

Eva-Maria Kern
Gregor Richter
Johannes C. Müller
Fritz-Helge Voß *Hrsg.*

RESEARCH

Einsatzorganisationen

Erfolgreiches Handeln in
Hochrisikosituationen



Springer Gabler

Einsatzorganisationen

Eva-Maria Kern · Gregor Richter ·
Johannes C. Müller · Fritz-Helge Voß
(Hrsg.)

Einsatzorganisationen

Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen

Mit einem Geleitwort des Bayerischen
Staatsministers des Innern, für Sport und
Integration, Joachim Herrmann, MdL

Hrsg.

Eva-Maria Kern
Neubiberg, Deutschland

Gregor Richter
Potsdam, Deutschland

Johannes C. Müller
München, Deutschland

Fritz-Helge Voß
München, Deutschland

ISBN 978-3-658-28920-1

ISBN 978-3-658-28921-8 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28921-8>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Geleitwort des Bayerischen Staatsministers des Innern, für Sport und Integration

Joachim Herrmann, MdL

Liebe Leserinnen und Leser,

wir leben in einer komplexen, sich rasant weiterentwickelnden Welt. Das hat auch Folgen für die Gefahrenabwehr. Klimawandel, terroristische Bedrohungen, hohe Mobilität in einer globalisierten Gesellschaft und technologischer Fortschritt stellen uns vor gewaltige Herausforderungen.

Berechnungen der Weltwetterorganisation (WMO), einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen (UN), haben ergeben, dass die Jahre von 2015 bis 2019 die heißeste Fünfjahresperiode seit Beginn der Messungen vor rund 150 Jahren gewesen sind. Die damit einhergehenden Wetterextreme bei uns in Deutschland und weltweit machen die gravierenden Folgen dieses Klimawandels allgegenwärtig. Jahrhunderthochwasser, Schneekatastrophen und Stürme der letzten Jahre bei uns in Bayern sprechen eine deutliche Sprache.

Damit wachsen auch die Anforderungen an unsere Gefahrenabwehr, an ihre effektive Ausgestaltung, an unsere Einsatzorganisationen und natürlich insbesondere an unsere Einsatz- und Führungskräfte. Für eine wirksame und effektive Krisenbewältigung sind deshalb vor allem eine fundierte Ausbildung, eine gute Ausstattung und praktikable Einsatzkonzepte unabdingbar. Genauso wichtig sind aber effektive Koordination, eingespielte Kommunikation und perfektes Beherrschen des „Einsatzhandwerks“.

Der Katastrophenschutz in Bayern ist ein starkes Netzwerk. In unserem Hilfeleistungssystem arbeiten Feuerwehren, freiwillige Hilfsorganisationen, THW, die Bayerische Polizei, die Bundeswehr und die Bundespolizei mit dem Freistaat Bayern, dem Bund, den Katastrophenschutzbehörden und den Kommunen eng und vertrauensvoll zusammen. „Gemeinsam sind wir stark!“ – dieser Grundsatz erfüllt sich hier großartig mit Leben. Denn wo Quantität mit Qualität zusammen trifft, kommt Stärke heraus. Über 450.000 Einsatzkräfte bilden unser bayerisches Hilfeleistungssystem. Die meisten von ihnen sind ehrenamtlich tätig – ein gewaltiges Reservoir, das hoch motiviert die Sicherheit unserer Bevölkerung gewährleistet, aber auch im Notfall für solidarische Hilfe in anderen Staaten bereitsteht.

In unserer hochtechnisierten, vernetzten Welt wird es zunehmend schwieriger, allein mit guter Ausbildung, schneller Auffassungsgabe und intuitivem Handeln den Herausforderungen gerecht zu werden. Hinzukommen müssen weitere Voraussetzungen wie das systematische Trainieren des Ernstfalls und von Organisations- und Handlungsabläufen sowie die Nutzung des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts auch in der Gefahrenabwehr.

Gerade in diesem Aufgabengebiet ist es für alle Beteiligten äußerst wichtig, auf der Höhe der Zeit zu sein. Damit ergibt sich zwangsläufig ein interessantes, zunehmend relevantes Forschungsfeld, bei dem der Bezug zur Praxis nie fehlen darf. Denn die Anforderungen sind einem steten Wandel unterworfen. Altbewährtes und Neues müssen regelmäßig auf den Prüfstand. Unsere Sicherheitskonzepte müssen jederzeit greifen – Ausbildung und Einsatzverhalten, Koordination, Zusammenarbeit und der Einsatz der Ressourcen müssen effektiv aufeinander abgestimmt sein und neue Erkenntnisse unmittelbar in die Fortschreibung von Ausbildung und Planungen einfließen können.

Dieses Buch bietet einen hervorragenden Überblick über das Einsatzspektrum und die Leistungsfähigkeit ziviler und militärischer Einsatzorganisationen der Gefahrenabwehr. Nicht umsonst sind Wissen, Erfahrungsaustausch und gute Zusammenarbeit hier die Basis jedes Erfolgs. Ich begrüße es daher sehr, dass in diesem Band Autoren aus Wissenschaft und Praxis, aus Deutschland, Österreich und der Schweiz vertreten sind, die allesamt um die Bedeutung eines bestmöglichen Schutzes für die Mitmenschen, aber auch für Natur und Eigentum wissen.



Joachim Herrmann

Bayerischer Staatsminister des Innern, für Sport und Integration

Mitglied des Bayerischen Landtags

Vorwort

Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben – Blaulichtorganisationen – Einsatzorganisationen: Es existieren mannigfaltige Bezeichnungen für all jene Organisationen, die zum Erhalt bzw. zur Wiederherstellung der alltäglichen Lebensführung einen wertvollen Beitrag leisten. Geeint werden sie insbesondere durch ihre gesetzliche Legitimation sowie ihre Kernkompetenz: *Die Durchführung von Einsätzen*. Diese gilt es, als zentrales, konstituierendes Merkmal zu betonen, weshalb im Rahmen des gegenständlichen Sammelbandes der Begriff *Einsatzorganisation* explizite Verwendung findet. Eine große Anzahl von Publikationen in diesem Kontext adressiert insbesondere den Faktor Mensch und befasst sich intensiv mit dem Zusammenwirken von Einsatzkräften in Teams. Unser Herausgeberband stellt darüber hinaus die für Einsatzorganisationen kennzeichnenden Charakteristika und Strukturen in den Mittelpunkt und soll diese sowohl aus der Perspektive der Wissenschaft als auch der Praxis aufzeigen bzw. illustrieren. Mit der Zusammenstellung der vorliegenden Beiträge haben wir versucht, eine multiperspektivische Betrachtung von Einsatzorganisationen und deren erfolgreichem Handeln in Hochrisikosituationen durchzuführen. Auf diese Weise hoffen wir, mit unserem Buch einen Beitrag zur Beantwortung der Frage „*Wie funktionieren Einsatzorganisationen?*“ zu leisten. Darüber hinaus wollen wir den Blick der Leserschaft für die vielfältigen Herausforderungen des Agierens in Hochrisikoumwelten schärfen und zukünftige Handlungsfelder skizzieren.

Zum Gelingen dieses Sammelbandes haben viele Beteiligte beigetragen:

Ein besonderer Dank gebührt dem *Bayerischen Staatsminister des Innern, für Sport und Integration Joachim Herrmann, MdL* für das Verfassen des Geleitwortes! Er adressiert darin nicht nur Anforderungen an und Leistungen von Einsatzorganisationen im Rahmen der Gefahrenabwehr, sondern weist explizit auch auf die Bedeutung praxisorientierter Forschung in diesem Bereich hin.

Ohne die Mitwirkung unserer *Autorinnen* und *Autoren*, deren Engagement und Bereitschaft, der Leserschaft spannende Einblicke in die Abläufe von Einsatzorganisationen zu eröffnen, wäre die Entstehung und Realisierung dieses Werkes nicht möglich gewesen! Ihnen allen an dieser Stelle ein herzliches Dankeschön!

Darüber hinaus danken wir dem Verlag Springer Gabler für die jederzeit freundliche und konstruktive Unterstützung im Rahmen des Publikationsprozesses. Schließlich gebührt den Mitgliedern des Teams der Professur für Wissensmanagement und Geschäftsprozessgestaltung der Universität der Bundeswehr München ein großes Dankeschön! Tobias Schuhmann, M.Sc. sei für seine akribischen Lektorierungsarbeiten gedankt. Ein großer Dank gebührt auch Hendrik Jonitz, M.Sc. für seine hervorragende Unterstützung bei der Formatierung des Manuskriptes sowie der Erstellung von Abbildungen. Ganz besonders herzlich danken wir Jana M. Holling, M.Sc., die mit ihrer umfangreichen Begleitung der Manuskripterstellung, der sorgfältigen Redigierung der Beiträge und ihrer Unterstützung bei der inhaltlichen Konzeption wesentlich zum Gelingen unseres Buchprojektes beigetragen hat.

Wir hoffen, dass unser Sammelband einen Beitrag zum tieferen Verständnis von Einsatzorganisationen leisten kann und richten an dieser Stelle einen großen Dank an alle Einsatzkräfte für ihre tagtäglich erbrachten Leistungen und ihr Engagement.

Abschließend wünschen wir dem vorliegenden Sammelband einen großen und interessierten Leserkreis!

Die Herausgeber im November 2019

Neubiberg,

Eva-Maria Kern

Potsdam,

Gregor Richter

München,

Johannes C. Müller

München,

Fritz-Helge Voß

Autorenverzeichnis

Detlev-Konrad Adelmann, Dipl.-Päd. (univ.), ist Oberst und stellvertretender Kommandeur sowie Chef des Stabes Landeskommando Nordrhein-Westfalen. Neben der Funktion als Bindeglied zu den Landesregierungen, fallen in die Zuständigkeit der Landeskommandos auch Nationale Territoriale Aufgaben, Aufgaben im Rahmen der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit sowie alle Aspekte der Reservistenarbeit. Für Letzteres ist Oberst Adelmann als Beauftragter für Reservistenangelegenheiten im Bundesland Nordrhein-Westfalen federführend verantwortlich.

Ulf Bednarz, Leitender Regierungsdirektor, studierte Rechtswissenschaften an der Ruhruniversität Bochum und trat 1998 als Rechtsberater des Heeresführungskommandos in die Bundeswehr ein. Während seiner Verwendung als Rechtsdozent am Zentrum Innere Führung nahm er 2003 als Rechtsberaterstabsoffizier des 6. Deutschen Einsatzkontingents der Multinational Brigade South-West am KFOR-Einsatz teil. Nach Verwendungen im Streitkräfteamt und der Rechtsabteilung des Bundesministeriums der Verteidigung wechselte er dort in den Organisationsstab. Seit Mai 2013 leitet er das Grundsatzreferat der Abteilung IV – Bildung und Qualifizierung des Bildungszentrums der Bundeswehr.

Dr. phil. Barbara Blanckmeister, Master of European Government and Administration, ist Leiterin des Referats EA 3 Grundlagen, Methodik/Didaktik, Ausbildungsmedien im THW in Bonn. Das Referat EA 3 ist zuständig für die Grundlagenarbeit der Aus- und Fortbildung der circa 80.000 ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer im THW. Im Fokus steht dabei die Kompetenzorientierung im Sinne einer gestärkten Handlungssicherheit.

Albrecht Broemme, Dipl.-Ing. Elektrotechnik, ist seit 2006 Präsident der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk. Seit 1980 war er bei der Berliner Feuerwehr, die er ab 1992 leitete. 2016 war er der Sonderbeauftragte der Bundesregierung zur Umsetzung der Erklärung der Europäischen Union mit der Türkei zu Migration. Broemme ist in diversen nationalen und internationalen Vereinigungen, Verbänden und Organisationen aktiv. Aktuell ist er der Präsident der EφA (Europäische Feuerwehr-Akademie), Vorsitzender des Programmausschusses für zivile Sicherheitsforschung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und Vorstandsvorsitzender des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit (ZÖS).

Dennis Degen, M.A., ist Oberleutnant und Heeresoffizier. Er studierte im Rahmen seiner militärischen Ausbildung Management und Medien an der Universität der Bundeswehr in München. In seinen Abschlussarbeiten beschäftigte er sich mit verschiedenen Dimensionen ziviler und militärischer Führung. In Hinblick auf Einsatzorganisationen beleuchtete er Strukturen multinationaler Verbände und darauf aufbauend die implizite Führung in Extremsituationen.

Dr. phil. Florian Demont-Biaggi, ist wissenschaftlicher Assistent an der Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich, wo er vor allem zu authentischer Führung und anderen zeitgenössischen Leadership-Theorien forscht. Weitere Forschungsschwerpunkte sind Führungsethik, Wertetheorie sowie Militäretik. In der Lehre berücksichtigt er zudem auch andere Themen aus den Bereichen Leadership, Organisationstheorie, Wirtschaftsethik und angewandte Philosophie.

Karlheinz Dudek, BA MA, ist Generalmajor und stellvertretender Leiter des Geschäftsbereiches A (Strategie und Einsatz) sowie Vorstand des Büros Organisation, Strategie und Dienstvollzug der Landespolizeidirektion Wien. Er lehrt Führung, Einsatzführung und Stabsarbeit an diversen hochschulischen Bildungseinrichtungen mit Bezug zu Polizei, Bundesheer und weiteren Einsatzorganisationen.

Prof. Dr. rer. pol. Martin Elbe forscht am Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr und lehrt unter anderem an der Universität Potsdam. Er ist Vorsitzender des Vorstands des Arbeitskreises Militär und Sozialwissenschaften e.V. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen Militärsoziologie und Sozialpsychologie (Personal, Organisation, Gesundheit und Sport) sowie Forschungsmethodologie (Empirische Sozialforschung, Organisationsdiagnose, Verstehen).

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. Michael Eßig ist Inhaber der Professur für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, insb. Beschaffung und Supply Management an der Universität der Bundeswehr München. Er leitet das Arbeitsgebiet Beschaffung mit der Forschungsgruppe für Recht und Management öffentlicher Beschaffung sowie der Audi Procurement Research Group. Zudem ist er unter anderem Mitglied im Bundesvorstand des Bundesverbandes Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik (BME) e.V. und im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Landesverteidigung der Republik Österreich.

Dr. habil. Dr. rer. pol. Andreas H. Glas ist Mitglied der Leitung im Arbeitsgebiet Beschaffung an der Universität der Bundeswehr München. Seine Forschungsvorhaben beziehen sich insbesondere auf Einsatzorganisationen, öffentliche Institutionen und die Streitkräfte. Seine Forschung fokussiert einerseits anreizbasierte Vertragskonzepte (Performance Based Contracting) sowie andererseits die Analyse und Gestaltung der militärischen Beschaffung (u.a. mit der Langzeitstudie *Defence Industry Compass*).

Alexander Graf von Gneisenau ist Vizepräsident der Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. Zuvor war er Mitglied des Landesvorstandes im Landesverband Bayern der Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH). In dieser Funktion verantwortete er den Bereich Bevölkerungs- und Katastrophenschutz. Neben der Restrukturierung der JUH-internen Katastrophenschutzstrukturen war er an der Entstehung der Arbeitsgemeinschaft Bevölkerungsschutz beteiligt. Hier entwickelte er neue Konzepte der Zusammenarbeit zwischen den Hilfsorganisationen (z.B. gemeinsames Einsatz- und Lagezentrum GELZ oder Bayerisches Zentrum für besondere Einsatzlagen BayZBE).

Dr. rer. nat Philipp Golecki, Branddirektor, arbeitet beim Amt für Brand- und Katastrophenschutz der Stadt Freiburg im Breisgau und ist dort stellvertretender Amtsleiter und Abteilungsleiter Einsatzplanung, Leitstelle und Katastrophenschutz. Im Einsatzdienst ist er als Einsatzleiter, Einsatzabschnittsleiter oder in verschiedenen Stabsfunktionen im Führungs- und Verwaltungsstab tätig. Er vertritt die Feuerwehren Baden-Württembergs in den Gemeinsamen Fachausschüssen der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF) und des Deutschen Feuerwehrverbandes (DFV) zu den Themen *Zivil- und Katastrophenschutz* sowie *Leitstelle und Digitalisierung*.

Jörg M. Haas, lic. iur. und Master in Disaster Management and Risk Governance, ist stellvertretender Bundes-Katastrophenschutz-Beauftragter des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) und seit 2007 hauptamtlich im DRK Generalsekretariat. Seit 1988 ist er ehrenamtlich im DRK tätig und durchlief die Qualifikationen zum Einsatzleiter Bergwacht, Verbandführer im Katastrophenschutz sowie Lehrrettungsassistent und Organisatorischer Leiter Rettungsdienst. Zudem war er Offizier der Schweizer Armee.

Univ.-Prof. Dr. oec. publ. Thomas Hartung ist Inhaber der Professur für Versicherungswirtschaft und geschäftsführender Direktor des Instituts für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich des finanziellen und nicht-finanziellen Risikomanagements sowie institutionellen Fragestellungen der Versicherungswirtschaft.

Jana M. Holling, M.Sc., ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin an der Professur für Wissensmanagement und Geschäftsprozessgestaltung an der Universität der Bundeswehr München. Ihr Forschungsinteresse gilt der organisations- und kommunikationswissenschaftlichen Untersuchung von High Reliability Organizations.

Anton Holzer, Ing., ist Landesrettungskommandant des Österreichischen Roten Kreuzes Landesverband Salzburg und Mitglied der dortigen Geschäftsleitung. Er war bei vielen Großereignissen und Katastrophen im In- und Ausland im Einsatz und leitete in den letzten Jahren die Einsätze des Roten Kreuzes bei den Katastrophen im Bundesland Salzburg.

Priv.-Doz. Dr. med. Kai Kehe ist Oberstarzt und Leiter der Abteilung Medizinischer ABC-Schutz an der Sanitätsakademie der Bundeswehr. Er hat einen Lehrauftrag für Pharmakologie und Toxikologie an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Sein Forschungsschwerpunkt ist die Katastrophenmedizin unter ABC-Bedingungen. In diesem Kontext arbeitet er intensiv mit verschiedenen Bundesministerien und internationalen Organisationen wie der Organisation zum Verbot Chemischer Waffen (OVCW) zusammen. Mit nationalen und internationalen Forschungs- und Einsatzorganisationen bestehen ausgedehnte Kooperationen.

Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Dr. mont. Eva-Maria Kern, MBA, ist Vizepräsidentin für Forschung an der Universität der Bundeswehr München sowie Inhaberin der Professur für Wissensmanagement und Geschäftsprozessgestaltung. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt in der Gestaltung von Geschäftsprozessen zur Erstellung wissensintensiver Produkte und Dienstleistungen. Diesbezüglich bestehen intensive Kooperationen mit Praxispartnern, insbesondere mit Ministerien und Einsatzorganisationen. Zudem ist sie Mitglied des Wehrmedizinischen Beirates, dem Wissenschaftlichen Beirat für die Gesundheitsversorgung der Bundeswehr und Vorsitzende der Arbeitsgruppe *Hochschulische Qualifikationen im Gesundheitswesen: Chancen, Risiken und Herausforderung für den Sanitätsdienst der Bundeswehr*.

Prof. Dr. oec. publ. Rafaela Kraus ist Vizepräsidentin für Entrepreneurship und Angewandte Wissenschaften an der Universität der Bundeswehr München. Nach beruflichen Stationen als Unternehmensberaterin übernahm sie 2007 die Professur für Personalmanagement an der Fakultät für Betriebswirtschaft der Universität der Bundeswehr München. In der Angewandten Forschung und Entwicklung beschäftigt sie sich aktuell mit der Messung von Führung, der digitalen Transformation in der Automobilindustrie und im HRM, der Evaluation von Unternehmenskultur und dem Employer Branding sowie dem Kompetenzmanagement bei der Bundeswehr.

Carsten Meidenstein ist Oberstleutnant und Dezernatsleiter „Zivil-Militärische Zusammenarbeit“ im Landeskommmando Nordrhein-Westfalen.

Dr. rer. pol. Johannes C. Müller ist Forschungs- und Projektkoordinator an der Professur für Wissensmanagement und Geschäftsprozessgestaltung an der Universität der Bundeswehr München. Er promovierte zum Thema Wissenstransfer in Einsatzorganisationen. Sein Forschungsinteresse gilt der Untersuchung von High Reliability Organizations sowie wissensintensiver Geschäftsprozesse.

Siegfried Rapp, Studium der Rechtswissenschaft und Masterabschluss in Personalentwicklung, ist seit 2009 Kanzler an der Universität der Bundeswehr München sowie Dozent am Bildungszentrum der Bundeswehr. Darüber hinaus ist er als Prüfer im gehobenen Verwaltungsdienst an der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Bundeswehrverwaltung, in Mannheim tätig.

Christoph Reifferscheid, Dipl. Phys., ist Präsident des Bildungszentrums der Bundeswehr. Er absolvierte 1987 die Große Staatsprüfung im Fach Wehrtechnik und durchlief im Bundesministerium der Verteidigung sowie dessen nachgeordnetem Bereich Verwendungen auf den Gebieten Rüstung, Aus- und Weiterbildung sowie Organisation. Im Oktober 2008 wurde er im Bundesministerium der Verteidigung Leiter des Organisationsstabes und im Juni 2011 vom damaligen Bundesminister der Verteidigung, Dr. Thomas de Maiziére, mit der Leitung des Projektes *Organisation BMVg* beauftragt. Nach seiner Verwendung als Leiter der ministeriellen Unterabteilung *Modernisierung und Beteiligungsverwaltung* wurde er im Januar 2013 Präsident des damals neu aufgestellten Bildungszentrums der Bundeswehr.

Dr. phil. Gregor Richter leitet den Projektbereich *Personal & Organisation* am Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr in Potsdam. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der Militärsoziologie und der empirischen Personal- und Organisationsforschung. Zu seinen Projekten zählen v.a. Auftragsforschungen und Beratungsleistungen für die Bundeswehr, die NATO und das Bundesministerium der Verteidigung.

Yvonne M. Scherrer, M.A. und MAS, forscht an der Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich an der Dozentur Führung und Kommunikation im Rahmen des dreijährigen Forschungsprojekts *Leadership in extreme situations* zu Fragen der Resilienz, wobei sowohl Individualresilienz als auch organisationale Resilienz untersucht werden. Weitere Forschungsschwerpunkte umfassen Nachhaltigkeit, nachhaltiges Management, Wissensmanagement und die Vermittlung zwischen verschiedenen Wissenskulturen.

Dr. rer. pol. Christian von Deimling ist Mitglied der Leitung im Arbeitsgebiet Beschaffung an der Universität der Bundeswehr München. Forschungsseitig konzentriert er sich auf Themenstellungen in der privatwirtschaftlichen und in der öffentlichen Beschaffung. Seine Forschungsschwerpunkte liegen insbesondere auf der strategischen Beschaffung, der innovativen Beschaffung, auf Einkaufskooperationen und auf Lebenszykluskostenmanagement.

Florentin von Kaufmann, Dipl.-Ing., ist Branddirektor bei der Berufsfeuerwehr München sowie Abteilungsleiter der Abteilung Einsatzlenkung, zu der die Integrierte Leitstelle und die Unterabteilung, welche für die Organisation der Stäbe und Führungsdienste verantwortlich ist, gehören. Seinen Einsatzdienst versieht er als Direktionsdienst (A-Dienst) und Lagedienst sowie in verschiedenen Stabsverwendungen. Zudem ist er Mitglied in dem gemeinsamen Fachausschuss *Leitstelle Digitalisierung* der AGBF Bund und des DFV.

Dr. iur. Fritz-Helge Voß ist Landesbeauftragter des Landesverbandes Bayern der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk. Sein Arbeitsbereich umfasst die operative Leitung des THW-Landesverbandes; in diesem Zusammenhang ist er intensiv in die Weiterentwicklung von (Einsatz-)Strukturen des Zivil- und Katastrophenschutzes sowie der örtlichen Gefahrenabwehr auf Landes- und Bundesebene eingebunden.

Priv.-Doz. Dr. med. Roman Wölfel ist Oberstarzt und Leiter des Institutes für Mikrobiologie der Bundeswehr. Er lehrt Medizinische Mikrobiologie an der Universität Leipzig und der Technischen Universität München. Sein Arbeitsschwerpunkt ist der angewandte Medizinische B-Schutz. Hierfür arbeitet er unter anderem mit verschiedenen Bundesministerien zusammen und betreut zahlreiche Projekte zur Verbesserung der biologischen Sicherheit in Europa, Afrika und Asien. Als militärischer Fachberater unterstützt er die deutsche Beteiligung in verschiedenen internationalen Organisationen z.B. zur Weiterentwicklung des B-Waffenübereinkommens.

Inhalt

Teil I: Einführung

Einleitung.....	3
<i>Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller, Fritz-Helge Voß</i>	
Wie funktionieren Einsatzorganisationen?	13
<i>Eva-Maria Kern</i>	

Teil II: Einsatzorganisationen im wissenschaftlichen Diskurs

Einsatzorganisationen: Ein besonderer Organisationstypus?.....	43
<i>Gregor Richter</i>	
Zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen.....	59
<i>Jana M. Holling</i>	
Organisationale Resilienz und Antifragilität in Einsatzorganisationen	79
<i>Yvonne M. Scherrer</i>	
Authentische Führung in Extremsituationen.....	103
<i>Florian Demont-Biaggi</i>	
Zur Relevanz der Ressource Wissen für Einsatzorganisationen.....	121
<i>Johannes C. Müller</i>	
Die Einsatzorganisation als Lernende Organisation	139
<i>Martin Elbe</i>	
Risikoidentifikation bei Einsatzorganisationen im Rahmen des Risikomanagement-Prozesses.....	167
<i>Thomas Hartung</i>	
Beschaffung für Einsatzorganisationen	181
<i>Michael Eßig, Andreas Glas, Christian von Deimling</i>	

Teil III: Einsatzorganisationen aus praxisorientierter Perspektive

Das THW – Erfahrung im Umgang mit Hochrisikosituationen	207
<i>Albrecht Broemme</i>	
Integrierte Stabsarbeit am Beispiel der Landespolizeidirektion Wien	223
<i>Karlheinz Dudek</i>	
Einsatz Besonderer Aufbauorganisationen zur Bewältigung von Großereignissen	235
<i>Anton Holzer</i>	
Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen	249
<i>Florentin von Kaufmann</i>	
Neue Strukturen im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz	265
<i>Alexander Graf von Gneisenau</i>	
Aufbau- und Führungsorganisation von Feuerwehr und Katastrophenschutz	281
<i>Philipp Golecki</i>	
Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen in Einsatzlagen	301
<i>Fritz-Helge Voß</i>	
Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (ZMZBw)	317
<i>Detlev-Konrad Adelmann, Carsten Meidenstein</i>	
Führung in der Bundeswehr	331
<i>Christoph Reifferscheid, Ulf Bednarz</i>	
Streitkräftespezifische Führungssysteme in multinationalen Verbänden	345
<i>Rafaela Kraus, Dennis Degen</i>	
Forschung als Beitrag zur Einsatzbereitschaft	365
<i>Kai Kehe, Roman Wölfel</i>	
Ehrenamtliche Führung als Rückgrat des deutschen Bevölkerungsschutzes	379
<i>Jörg M. Haas</i>	

Potentiale erschließen, Zukunft sichern	399
<i>Barbara Blanckmeister</i>	

Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung von Teilzeitarbeit in den Streitkräften	413
<i>Siegfried Rapp</i>	

Teil IV: Zusammenfassung

Einsatzorganisationen: Handlungsfelder und Herausforderungen für Forschung und Praxis	431
<i>Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller, Fritz-Helge Voß</i>	

Teil I

Einführung



Einleitung

*Eva-Maria Kern, Gregor Richter,
Johannes C. Müller, Fritz-Helge Voß*

Einsatzorganisationen – Wissenschaftlicher und praxisorientierter Zugang zu einem *besonderen* Organisationstypus

Einsatzorganisationen sind fester Bestandteil der Gesellschaft und leisten einen wertvollen Beitrag zur Erhaltung und Wiederherstellung der alltäglichen Lebensführung. Die Angehörigen von Einsatzorganisationen sind mit der Möglichkeit von herausfordernden und teilweise lebensbedrohlichen Umständen konfrontiert, die den Kontext für ihr Handeln darstellen. Die Leistungserbringung von Einsatzorganisationen kann jedoch nur durch das Vorhandensein sehr spezifischer organisationaler Strukturen und Handlungsmuster sichergestellt werden. Diese finden bis dato jedoch weder in der öffentlichen Wahrnehmung genügend Berücksichtigung noch werden sie aus Sicht der Herausgeber in der Forschung ausreichend adressiert.

Hier knüpft der vorliegende Sammelband an, indem er zum einen aus einer wissenschaftlichen Perspektive ein neues strukturelles Verständnis von Einsatzorganisationen aufzeigt. Zum anderen illustrieren Beiträge aus einer praxisorientierten Perspektive, wie vielfältig sich Strukturen, Prozesse und Handlungsmuster in Einsatzorganisationen gestalten können. Diese Herangehensweise trägt dem Umstand Rechnung, dass Einsatzorganisationen bislang überwiegend in zweierlei Hinsicht im Fokus der Aufmerksamkeit stehen:

Erstens hat die Beschäftigung mit einer bestimmten Gruppe von Analysekonzepten – genannt seien an dieser Stelle exemplarisch Resilienz, Koordination, Kooperation, Motivation oder Achtsamkeit – am Beispiel von Einsatzorganisationen innerhalb der zurückliegenden Jahre kontinuierlich zugenommen. Eine Vielzahl der Veröffentlichungen firmiert unter der Bezeichnung *High Reliability Organization*. Erkennbar ist, dass ein Großteil dieser Beiträge entweder lediglich einzelne Einsatzorganisationen betrachtet oder theoretischer Natur ist. Dies liegt mitunter auch daran, dass der Zugang zu diesen Organisationen, die oftmals besonderen Sicher-

heitsbestimmungen unterliegen, für die Wissenschaft nur eingeschränkt möglich ist. Insofern ist eine multiperspektivische Betrachtung von Einsatzorganisationen nur schwer innerhalb eines Gesamtwerkes zu realisieren. Daher erscheint es notwendig, ein grundlegendes Verständnis in Hinblick auf die Besonderheiten dieser spezifischen Organisationsform zu erlangen, welches über die bisher existierenden, singulären Betrachtungen hinausgeht. Aus diesem Grund beabsichtigt der Sammelband nicht nur eine isolierte Betrachtung ausgewählter Teilaspekte im Kontext von Einsatzorganisationen. Er stellt überdies einen einsatzorganisations-spezifischen Bezugsrahmen vor, welcher grundlegende charakteristische Strukturen und Prozesse dieser Organisationen ausschnittsweise illustriert.

Zweitens werden Einsatzorganisationen immer dann von der Öffentlichkeit wahrgenommen, wenn es beispielsweise gilt, Großveranstaltungen unter sicherheitsrelevanten Aspekten (z.B. Sportveranstaltungen oder politische Ereignisse wie der G7-Gipfel) zu begleiten bzw. Einsätze größeren Ausmaßes (z.B. Hochwasser oder terroristischer Anschlag) zu bewältigen. Das durch die Medien vermittelte Bild reduziert sich dabei weitgehend auf eine einsatzbezogene Berichterstattung. Interne Prozesse und Strukturen der involvierten Einsatzorganisationen sind kaum Gegenstand des Interesses. Der *Blick hinter die Kulissen*, der Aufschluss über Abläufe und Vorgehensweisen von Einsatzorganisationen geben könnte, wird nahezu immer ausgespart. Dieser Sammelband hat deshalb auch die Intention, die hervorragende Arbeit von Einsatzkräften der unterschiedlichsten Einsatzorganisationen ins Bewusstsein zu rufen und zu würdigen, indem Einblicke in das facettenreiche Tätigkeitsspektrum dieser Organisationen gewährt werden. Daher wurden als Autorinnen und Autoren insbesondere Angehörige von Einsatzorganisationen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz ausgewählt, die über eine umfassende Expertise hinsichtlich struktureller Aspekte der Einsatzpraxis ihrer Länder verfügen. Ergänzt wird diese Praxisperspektive durch eine Auswahl von Autorinnen und Autoren, die sich strukturellen Elementen einsatzspezifischen Organisierens aus einer wissenschaftlichen Sichtweise widmen. Abschließend soll ein weiterer, ganz wesentlicher Grund für die Publikation dieses Herausgeberbandes genannt werden. Die Vielzahl an Beiträgen, die sich mit Einsatzorganisationen befassen, liegt derzeit weitgehend verstreut vor. Daher wird in diesem Sammelband eine thematische Bündelung vorgenommen, mithilfe derer – insbesondere auch durch den innerhalb der Einführung vorgestellten Bezugsrahmen von Eva-Maria Kern – die Möglichkeit geschaffen wird, das vorliegende Themenfeld deutlicher und strukturierter als bislang geschehen aufzubereiten.

Aufbau des Sammelbandes

Der Sammelband umfasst vier übergeordnete Kapitel. Der *erste Teil* widmet sich nach dieser Einleitung einer grundlegenden Einführung in das übergeordnete Thema, im Rahmen derer *Eva-Maria Kern* zunächst grundlegende Betrachtungen zur Definition und Einordnung des Begriffes *Einsatzorganisation* durchführt. Darauf aufbauend stellt sie einen Bezugsrahmen vor, der all jene einsatzorganisationalen Spezifika adressiert, die in diesem Buch Gegenstand der interdisziplinären Betrachtung sind.

Innerhalb des wissenschaftlichen Diskurses werden Einsatzorganisationen multiperspektivisch betrachtet. Diesem Umstand trägt der *zweite Teil* des vorliegenden Bandes insofern Rechnung, als dass dieser konzeptionelle und theoretische Beiträge unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen umfasst. So verfolgt *Gregor Richter* in seinem Beitrag *Einsatzorganisationen: Ein besonderer Organisationstypus?* das Ziel, Charakteristika von Einsatzorganisationen herauszuarbeiten, indem er gängige Definitionsversuche aus der Literatur heranzieht. Im Kern der Typendefinition steht dabei insbesondere die Abgrenzung vom Organisationstypus Hochrisikoorganisation. Darüber hinaus entwickelt der Autor die These, dass die von Gareth Morgan in den *Images of Organizations* beschriebene Organisationsmetapher der holographischen Organisation eine fruchtbare Grundlage für erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen bietet. Aus dieser Organisationskonzeption werden Anforderungen für die Organisationsgestaltung und Führungskultur von Einsatzorganisationen entwickelt. Auch der nachfolgende Beitrag *Zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen* von *Jana M. Holling* widmet sich der organisationstheoretischen Betrachtung von Einsatzorganisationen. Hierzu erläutert die Autorin zunächst die in der gegenwärtigen Hochzuverlässigkeitsforschung thematisierten theoretischen Konstrukte Improvisation, Mindfulness, organisationale Routinen, Resilienz sowie Sensemaking. Darüber hinaus konzipiert sie einen Bezugsrahmen, der die Zusammenhänge zwischen den beschriebenen Konstrukten zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen aus einer holistischen Perspektive adressiert. Die Autorin resümiert, dass die beschriebenen Konstrukte als strukturierende Komponenten einsatzspezifischen Organisierens im Spannungsfeld zwischen Standardisierung und Flexibilität zu begreifen sind. In diesem Zusammenhang wird die besondere Rolle von Kommunikation als übergeordnetes, strukturierendes Element von Erfahrungen bzw. Wahrnehmungen in Hochrisikosituationen hervorgehoben.

Yvonne M. Scherrer diskutiert in ihrem Beitrag *Organisationale Resilienz und Antifragilität in Einsatzorganisationen*, inwiefern Einsatzorganisationen hinsichtlich bislang nicht abgedeckter Bedürfnisse in ihrer Arbeit durch einen adäquaten Einsatz moderner Managementinstrumente unterstützt werden können. Hierbei werden vor allem die Konzepte der *Organisationalen Resilienz* sowie der *Antifragilität* adressiert. Abschließend untersucht die Autorin, deren Erkenntnisse unter anderem auf Experteninterviews mit Führungspersonen aus Einsatzorganisationen in der Schweiz basieren, inwieweit die genannten Argumentationsstränge aufeinander bezogen werden können. Einsatzorganisationen sehen sich oftmals mit Extremsituationen konfrontiert. In seinem Beitrag *Authentische Führung in Extremsituationen* argumentiert *Florian Demont-Biaggi*, dass sich Führung in Extremsituationen sinnvollerweise am Konzept der authentischen Führung orientieren sollte. Nach einer kritischen Einführung in die Theorie der authentischen Führung werden konkrete Vorschläge zu deren Weiterentwicklung angeführt. Dabei werden vor allem Führungssituationen in Einsatzorganisationen betrachtet, die sich durch hohe Risiken und Unsicherheit auszeichnen. Unter Einbezug von Banduras Konzept des sozialen Handelns wird die Erklärungskraft der authentischen Führungstheorie erweitert und deren Potential für Einsatzorganisationen verdeutlicht.

In seinem Beitrag *Zur Relevanz der Ressource Wissen für Einsatzorganisationen* erläutert *Johannes C. Müller* einen empiriebasierten konzeptionellen Bezugsrahmen für den Transfer von Einsatzwissen. Nach einer Beschreibung dessen, was unter einsatzrelevantem Wissen zu verstehen ist, steht der einsatzorganisations-spezifische Umgang mit Wissen – sowohl in konzeptioneller Hinsicht als auch in Bezug auf konkrete Vorgehensweisen – im Fokus der Betrachtung. Es wird ersichtlich, dass trotz überwiegend hierarchischer Strukturen insbesondere informelle Formen des Wissenstransfers von Bedeutung für Einsatzorganisationen sind. Der Beitrag thematisiert überdies Entwicklungstendenzen, die für Einsatzorganisationen bezüglich des Umgangs mit der Ressource Wissen zukünftig von Relevanz sind. Wissen bildet somit auch eine wesentliche Voraussetzung für Lernen in Einsatzorganisationen. Der Beitrag *Die Einsatzorganisation als Lernende Organisation* von *Martin Elbe* adressiert in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Lernprozessen in Einsatzorganisationen. Hierzu werden die Spezifika dieses Organisationstyps herausgearbeitet und der Zusammenhang zwischen Einsatz und Lernen hervorgehoben. Der Autor betont, dass kollektives Lernen eine spezifische Lernkultur erfordert, welche eine adäquate Bewältigung von Unsicherheit in Hochrisikosituationen ermöglichen kann. Darüber hinaus erläutert er den Prozess

der Ungewissheitsbewältigung in Einsatzsituationen aus sozialpsychologischer Sicht.

Im Anschluss werden einsatzorganisationsspezifische Prozesse aus Sicht des Beschaffungs- und Risikomanagements beleuchtet. *Thomas Hartung* beschreibt in seinem Beitrag *Risikoidentifikation bei Einsatzorganisationen im Rahmen des Risikomanagement-Prozesses* Methoden für Einsatzorganisationen, um existierende, im Entstehen begriffene und in weiter Zukunft liegende Risiken rechtzeitig zu erkennen sowie entsprechende Gegenmaßnahmen entwickeln zu können. Da jedoch nur wenige Methoden von zeitlichem und personellem Handlungsdruck ausgehen, hinterfragt der Autor die Eignung gängiger Vorgehensweisen für das spezifische Handlungsumfeld von Einsatzorganisationen und untersucht relevante Anpassungsbedarfe. *Michael Eßig, Andreas Glas* und *Christian von Deimling* stellen in ihrem Beitrag *Beschaffung für Einsatzorganisationen* ein kontextspezifisches Beschaffungsmodell vor und thematisieren dessen Konzeption unter Berücksichtigung relevanter Rahmenbedingungen sowie des derzeitigen Standes der Forschung in den Themenfeldern Öffentliche Beschaffung, Defence Acquisition und Humanitarian Logistics.

Nach der Darstellung von Einsatzorganisationen aus wissenschaftlicher Perspektive werden diese im anschließenden *dritten Teil* aus praxisorientierter Sichtweise beleuchtet. Hierzu beschreiben die Autorinnen und Autoren, die großteils auch Führungskräfte aus Einsatzorganisationen sind, ihre praktischen Erfahrungen bei der strukturellen Bewältigung von Einsatzlagen in Hochrisikoumwelten.

Zunächst schildert *Albrecht Broemme* in seinem Beitrag *Das THW – Erfahren im Umgang mit Hochrisikosituationen* Aspekte der Entscheidungsfindung und Führung in Ausnahmesituationen, organisationale Voraussetzungen sowie Elemente der Ausbildung von Einsatzkräften innerhalb des THW. Der Autor erörtert dabei, auf welche Hochrisikosituationen sich Einsatzorganisationen vorbereiten können und hebt die Bedeutung von Übungsszenarien hervor.

Anschließend widmet sich *Karlheinz Dudek* in seinem Beitrag *Integrierte Stabsarbeit am Beispiel der Landespolizeidirektion Wien* der Bewältigung komplexer Großschadenslagen. Der Autor erläutert, wie die Zusammenarbeit diverser Einsatzorganisationen stabsdienstlich gestaltet sein sollte, um trotz unterschiedlicher behördlicher Zuständigkeiten dem Führungsgrundsatz *Einheit der Führung* adäquat Rechnung zu tragen. Dudek argumentiert, dass für die Bewältigung komplexer Großschadenslagen insbesondere die integrierte Stabsarbeit geeignet ist. Neben einem gemeinsamen Begriffsverständnis, der Zuweisung von Stabsfunktionen an bestimmte Personen und gemeinsamen Ausbildungen, können vor allem kollektive Übungen und ein einheitliches Verständnis des Führungssystems zur erfolgreichen Bewältigung von komplexen Einsätzen beitragen. Die Durchführung komplexer Einsatzlagen wird auch innerhalb des folgenden Beitrages *Einsatz Besonderer Aufbauorganisationen zur Bewältigung von Großereignissen am Beispiel des Landesverbandes Salzburg des Österreichischen Roten Kreuzes* dargestellt. *Anton Holzer* illustriert zentrale Herausforderungen für die Besonderen Aufbauorganisationen bei Großeinsätzen sowie für den Stabsdienst bei komplexen Einsätzen. Diese betreffen beispielsweise die Entscheidungsfindung zur Einrichtung einer Besonderen Aufbauorganisation oder die Konzeption neuer Ausbildungskonzepte. Holzer veranschaulicht seine Ausführungen am Beispiel der Winterlage 2019 in Österreich. Nachfolgend skizziert *Florentin von Kaufmann* mit seinem Beitrag *Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen* den Transformationsprozess von der Allgemeinen Aufbauorganisation in die Besondere Aufbauorganisation anhand des Beispiels der Branddirektion München. Der Autor betont, dass dieser Prozess einen hohen Koordinationsaufwand von polizeilicher und nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr erfordert und empfiehlt die Weiterentwicklung sowie den Einsatz adäquater Methoden im Umgang mit Spontanlagen. Um eine tragfähige Informationsbasis für die Einsatzleitung zu schaffen, sollten diese Methoden stets das jeweilige Einsatzumfeld berücksichtigen. Dies gilt sowohl auf operativ-taktischer als auch auf administrativ-organisatorischer Ebene.

Die Kooperation unterschiedlicher Einsatzorganisationen ist innerhalb des nachfolgenden Beitrages *Neue Strukturen im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz. Eine Antwort auf die sich ändernden Bedrohungslagen in Deutschland* von Relevanz. *Alexander Graf von Gneisenau* stellt aufbauend auf seinen Erfahrungen und Erkenntnissen aus verschiedenen Einsätzen in Bayern neue Konzepte vor, die eine strukturierte Zusammenarbeit diverser Einsatzorganisationen im Sinne einer erfolgreichen Einsatzdurchführung ermöglichen. Darüber hinaus erläutert der Autor die Vorteile eines *Gemeinsamen Einsatz- und Lagezentrums* im Bevölkerungs-

schutz und gibt einen Ausblick auf zukünftige Weiterentwicklungspotentiale. Im Anschluss skizziert *Philipp Golecki* in seinem Beitrag *Aufbau- und Führungsorganisation von Feuerwehr und Katastrophenschutz* die Führung und Leitung im Einsatz und illustriert dies anhand kommunaler Feuerwehren sowie Unteren Katastrophenschutzbehörden. Der Autor betont, dass diese Organisationen über ein hochfunktionales Führungssystem verfügen sollten, unabhängig davon, ob kleinere Einsätze oder Großschadensereignisse und Katastrophen in Hochrisikoumwelten zu bewältigen sind. Diesbezüglich muss jedoch bedacht werden, dass bei der Kooperation von polizeilichen oder militärischen Stäben und der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr Schnittstellenprobleme auftreten können.

Die zuletzt genannten Beiträge thematisieren Aspekte der interorganisationalen Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen. Diese ist auch Gegenstand zweier weiterer Beiträge: So erläutert *Fritz-Helge Voß* in seinem Beitrag *Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen in Einsatzlagen* aus Sicht der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk anhand von drei unterschiedlich großen und komplexen Einsatzlagen das Zusammenspiel von Einsatzorganisationen. Der Autor weist auf die hohe Flexibilität der Einsatztaktik sowie der Führungssysteme im Umgang mit unbekannten Lagen hin und resümiert, dass interorganisationale Zusammenarbeit immer dann gut funktioniert, wenn ähnlich strukturierte Einsatzorganisationen miteinander interagieren. Innerhalb des nachfolgenden Beitrages *Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (ZMZBw) als Beitrag für erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen* adressieren *Detlev-Konrad Adelman* und *Carsten Meidenstein* zunächst die zentralen Grundlagen, die Strukturen und die praktische Ausgestaltung der ZMZBw im In- und Ausland, bevor abschließend Herausforderungen dieser spezifischen Form der interorganisationalen Zusammenarbeit diskutiert werden. Diese betreffen beispielsweise Kommunikationswege zwischen den involvierten Einsatzorganisationen, hiermit verbundene Schnittstellenprobleme oder die Bereitstellung bzw. den Erhalt von materiellen und personellen Ressourcen.

Führung ist für Einsatzorganisationen gerade aus praxisorientierter Perspektive von enormer Bedeutung, weswegen *Christoph Reifferscheid* und *Ulf Bednarz* in ihrem Beitrag *Führung in der Bundeswehr* der Frage nachgehen, ob man „Weisungen befehlen bzw. Befehle anweisen“ kann. Nach einer etymologischen Einordnung des Begriffs *Bundeswehr*, im Zuge derer die verfassungsrechtliche Verankerung der Bundeswehrverwaltung sowie der Streitkräfte erläutert werden, widmen sich die Autoren deren Zweck und Wirkrichtung, rechtsstaatlichen Prinzi-

pien, Spannungsverhältnissen sowie abschließend den Auswirkungen auf das Führungsverständnis in der Bundeswehr. Zudem wird ein weiterer Aspekt zum Thema Führung in Einsatzorganisationen aus dem Umfeld der Streitkräfte diskutiert. In ihrem Beitrag *Streitkräftespezifische Führungssysteme in multinationalen Verbänden* widmen sich *Rafaela Kraus* und *Dennis Degen* der Fragestellung, inwiefern multinationale Zusammenarbeit unter Beibehaltung nationaler Souveränität und differenzierter Führungskonzepte möglich ist. Dazu erfolgt zunächst ein Vergleich der militärischen Führungskonzepte Deutschlands und der USA. Anschließend evaluieren die Autoren diese hinsichtlich verschiedener Formen der multinationalen Zusammenarbeit und kommen zu dem Schluss, dass differenzierte Führungskonzepte den Erfolg einer multinationalen Zusammenarbeit reduzieren oder sogar gefährden können, je nachdem, ob die Organisationsform der Zusammenarbeit horizontal oder vertikal strukturiert ist.

Kai Kehe und *Roman Wölfel* adressieren in ihrem Beitrag *Forschung als Beitrag zur Einsatzbereitschaft am Beispiel des Zentrums für Medizinischen ABC-Schutz* einen weiteren relevanten Betrachtungsgegenstand im Hinblick auf die Gewährleistung der Einsatzbereitschaft von Einsatzorganisationen. Nach einer theoretischen Einordnung wird insbesondere die angewandte Forschung im medizinischen ABC-Schutz thematisiert. Hierzu werden zum einen das *Zentrum für Medizinischen ABC-Schutz* und zum anderen die *Task Force Medizinischer ABC-Schutz* angeführt und deren Bedeutung erläutert.

Jörg M. Haas betont in seinem Beitrag *Ehrenamtliche Führung als Rückgrat des deutschen Bevölkerungsschutzes* die Bedeutung des Ehrenamtes für die alltägliche Gefahrenabwehr aus Sicht des Deutschen Roten Kreuzes und hebt im Speziellen die Rolle von ehrenamtlicher Führung hervor. Nach einer Erläuterung der gesetzlichen Grundlagen der Führung im deutschen Bevölkerungsschutz sowie deren historischer Entwicklung skizziert der Autor den Ausbildungsaufwand ehrenamtlicher Führung und beschreibt überdies die Schnittstelle der alltäglichen Gefahrenabwehr zum Bevölkerungsschutz.

Eine wichtige Voraussetzung für den Erhalt der Einsatzbereitschaft in Einsatzorganisationen stellt zudem die Aus- und Fortbildung von Einsatzkräften dar. Diesem Umstand widmet sich *Barbara Blanckmeister* in ihrem Beitrag *Potentiale erschließen, Zukunft sichern – Die Ziele einer attraktiven Aus- und Fortbildung im THW*. Darin beschreibt sie die konsequente Befähigung und Fortbildung der Einsatzkräfte als eine wichtige Grundvoraussetzung für das THW, um dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bedarfsgerecht, praxisnah und wirkungsvoll aus- und fortbilden zu können. Es werden relevante Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren skizziert und die Entwicklung des Lernens und Lehrens im THW thematisiert. Im Fokus der Betrachtung stehen insbesondere die Kompetenzorientierung sowie das *Digitale Lernen*.

Im abschließenden Beitrag des dritten Teils, *Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung von Teilzeitarbeit in den Streitkräften*, befasst sich *Siegfried Rapp* mit der Entwicklung und Einführung von Teilzeitarbeit für Soldatinnen und Soldaten. Hierbei werden verschiedene dienstliche Bereiche und Funktionen untersucht. Ein Blick auf die Teilzeitarbeit in Führungspositionen der Wirtschaft sowie in eine andere Einsatzorganisation (Streifendienst der Polizei) runden die Thematik ab.

In ihrer Zusammenfassung *Einsatzorganisationen: Handlungsfelder und Herausforderungen für Forschung und Praxis* greifen *Eva-Maria Kern*, *Gregor Richter*, *Johannes C. Müller* und *Fritz-Helge Voß* die innerhalb der Beiträge diskutierten Aspekte auf und formulieren konkrete Handlungsfelder für Wissenschaft und Praxis. Für jedes Handlungsfeld adressieren sie beispielhaft aktuelle Fragestellungen, anhand derer deutlich wird, welchen Herausforderungen sich Einsatzorganisationen in den nächsten Jahren stellen werden müssen.



Wie funktionieren Einsatzorganisationen?

Ein Bezugsrahmen

Eva-Maria Kern

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag führt die Autorin zunächst grundlegende Betrachtungen zur Definition und Einordnung des Begriffes *Einsatzorganisation* durch. Darauf aufbauend entwickelt sie einen Bezugsrahmen zur Charakterisierung von Einsatzorganisationen und diskutiert deren wesentliche Spezifika. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse führen zu einem besseren Verständnis der Funktionsweise dieser besonderen Organisationen und liefern interessante Impulse für Wissenschaft und Praxis.

Einleitung

Zivile und militärische *Einsatzorganisationen* sind sehr spezifische Organisationen, die ihre komplexen und meist nicht vorausplanbaren Leistungen oft unter äußerst herausfordernden Einsatzbedingungen erbringen müssen. Ihre Einsätze umfassen dabei ein weites Spektrum wie zum Beispiel Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, das Löschen von Großbränden, Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, die Sicherung von Großveranstaltungen oder die Durchführung von Auslandseinsätzen.¹

Für die *Wissenschaft* bieten *Einsatzorganisationen* aufgrund ihrer organisationalen Spezifika, die für unterschiedliche Forschungsdisziplinen und -perspektiven interessante Fragestellungen aufwerfen, ein ergiebiges Untersuchungsfeld. So werden Einsatzorganisationen aus der Perspektive der *Hochrisikoforschung* als Beispiele für sogenannte High Reliability Organizations² herangezogen. Adres-

¹ Kern und Hartung 2013, S. 115.

² Vgl. La Porte 1996, zu den Charakteristika vgl. Weick und Sutcliffe 2010, S. 10-18.

siert werden hierbei beispielsweise die Identifikation von Faktoren des zuverlässigen Handelns³, die Funktionsweise und -fähigkeit von Teams⁴ in hochkritischen Situationen oder die Ausgestaltung von Führung⁵ in diesem Kontext. Weitere Forschungsarbeiten betrachten die Übertragbarkeit von einsatzorganisationalen Charakteristika auf andere Organisationen.⁶ Vielfältig untersucht werden Einsatzorganisationen auch als wesentliche Akteure im Kontext des *Katastrophenmanagements* mit dem Ziel, Strukturen, Zuständigkeiten und Fragen der Zusammenarbeit zu beleuchten.⁷ Darüber hinaus existiert eine Vielzahl von Veröffentlichungen, die einzelne Einsatzorganisationen in den Fokus der Betrachtung stellt und für diese spezifische Fragestellungen bearbeitet.⁸

In der *Praxis* rücken Einsatzorganisationen und deren Handeln aufgrund aktueller Entwicklungen und Trends – wie etwa die Zunahme von Naturkatastrophen oder aber das verstärkte Auftreten von Terrorismus – immer mehr in den Fokus des Interesses. Die Häufigkeit komplexer Einsätze unter Beteiligung mehrerer Einsatzorganisationen sowie weiterer Akteure nimmt zu. Wesentlich für ein erfolgreiches Zusammenwirken und damit Handeln ist, zu verstehen, wie Einsatzorganisationen funktionieren.

Zielsetzung des vorliegenden Beitrages ist es daher, basierend auf einer begrifflichen Einordnung von *Einsatzorganisationen* einen *Bezugsrahmen* zur entwickeln, der deren Charakterisierung insbesondere aus struktureller Sicht ermöglicht und damit zu einem besseren Verständnis der Funktionsweise von Einsatzorganisationen sowie der diesen zugrundeliegenden Gestaltungsprinzipien führt.

³ Vgl. z.B. Ford 2018; Pawlowsky 2008 sowie Misteles 2007.

⁴ Vgl. z.B. Burke et al. 2004.

⁵ Vgl. z.B. Bräuer 2014.

⁶ Vgl. z.B. Godé-Sanchez 2010 sowie Hargreaves und Damian 2004.

⁷ Vgl. z.B. Wendekamm und Feißt 2015.

⁸ So befasst sich z.B. Heimann 2016 mit Führungsstäben der Polizei oder Apelt 2012 mit dem Militär als Organisation.

Begriffsdefinition und -einordnung

In der Literatur wird der Begriff Einsatzorganisation (in englischsprachigen Veröffentlichungen *emergency services* oder *emergency response organization*) zwar verwendet, aber in der Regel nur durch eine Aufzählung erläutert.⁹ Eine eindeutige und differenzierende Definition liegt nicht vor.¹⁰ Dies hängt auch damit zusammen, dass Einsatzorganisationen bis dato nicht als besonderer bzw. eigenständiger Organisationstypus verstanden werden.¹¹

In der Praxis werden Einsatzorganisationen in entsprechenden Normen zum Katastrophenmanagement näher spezifiziert. So werden sie zum Beispiel in der ÖNORM S 2304:2011 definiert als:

„Nach öffentlichem oder Privatrecht verfasste Organisation[en], die mit den von ihr vorgehaltenen Kräften und Mitteln die Vollziehung öffentlicher Aufgaben der Gefahrenabwehr und Schadensbekämpfung wahrzunehmen ha[ben].“¹²

Darüber hinaus haben sich weitere Begrifflichkeiten als Bezeichnung für Einsatzorganisationen etabliert, die aber nur in Teilen deckungsgleich sind. So wird zum Beispiel die Bezeichnung *Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)* für jene Organisationen herangezogen, die spezifische Aufgaben zur Bewahrung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wahrnehmen.¹³ Allgemein benutzt wird auch der Begriff *Blaulichtorganisationen*, unter dem üblicherweise Polizeien, Feuerwehren und Rettungsdienste verstanden werden. Auch Bezeichnungen wie *Zivil- und Katastrophenschutzorganisationen* oder *Hilfsorganisationen* werden verwendet.¹⁴

⁹ Vgl. z.B. Carter 2008, S. 227, der unter *emergency services* „*police, fire authorities, ambulance services, civil defense, armed forces*“ zusammenfasst.

¹⁰ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 114.

¹¹ Vgl. dazu Richter 2020 in diesem Band. Eine Ausnahme bildet Bruderer, der in seiner Dissertation Organisationsformen sozio-technischer Systeme mit Milizcharakter bearbeitet (vgl. Bruderer 1979).

¹² ÖNORM S 2304:2011, 2.18.

¹³ Vgl. Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, 2018.

¹⁴ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 115.

Im vorliegenden Beitrag werden Einsatzorganisationen als Organisationen verstanden,

- *die die Vollziehung öffentlicher Aufgaben der Gefahrenabwehr, der Schadensbekämpfung oder der Landesverteidigung wahrzunehmen haben¹⁵ und*
- *deren Zweck, d. h. Auftrag, eine Leistungserbringung in dringlichen Situationen zur Erhaltung und Wiederherstellung der normalen Lebensführung oder gar des menschlichen Überlebens darstellt.¹⁶*

Konstituierendes Merkmal für Einsatzorganisationen nach dem hier postulierten Verständnis ist das Vorhandensein zweier unterschiedlicher formaler Strukturen der Aufbauorganisation: Einer bürokratischen Struktur im Bereitschaftszustand sowie einer flexiblen Einsatzstruktur,¹⁷ wobei in der Regel sogenannte Einsatzkräfte ihren eigentlichen Aufenthaltsort durch Ausrücken verlassen, um an einem definierten Einsatzort tätig zu werden. Damit umfasst der Begriff *Einsatzorganisationen* sowohl zivile Organisationen wie Feuerwehren, Rettungsdienste, Polizeien und Katastrophenschutzorganisationen mit den genannten Merkmalen als auch Streitkräfte als militärische Organisation. Abbildung 1 zeigt eine Abgrenzung der genannten Begrifflichkeiten, illustriert durch die für die Bundesrepublik Deutschland in diesem Kontext spezifischen Organisationen.

¹⁵ Vgl. ÖNORM S 2304:2011, 2.18.

¹⁶ Kern und Hartung 2013, S. 115; Bruderer 1979, S. 6.

¹⁷ Vgl. Müller 2018, S. 32; Apelt 2014, S. 77; Mistele 2007, S. 119. Bezogen auf militärische Einsatzorganisationen bringt Richter die Dualität der Organisation durch die Beschreibung von zwei unterschiedlichen Zuständen zum Ausdruck: Den kalten Aggregatzustand (hinsichtlich Friedens- oder Grundbetrieb) und andererseits den heißen Aggregatzustand (hinsichtlich Einsatz- und Kampfbedingungen) (vgl. Richter 2017, S. 658).

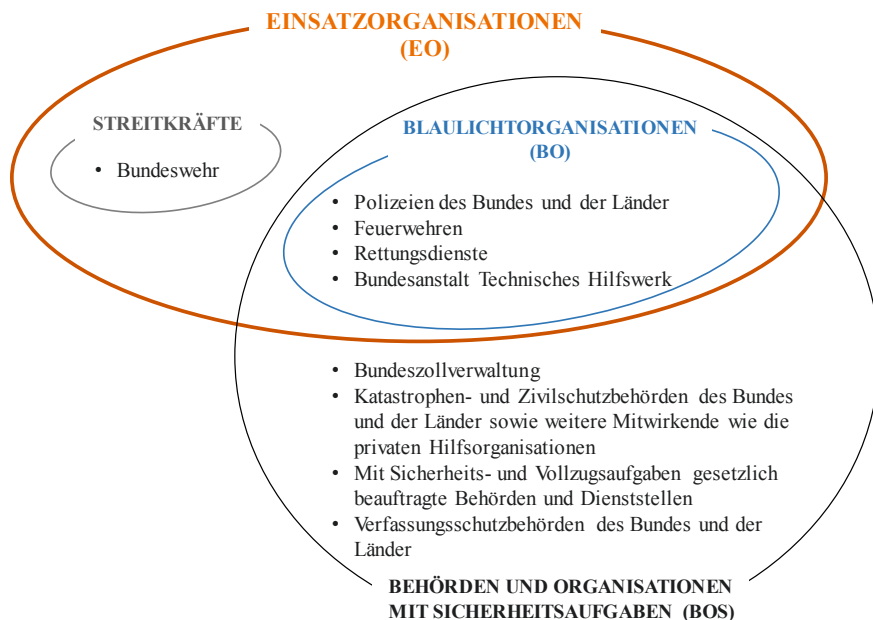


Abbildung 1: Begriffliche Abgrenzung EO, BOS und BO¹⁸

Die elementare Arbeitsform von Einsatzorganisationen ist der Einsatz,¹⁹ der als eine „... durch Auftrag, Befehl oder eigenen Entschluss ausgelöste und der Gefahrenabwehr oder Schadensbekämpfung dienende Tätigkeit von Kräften (einzelnen Personen, Einheiten oder Verbänden)“²⁰ verstanden werden kann und durch spezifische Kontextfaktoren des Handelns gekennzeichnet ist.²¹ Aufbauend auf die begriffliche Einordnung von Einsatzorganisationen wird nachfolgend ein Bezugsrahmen zur Charakterisierung derselben vorgestellt.

¹⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern 2009.

¹⁹ Vgl. Mistele 2007, S. 120.

²⁰ Jachs 2011, S. 190.

²¹ Die Kontextfaktoren des Handelns werden im Zuge der Beschreibung des Bezugsrahmens näher erläutert.

Bezugsrahmen: Spezifika von Einsatzorganisationen

Einsatzorganisationen müssen unter herausfordernden Rahmenbedingungen agieren. Eine *zentrale Rolle* spielen dabei die Einsatzkräfte einerseits als Mitglieder eines Teams, andererseits als Einzelpersonen mit ihrer Persönlichkeit, ihren Kenntnissen und Fähigkeiten. Je nach Einsatzorganisation können ihre Mitglieder haupt- oder ehrenamtlich tätig sein.²² Die Verfassung der einzelnen Einsatzkraft kann sich entsprechend massiv auf den Verlauf des Einsatzes auswirken.²³ Einsatzorganisationen können somit nur dann erfolgreich sein, wenn die handelnden Personen den Anforderungen gerecht werden, die an sie gestellt werden.

Darüber hinaus – und dieser Aspekt soll im Folgenden den Fokus der Betrachtungen bilden – muss das Agieren der Einsatzkräfte aber auch durch eine *adäquate Organisationsgestaltung* bestmöglich unterstützt werden.²⁴ Eine wesentliche Zielsetzung dabei ist die Sicherstellung eines Höchstmaßes an *funktionaler Zuverlässigkeit* (High Reliability),²⁵ zu deren Erklärung die aktuelle Hochzuverlässigkeitsforschung unterschiedliche theoretische Konstrukte adressiert.²⁶ Diese beinhalten einerseits Anforderungen an die Organisationsgestaltung, zeigen aber andererseits auch auf, wie diese durch die Etablierung spezifischer *Organisationsstrukturen*²⁷ erfüllt werden können.²⁸ In Abbildung 2 wird ein Bezugsrahmen zur Charakterisierung von Einsatzorganisationen vorgestellt, der wesentliche, insbesondere auch strukturelle Spezifika darstellt. Seine einzelnen Elemente wurden einerseits auf Basis einer strukturierten Literaturrecherche ermittelt,²⁹ andererseits aber auch durch die aus den Beiträgen des gegenständlichen Sammelbandes gewonnenen Erkenntnisse ergänzt.

²² Zu den Herausforderungen, die ehrenamtliche Einsatzkräfte mit sich bringen, vgl. z.B. die Beiträge von Blanckmeister 2020 und Haas 2020 in diesem Band.

²³ Vgl. Scherrer 2020 in diesem Band.

²⁴ Vgl. Scherrer 2020 in diesem Band.

²⁵ Vgl. Richter 2020 in diesem Band.

²⁶ Vgl. Holling 2020 in diesem Band.

²⁷ Die Gesamtheit der organisatorischen Regeln wird als Organisationsstruktur bezeichnet (vgl. Picot 2007, Sp. 1281).

²⁸ So wird beispielsweise die Fähigkeit zur Improvisation als unverzichtbar für die Bewältigung hochdynamischer Einsatzlagen identifiziert und Routinen werden als Ressourcen der Improvisation beschrieben (vgl. Schröder und Geiger 2014, S. 169).

²⁹ Vgl. hierzu Schritt (I) der Literaturrecherche von Holling 2020 in diesem Band. Die in den 113 Beiträgen aus den Jahren 1977 bis 2018 benannten strukturellen Spezifika wurden identifiziert und zu übergeordneten Themenkomplexen zusammengefasst, die sich als Elemente im Bezugsrahmen wiederfinden.

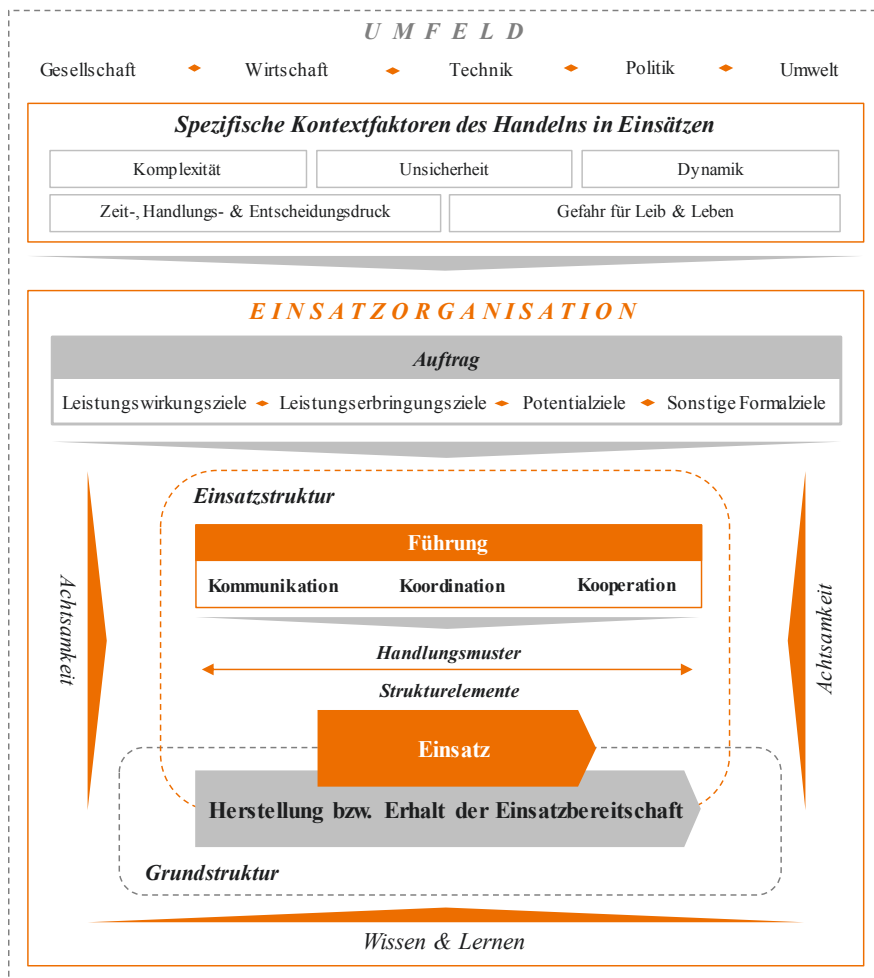


Abbildung 2: Bezugsrahmen zur Charakterisierung von Einsatzorganisationen

Nachfolgend werden die einzelnen Bausteine des Bezugsrahmens erläutert und zueinander in Bezug gesetzt.

Spezifische Kontextfaktoren des Handelns im Einsatz

Einsätze sind durch spezifische Kontextfaktoren des Handelns gekennzeichnet, die im Folgenden kurz beschrieben werden. Ob und in welcher Ausprägung diese konkret vorliegen, hängt von der Art des Einsatzes ab.³⁰

Auslöser eines Einsatzes sind zumeist unvorhergesehene Ereignisse, zum Beispiel eine Explosion oder ein Unwetter. Bei vorausgeplanten Einsätzen³¹ ist zwar der mögliche Einsatzzeitraum grob bekannt, welche konkreten Einsatzsituationen jedoch auftreten, kann nur eingeschränkt prognostiziert werden.³² Somit sind Einsätze dadurch charakterisiert, dass die unmittelbar erforderliche Leistungserstellung oftmals nicht vollständig planbar ist, weil die Rahmenbedingungen eines Einsatzes in der Regel kaum denen eines anderen vollständig gleichen. Mit steigender *Komplexität* und *Dynamik* der Einsatzlage nimmt die Planbarkeit zudem dramatisch ab, daraus resultiert ein Agieren unter *Unsicherheit*.³³ Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass Einsatzorganisationen insbesondere bei komplexen Einsatzlagen mit anderen Einsatzorganisationen und weiteren Akteuren, wie beispielsweise Behörden, zusammenarbeiten müssen.³⁴

Erschwerende Rahmenbedingungen während des Einsatzes sind die oft unklare Lage und der meist hohe *Zeit-, Entscheidungs- und Handlungsdruck*. Die handelnden Personen haben innerhalb kurzer Zeit viele und komplexe Entscheidungen zu treffen, wobei diese und die aus ihnen resultierenden Handlungen wiederum die Einsatzsituation und damit den Einsatz selbst beeinflussen.³⁵ Zudem sind Einsätze oftmals durch die latent bestehende *Gefahr für Leib und Leben* gekennzeichnet³⁶, wodurch die Einsatzkräfte in besonderem Maße Stress und psychischen Belastungen ausgesetzt sind.³⁷

³⁰ Eine mögliche Differenzierung von Schadensereignissen anhand des Ausmaßes, der geographischen Ausdehnung und der Dauer der Wirkung in Notfälle, schwere Notfälle, Desaster und Katastrophen nimmt Jul 2007, S. 140-141 vor.

³¹ Beispiele für derartige Einsätze sind die Sicherung von Großereignissen wie z.B. der Fußballweltmeisterschaft oder einer Demonstration.

³² Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 117.

³³ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 123.

³⁴ Vgl. hierzu z.B. die Beiträge von Adelmann und Meidenstein 2020, von Gneisenau 2020 und Voß 2020 in diesem Band.

³⁵ Vgl. Misteles 2007, S. 36.

³⁶ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 117.

³⁷ Vgl. Helmerichs 2008, S. 378 f.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass Einsatzorganisationen bei ihrem Handeln in unterschiedlichem Ausmaß durch die beschriebenen Kontextfaktoren vor zum Teil sehr große Herausforderungen gestellt werden.

Rolle des Auftrags zur Gestaltung und Steuerung

Existenzgrundlage der in diesem Beitrag betrachteten Einsatzorganisationen ist der staatliche Auftrag, der in Gesetzen bzw. Richtlinien festgeschrieben ist.³⁸ Seine Quantifizierung ist häufig nicht ohne Weiteres möglich, da Einsatzorganisationen durch das Vorherrschen von Sachzielen geprägt sind, deren Operationalisierung sich oft herausfordernd gestaltet. Die klassischen Formalziele eines Unternehmens treten in den Hintergrund.

Zur Konkretisierung des Auftrages müssen die beabsichtigten Wirkungen der Einsatzorganisation sowie deren Fähigkeitsspektrum und damit deren konkrete Aufgaben in Form von sogenannten *Leistungswirkungs-*³⁹ und *Leistungserbringungszielen*⁴⁰ festgeschrieben werden. Von besonderer Wichtigkeit für Einsatzorganisationen ist die Definition der sogenannten *Potentialziele*. Hier wird festgelegt, welche Ressourcen in welcher Qualität und Quantität zur Erfüllung des Auftrags erforderlich sind und welche weiteren Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um die Einsatzbereitschaft sicherzustellen.⁴¹ Dies stellt vor dem Hintergrund einer sich aufgrund eines dynamischen Umfeldes stetig wandelnden Bedrohungslage eine Herausforderung dar, ist aber unabdingbare Voraussetzung für das adäquate Funktionieren der Einsatzorganisation. Die Formulierung und Festlegung der oben genannten Ziele werden in der Regel durch verschiedene *sonstige Formalziele* beeinflusst bzw. eingeschränkt. Beispielhaft genannt werden können hier Budgetziele oder auch politische Ziele, wie zum Beispiel die Teilnahme an bestimmten Missionen.⁴²

³⁸ Beispiele hierfür sind u.a. verteidigungspolitische Richtlinien oder Gesetze wie das Gesetz über das Technische Hilfswerk oder Rettungsdienstgesetze.

³⁹ Leistungswirkungsziele haben die direkte Erfüllung eines Auftrags zum Inhalt (vgl. hierzu Kern und Hartung 2013, S. 122 sowie Horak et al. 2007, S. 179).

⁴⁰ Beispielsweise kann festgelegt werden, über welches Fähigkeitsspektrum eine Einsatzorganisation verfügen soll (z.B. im Falle von Streitkräften: Landesverteidigung).

⁴¹ Vgl. hierzu die Ausführungen zum Kernprozess Herstellung und Erhalt der Einsatzbereitschaft.

⁴² Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 123; auch zu detaillierteren Ausführungen zum Zielsystem von Einsatzorganisationen.

Der Auftrag von Einsatzorganisationen ist nicht starr, sondern muss entsprechend den Anforderungen des *Umfeldes*, die nachfolgend beschrieben werden, weiterentwickelt werden.

Umfeld von Einsatzorganisationen und dessen Wirkung

Verschiedene Einflussfaktoren aus Gesellschaft, Wirtschaft, Technik, Politik und Umwelt führen zu sich wandelnden oder völlig neuen Bedrohungen, auf die Einsatzorganisationen reagieren und sich entsprechend ausrichten bzw. aufstellen müssen. Beispiele für derartige Einflussfaktoren sind:⁴³

- *Soziokulturelle Einflussfaktoren*, die beispielsweise ein Auftreten von Kriminalität begünstigen oder aber auch die Bereitschaft von Menschen verändern, sich sozial zu engagieren, was insbesondere für Einsatzorganisationen mit freiwilligen Helfern ein Problem darstellt,
- *wirtschaftlich-technische Einflussfaktoren*, wie etwa neue Technologien, durch die sich bis dato unbekannte Bedrohungen etablieren (zum Beispiel Cyberkriminalität, Cyberkrieg) oder aber eigentlich gängige Technologien, wie beispielsweise die Atomkraft, die zu Risiken werden,
- *politische Einflussfaktoren*, die beispielsweise zu militärischen Einsätzen oder zu einem Ansteigen von internationalem Terrorismus führen, sowie
- *ökologische Einflussfaktoren*, wie zum Beispiel Klima- bzw. Umweltveränderungen, die ein häufigeres Auftreten von Naturkatastrophen in Form von wetterbedingten Extremereignissen hervorrufen können.

Nur durch eine adäquate Reaktion auf Veränderungen der Einflussfaktoren können Einsatzorganisationen sicherstellen, dass sie ihre Wirksamkeit behalten und damit in der Lage sind, den Schutz der Bevölkerung zu garantieren.⁴⁴

⁴³ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 125.

⁴⁴ Vgl. zur Rolle des strategischen Risikomanagements in diesem Kontext Hartung 2020 in diesem Band.

Einsatz und Herstellung bzw. Erhalt der Einsatzbereitschaft als Kernprozesse

Die Wertschöpfung und damit die für die Gesellschaft und den Bürger relevante Leistungserstellung von Einsatzorganisationen erfolgt in den beiden Kernprozessen *Einsatz* und *Herstellung bzw. Erhalt der Einsatzbereitschaft*.⁴⁵

Die eigentliche Einsatzleistung wird im *Kernprozess Einsatz* entweder am oder für den Bürger selbst erbracht (zum Beispiel bei einer Reanimation durch die Rettung oder aber bei einem militärischen Auslandseinsatz für die Sicherheit der Bevölkerung dort bzw. im eher abstrakten Sinn auch für die Sicherheit der Bürger des Landes, aus dem die jeweiligen Streitkräfte stammen⁴⁶), oder aber an einem in dessen Besitz befindlichen Gut (zum Beispiel ein Haus, in dem ein Brand ausgebrochen ist). Besonders herausfordernd ist die Tatsache, dass sowohl der Zeitpunkt als auch der Umfang und Fortgang der nachfrageorientierten Leistungserbringung situationsbezogen und damit überwiegend fremdbestimmt sind.⁴⁷ Nahezu jeder Einsatz ist individuell, daher verläuft die Leistungserstellung nicht wie bei *normalen* Dienstleistern regelmäßig bzw. relativ standardisiert. Ein Herausbilden von Lerneffekten ist demzufolge nur eingeschränkt möglich. Daher sind der Erwerb bzw. der Erhalt von Wissen und Erfahrungen, die für Einsätze hilfreich sein können, für Einsatzorganisationen umso wichtiger.⁴⁸

Wie bei jedem Dienstleister muss auch bei Einsatzorganisationen das für die Erbringung der Dienstleistung notwendige Potential geschaffen werden.⁴⁹ Dies geschieht im Kernprozess *Herstellung und Erhalt der Einsatzbereitschaft*. Die Herausforderung besteht dabei darin, dass im Idealfall für alle im Spektrum des Auftrags liegenden Einsatzszenarien Fähigkeiten aufgebaut und vorgehalten werden, die jederzeit abrufbar sind.⁵⁰ Deshalb sind regelmäßige Übungen⁵¹ für den Potentialerhalt unerlässlich, da das Personal sonst nur punktuell in realen Einsätzen Er-

⁴⁵ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 127.

⁴⁶ Diesbezüglich äußerte sich der ehemalige Bundesminister der Verteidigung, Peter Struck, im Jahr 2002 wie folgt: „Die Sicherheit Deutschlands wird auch am Hindukusch verteidigt.“ (vgl. hierzu Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2019).

⁴⁷ Vgl. Hilgers 2008, S. 252 ff.

⁴⁸ Vgl. Müller 2018, S. 35.

⁴⁹ Vgl. die Definition von Potentialzielen in diesem Beitrag.

⁵⁰ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 116.

⁵¹ Vgl. zur Bedeutung von Übungen z.B. Broemme 2020, Elbe 2020, Holzer 2020 oder Müller 2020 in diesem Band.

fahrungen sammeln könnte.⁵² Für die *Herstellung und den Erhalt der Einsatzbereitschaft* müssen in Abhängigkeit vom Auftrag entsprechende Kräfte und Mittel zur Verfügung stehen. So muss das Personal entsprechend ausgebildet und in Übung gehalten werden. Dies stellt sowohl im Kontext der heute verstärkt diskutierten flexiblen Arbeitszeitmodelle⁵³ als auch insbesondere bei Einsatzorganisationen, die über freiwilliges bzw. ehrenamtliches Personal verfügen, eine große Herausforderung dar.⁵⁴ Im Bereich der Mittel, d.h. der Ausrüstung, muss das für den Einsatzfall erforderliche Material funktionsfähig gehalten werden. Darüber hinaus sind der Aufbau, der Erhalt und die Anpassung einsatzrelevanter Strukturen sicherzustellen⁵⁵ und die für die Einsatzdurchführung spezifischen Verfahren zu etablieren und zu trainieren. Zudem können auch für spezifische Einsatzkontexte gewonnene Erkenntnisse aus der Forschung einen Beitrag zur Einsatzbereitschaft leisten.⁵⁶

An dieser Stelle sei angemerkt, dass eine unabdingbare Voraussetzung zur *Herstellung und zum Erhalt der Einsatzbereitschaft* selbstverständlich sowohl die Personalgewinnung und -bindung als auch die Beschaffung geeigneter Ausrüstung⁵⁷ und die Zurverfügungstellung entsprechender baulicher und (IT-)technischer Infrastruktur zählen. Diese Aktivitäten werden jedoch im Allgemeinen nicht dem Kernprozess *Herstellung und Erhalt der Einsatzbereitschaft* zugeordnet, sondern in den jeweiligen Unterstützungsprozessen durchgeführt.⁵⁸ Insbesondere bei der Gestaltung der *einsatznahen* Unterstützungsprozesse (wie zum Beispiel Beschaffung für einen laufenden Einsatz) ist darauf zu achten, dass diese am Einsatzprozess ausgerichtet sind und so flexibel gestaltet werden, dass sie den Einsatz nicht behindern. Dennoch müssen im Kontext von staatlichen Institutionen rechtliche

⁵² Vgl. Mistele 2007, S. 5.

⁵³ Vgl. z.B. zu Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung von Teilzeitarbeit in den Streitkräften Rapp 2020 in diesem Band.

⁵⁴ Vgl. hierzu Blanckmeister 2020 und Haas 2020 in diesem Band.

⁵⁵ Vgl. für Details Kern und Hartung 2013, S. 127 f. sowie für die Illustration am Beispiel des THW Löffler et al. 2013, S. 17 ff.

⁵⁶ Vgl. hierzu Kehe und Wölfel 2020 in diesem Band.

⁵⁷ Vgl. hierzu Eßig et al. 2020 in diesem Band.

⁵⁸ Vgl. bspw. die Prozesslandkarte der Bundeswehr (internes Dokument) mit den Unterstützungsprozessen *Personal bereitstellen*, *Materielle Lösungen nach CPM (nov) bereitstellen* oder *Infrastruktur betreiben und bereitstellen*. Bei Einsatzorganisationen mit freiwilligem bzw. ehrenamtlichem Personal kann die Personalgewinnung und -bindung jedoch aufgrund ihrer besonderen Bedeutung auch als Teil des Kernprozesses *Herstellung und Erhalt der Einsatzbereitschaft* darstellen (vgl. diesbezüglich die Prozesslandkarte des THW in Löffler et al. 2013, S. 18). CPM nov steht für Customer Product Management (novelliert). Vgl. hierzu detailliert Wenzel 2014, S. 87.

Rahmenbedingungen beachtet werden. Die oben angeforderte Flexibilisierung der Unterstützungsprozesse darf nicht als Freifahrtschein zu deren Umgehung genutzt werden. Eine zielorientierte Verknüpfung von Einsatz- und Verwaltungshandeln ist demzufolge für die Effektivität und Effizienz von Einsatzorganisationen, die, wie nachfolgend beschrieben, eine hybride Organisation darstellen, unabdingbar.⁵⁹

Hybride Organisation zwischen Einsatz und Bürokratie

Einsatzorganisationen verfügen über zwei verschiedene formale Strukturen, eine bürokratische Struktur zum Aufbau und Erhalt von Fähigkeiten im Bereitschaftszustand sowie eine flexible Struktur im Einsatz.⁶⁰ Ein besonderes Merkmal der Einsatzstruktur ist ihre situationsabhängige Ausgestaltung, die sowohl vom Schadensereignis (Schadentyp, -objekt und -ausmaß) und dessen Entwicklung als auch vom Einsatzverlauf bestimmt wird.⁶¹ So steht zum Beispiel für die Bewältigung von Routinelagen die *Allgemeine Aufbauorganisation* (AAO) zur Verfügung, während für besondere Lagen bzw. Sonderlagen⁶² eine sogenannte *Besondere Aufbauorganisation* (BAO)⁶³ eingenommen werden muss.⁶⁴ Die Einsatzstruktur ist durch vordefinierte Strukturelemente skalierbar gestaltet, sodass sie, sowohl hinsichtlich der Führungsorganisation als auch der verfügbaren Kräfte und Mittel, an die Erfordernisse der aktuellen Lage angepasst werden kann. Je nach Komplexität des Einsatzes umfasst sie auch mehrere Akteure, die in unterschiedlichen Formen von Kooperation oder Unterstellungen zusammenarbeiten.⁶⁵

⁵⁹ Vgl. Löffler et al. 2013, S. 19 f.

⁶⁰ Vgl. Apelt 2014, S. 77; Mistelet 2007, S. 119. Richter bezeichnet diesen Zustand, bezogen auf militärische Einsatzorganisationen einerseits als kalten Aggregatzustand (hinsichtlich Friedens- oder Grundbetrieb) und andererseits als heißen Aggregatzustand (hinsichtlich Einsatz- und Kampfbedingungen) (vgl. Richter 2017, S. 658).

⁶¹ Vgl. Röser 2017, S. 158.

⁶² Vgl. für die Erklärung der Begrifflichkeiten *besondere Lagen* bzw. *Sonderlagen* den Beitrag von Dudek 2020 in diesem Band.

⁶³ Es existieren auch unterschiedliche Formen Besonderer Aufbauorganisationen (vgl. hierzu z.B. Holzer 2020 in diesem Band, der die Besondere Aufbauorganisation Großeinsatz (BAO-GE) und die Besondere Aufbauorganisation Stabsdienst (BAO-Stb) beschreibt).

⁶⁴ Vgl. hierzu Dudek 2020, Holzer 2020 und von Kaufmann 2020 in diesem Band.

⁶⁵ Vgl. hierzu z.B. Golecki 2020 in diesem Band, der die Aufbau- und Führungsorganisation von Feuerwehr und Katastrophenschutz beschreibt, oder Voß 2020 in diesem Band, der Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen in Einsatzlagen in den Fokus seiner Betrachtungen stellt.

Im Allgemeinen erfolgt jedoch keine vollständige Transformation⁶⁶, sondern die Einsatzstruktur wird nur von Teilen der Einsatzorganisation eingenommen. Dies bringt, insbesondere bei komplexen Einsätzen längerer Dauer sowie bei großen Einsatzorganisationen mit ausgeprägten Verwaltungsstrukturen (wie zum Beispiel die Bundeswehr oder die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)) die Herausforderung mit sich, dass Einsatzstruktur und Verwaltungsstruktur ineinandergreifen und trotz zum Teil fundamental anderer Funktionsprinzipien zielorientiert, d.h. ausgerichtet auf den Einsatz, interagieren müssen. Dabei darf jedoch – wie im vorangehenden Abschnitt beschrieben – das Spannungsfeld zwischen Handeln im Einsatz und Verwaltungshandeln nicht außer Acht gelassen werden.⁶⁷

Einsatzhandeln im Spannungsfeld von Standardisierung und Flexibilität

Einsatzprozesse lassen sich in verschiedene Phasen untergliedern, durch die das Vorgehen vom Eintreten eines Schadensereignisses bis hin zu Tätigkeiten nach dem Einsatz grob strukturiert wird.⁶⁸ Welche konkreten Anforderungen an deren Ausgestaltung gestellt werden, wird durch die jeweilige Einsatzsituation determiniert. Einsatzorganisationen müssen ihren Einsatzkräften daher im Rahmen der zuvor beschriebenen Einsatzstruktur geeignete strukturelle Voraussetzungen bieten, die einerseits in zeitkritischen und gefährlichen Situationen schnellstmöglich zu einem geordneten Einsatzhandeln befähigen⁶⁹, andererseits aber auch entsprechenden Spielraum für situatives und damit flexibles Agieren lassen.

⁶⁶ Der Transformationsprozess kann sich herausfordernd gestalten (vgl. hierzu von Kaufmann 2020 in diesem Band, der den Transformationsprozess von der AAO zur BAO beschreibt und für diesen auch Verbesserungspotentiale aufzeigt).

⁶⁷ Vgl. Löffler et al. 2013, S. 18 ff.: Die Autoren weisen am Beispiel der Bundesanstalt THW auf das Spannungsfeld zwischen *Einsatz* und *Verwaltung* hin, das an der Nahtstelle zwischen ehrenamtlich geprägten Einsatzkräften und den Verwaltungsstrukturen der Bundesanstalt in der alltäglichen Zusammenarbeit besonders spürbar wird (vgl. hierzu auch Reifferscheid und Bednarz 2020 in diesem Band).

⁶⁸ Vgl. z.B. Ulrich 2016, S. 106. Für eine Erläuterung der Phasen Meldung, Alarmierung, Verlegung zum Einsatzort, Lageerkundung, Einsatzmaßnahmen, Rückverlegung, Nachbesprechung, Wiederherstellung der Einsatzbereitschaft vgl. Röser 2017, S. 18 f.

⁶⁹ Vgl. Röser und Kern 2019, S. 47 f.; Schröder und Geiger 2014, S. 161 f.

Als Voraussetzung für den Einsatz – und damit als wesentlicher Faktor zur Herstellung der Einsatzbereitschaft – werden die verschiedenen *Strukturelemente*⁷⁰ der Einsatzstruktur, spezifische Vorgehensweisen, die im Folgenden unter dem Begriff *Handlungsmuster* zusammengefasst werden sollen, und Begrifflichkeiten etc. standardisiert.⁷¹ Die definierten *Standards*⁷² dienen den Einsatzkräften insbesondere in Hochrisikosituationen als Orientierungshilfe. Durch sie kann, bei wenig Klärungs- und Diskussionsbedarf, sofort mit der Abarbeitung der entsprechenden einsatzrelevanten Aufträge begonnen werden. Zudem entlasten diese den Einsatzleiter und erleichtern auch die einsatzorganisationsübergreifende Zusammenarbeit.⁷³ Sie werden in unterschiedlicher Weise, beispielsweise in Einsatzkonzepten, Checklisten, sogenannten Standard Operating Procedures oder Einsatzplänen, dokumentiert.⁷⁴

Ausgangspunkt für die Formulierung der Standards sind definierte Einsatzszenarien, die – zumindest punktuell – im Sinne des Auftrags der jeweiligen Einsatzorganisation das gesamte Spektrum möglicher Einsätze, von Routineeinsätzen bis hin zu sehr komplexen Einsatzlagen, abdecken.⁷⁵ Tabelle 1 zeigt wesentliche Bereiche der Standardisierung und illustriert diese mit ausgewählten Beispielen.

⁷⁰ Derartige Strukturelemente können bspw. sog. taktische Einheiten sein.

⁷¹ Handlungsmuster sind bewährte Vorgehensweisen und werden angewandt, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen (vgl. Seidel 2009, S. 7-8).

⁷² Vgl. zu Standards z.B. Sell und Braun 2009, S. 1.; Georgakopoulos et al. 2000, S. 46.

⁷³ Vgl. Röser 2017, S. 79 ff. In Abhängigkeit vom Einsatzszenario können auch andere Akteure als Einsatzorganisationen, wie bspw. Behörden, involviert sein (vgl. hierzu auch Golecki 2020 in diesem Band).

⁷⁴ Vgl. Ulrich 2016, S. 111.

⁷⁵ Vgl. hierzu z.B. Ulrich 2016, S. 110 f.

Tabelle 1: Beispiele für Standardisierung in Einsatzorganisationen⁷⁶

Bereich	<i>Beispiele mit Erläuterung (kursiv = Handlungsmuster)</i>
Führung	Führungsorganisation: • AAO / BAO • Organisationselemente wie z.B. Einsatzleitung, Einsatzabschnitt, Führungsunterstützung/-stab • Standardisierte Rollen wie z.B. Einsatzleiter, Abschnittsleiter, Führungsassistent <i>Führen mit Auftrag: Der Auftrag wird vorgegeben, der Weg zur Erfüllung des Auftrags wird der jeweiligen Einsatzkraft überlassen.</i> <i>Führungsvorgang:⁷⁷</i> • <i>Lagefeststellung inkl. Erkundung der Lage / Kontrolle der Umsetzung</i> • <i>Planung mit Beurteilung der Lage und Entschluss</i> • <i>Befehlsgebung</i> • <i>Kontrolle der Umsetzung / gleichzeitig neue Lagefeststellung</i>
Einsatzprozess	<i>Referenzprozesse für seltene und komplexe Schadensszenarien beschreiben auf einer eher generischen Ebene, welche Aufgabe(n) im Einsatz durch welche Rolle und in welcher Reihenfolge durchzuführen sind. (z.B. Brand in einem Hochhaus, einem Straßentunnel oder einem U-Bahnhof)</i> <i>Detaillierte Beschreibungen für fachliche Aufgaben (z.B. Brandbekämpfung in Innenräumen)</i> <i>Durchführung von Debriefings (Verfahren zur Erfassung und Dokumentation von Erfahrungswissen. Synonyme für ein Debriefing sind u.a. Nachbesprechung oder Manöverkritik)</i>
Kommunikation	Begrifflichkeiten (z.B. Patientenablage, Abrufplatz) Kommunikations- und Übertragungswege (So wird z.B. innerhalb der einzelnen Einsatzabschnitte und zwischen den Einsatzabschnitten und der Einsatzleitung jeweils auf eigenen Funkkanälen kommuniziert. Auf diese Weise wird die Kommunikation gebündelt, sodass jede hierarchische Ebene nur für sie relevante Informationen erhält.)

⁷⁶ Tabelle 1 basiert auf Röser und Kern 2019; Müller 2018; Röser 2017; Bédé und Hofinger 2016; Danner-Schröder und Geiger 2016; Ulrich 2016; Peinel und Rose 2013 sowie einschlägigen Dienstvorschriften.

⁷⁷ Vgl. Ulrich 2016, S. 114; Bundesanstalt Technisches Hilfswerk 1999, S. 29; Staatliche Feuerwehrschule Würzburg 1999, S. 24.

<i>Bereich</i>	<i>Beispiele mit Erläuterung (kursiv = Handlungsmuster)</i>
Ressourcen	Für spezifische Einsatzszenarien wird der entsprechende Bedarf an Ressourcen in Qualität und Quantität antizipiert. Diese bestimmen sich aus dem Alarmierungsstichwort (z.B. Brand Zimmer) und dem Schadensort (z.B. Autobahn, Fußballstadion, Krankenhäuser). Definition dezidierter Kräfte-Mittel-Kombinationen z.B. die Definition der Anzahl der Einsatzkräfte für einen spezifischen Fahrzeugtyp.
Örtlichkeiten	Für besondere Orte (z.B. Autobahnen) und Objekte (z.B. Fußballstadion, Krankenhäuser) verfügen Einsatzorganisationen über detaillierte Pläne, die den Einsatzkräften eine rasche Orientierung am Einsatzort ermöglichen und somit den Zeitaufwand für die Erkundung verkürzen sollen. U.a. sind in diesen detaillierten Plänen die einzelnen Stockwerke eines Gebäudes dargestellt, Gefahrenquellen, wie Lager von radioaktiven Stoffen, verzeichnet und Ab-rufplätze für die Rettungskräfte vordefiniert.
Ausbildung	<i>Übung von Einsatzstandards: Einsatzkräfte üben in regelmäßigen Abständen die Anwendung der Einsatzstandards in Simulationen oder Großübungen (z.B. Entgleisung eines Zuges mit Schauspieler*innen, die Verletzte spielen).</i>

Die oben dargestellten Standards stellen grundlegende Bausteine dar, die es in Abhängigkeit vom konkreten Einsatz adäquat auszuwählen, anzuwenden bzw. zu kombinieren gilt. Darüber hinaus kann es auch erforderlich sein, diese entsprechend zu modifizieren oder sogar zu verwerfen und nach alternativen Handlungsoptionen zu suchen. Nur dadurch kann eine der Einsatzsituation angemessene Flexibilität erreicht werden.⁷⁸ Eine zentrale Rolle bei dieser zielorientierten Orchestrierung der Standards spielt neben dem Vorhandensein von flexiblen und vernetzten Einsatzstrukturen⁷⁹ eine auf derartige Anforderungen ausgerichtete Führung. Diese beinhaltet unter anderem ein auf Hochrisikosituationen angepasstes Führungsverhalten⁸⁰, entsprechend ausgestaltete Führungsverfahren⁸¹ sowie eine starke Akzentuierung der einsatzrelevanten Aspekte von *Kommunikation*, *Koordination* und *Kooperation*.

⁷⁸ Vgl. Röser und Kern 2019, S. 50.

⁷⁹ Vgl. Pawlowsky 2008, S. 311.

⁸⁰ Vgl. zu Führung in Extremsituationen Demont-Biaggi 2020 in diesem Band.

⁸¹ Beispiele hierfür sind die Handlungsmuster *Führungsvorgang* und *Führung durch Auftrag*, die in Tabelle 1 beschrieben werden.

Je komplexer eine Einsatzsituation ist, desto arbeitsteiliger – sowohl auf Ebene der Einsatzkräfte als auch auf Ebene der beteiligten (Einsatz)Organisationen – muss die Durchführung des Einsatzes gestaltet werden. Dies ist zum einen auf die schiere Anzahl an Beteiligten zurückzuführen, zum anderen auf die Notwendigkeit, dass Akteure mit unterschiedlichen Fähigkeitsspektren und Spezialisierungen herangezogen werden müssen. Damit steigt auch das Ausmaß an Parallelität, mit dem einzelne Aktivitäten durchgeführt werden. Zur Bewältigung dieser extrem arbeitsteiligen Auftragsbefüllung müssen die beteiligten Akteure zielgerichtet und eng miteinander interagieren.

Einsatzkräfte entscheiden auf Basis der vorhandenen Informationen. Vordringliches Ziel angesichts von Unsicherheit und Dynamik der Lage ist daher die Beschaffung und Bewertung handlungsrelevanter Informationen.⁸² Nur durch die Sicherstellung einer effektiven *Kommunikation* kann die vorhandene Informationsbasis abgesichert, korrigiert oder erweitert werden.⁸³ Eine wesentliche Führungsaufgabe besteht daher in der Gestaltung der Kommunikationsbeziehungen und -prozesse.⁸⁴ Insbesondere getroffene Entscheidungen müssen kommuniziert werden, da jeglicher Eingriff massive Auswirkungen auf die Lageentwicklung und damit auf das Tun der anderen Einsatzkräfte haben kann.

Während eines komplexen Einsatzes ist es erforderlich, die von den einzelnen Akteuren im Rahmen ihres spezifischen Auftrags zu erbringenden Aufgaben bzw. durchzuführenden Handlungen fachlich, in Bezug auf die einzusetzenden Ressourcen und zeitlich zu koordinieren.⁸⁵ Nur eine entsprechend zielorientierte *Koordination* kann sicherstellen, dass das gemeinsame Einsatzziel erreicht wird.⁸⁶ Ein wesentlicher Koordinationsfaktor ist zudem die für Einsatzorganisationen spezifische Kultur der Achtsamkeit, die beispielsweise durch geteilte Wertvorstellungen oder anerkannte Verhaltensregeln die rein strukturellen Koordinationsmechanismen ergänzt.⁸⁷

⁸² Vgl. Mistele 2007, S. 133.

⁸³ Vgl. z.B. McMaster und Barber 2012, S. 45 zur Bedeutung von Kommunikation bei Großschadenslagen.

⁸⁴ Vgl. zur Bedeutung der Kommunikationsprozesse für die Stabsarbeit bzw. für die Zusammenarbeit mehrerer Organisationen z.B. Knigge et al. 2014, S. 85 f.

⁸⁵ So sichert bspw. die Polizei eine Unfallstelle, während der Rettungsdienst verunfallte Personen versorgt.

⁸⁶ Vgl. Abbasi und Kapucu 2012, S. 1.

⁸⁷ Vgl. Denis 1995, S. 38 und Holling 2020 in diesem Band.

Über die reine Koordination hinaus ist für die Bewältigung komplexer Einsatzlagen eine enge *Kooperation* der Einsatzkräfte sowohl innerhalb der eigenen als auch mit Einsatzkräften anderer Einsatzorganisationen von großer Bedeutung. Kooperation ist dadurch gekennzeichnet, dass das Handeln der einzelnen Einsatzorganisationen eng miteinander verzahnt ist, weil sie gemeinsam an einer komplexen Problemlösung arbeiten, die einer Bündelung der jeweiligen spezifischen Expertise bedarf.⁸⁸ Erleichtert wird die Kooperation sowohl durch definierte Standards und durch die oben angesprochene spezifische Kultur als auch durch gemeinsame Einsatzerfahrungen. Allerdings weisen unterschiedliche Arten von Einsatzorganisationen, auch länderspezifisch, zum Teil unterschiedliche Führungssysteme⁸⁹ oder spezifische Ausprägungen anderer Standards auf, verwenden unterschiedliche Informations- und Kommunikationssysteme zur Einsatzunterstützung oder haben ihrem Auftrag gemäß auch ihre Organisationskultur entsprechend unterschiedlich ausgeprägt. Deshalb stellt jegliche Kooperation zwischen Einsatzorganisationen, insbesondere, wenn es sich um die Bewältigung von selten auftretenden, komplexen Einsatzszenarien handelt, eine Herausforderung dar.

Wissen als entscheidende Ressource und Lernen als notwendige Fähigkeit

Unabdingbare Voraussetzung für effektives Handeln im Einsatz ist das Wissen der Einsatzkräfte. Diese müssen über die entsprechenden Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, die zur Einsatzdurchführung erforderlich sind. Hierbei ist hervorzuheben, dass einzelne Einsatzkräfte in hohem Maße über ein gemeinsames Basiswissen und ähnliche Basisfähigkeiten verfügen, wodurch – auch bei unterschiedlich definierten Einsatzrollen – zum einen bei Bedarf Aufgaben anderer übernommen werden können, zum anderen aber auch ein gemeinsames Verständnis des Handlungsablaufes erreicht werden kann.⁹⁰ Eine besondere Rolle spielt dabei das Erfahrungswissen, also jenes Wissen, das Einsatzkräfte durch und in Einsätzen selbst erworben haben.

Damit aus bereits durchgeführten Einsätzen die richtigen Schlüsse gezogen werden können, ist es erforderlich, mit einsatzrelevantem Wissen entsprechend zielgerichtet umzugehen⁹¹ und dieses bspw. gezielt in Ausbildungs- und Übungsmaß-

⁸⁸ Vgl. hierzu Abbasi und Kapucu 2012, S. 3 f.

⁸⁹ Vgl. zu länderspezifischen Führungssystemen von Streitkräften Kraus und Degen 2020 in diesem Band.

⁹⁰ Vgl. Pawlowsky et al. 2008, S. 28.

⁹¹ Vgl. Müller 2020 in diesem Band sowie Müller 2018.

nahmen zu integrieren. Damit wird das genannte Wissen den Einsatzkräften zugänglich gemacht und kann so auch bei künftigen Einsätzen genutzt werden. Grundlegend hierfür ist für Einsatzorganisationen die Fähigkeit des Lernens, sowohl auf organisationaler als auch auf individueller Ebene.⁹² Dies insbesondere auch deshalb, weil vor allem die Phase der Einsatzdurchführung durch ein hohes Maß an Lernförderlichkeit gekennzeichnet ist, da gerade in Extremsituationen antrainierte Handlungsmuster oftmals sehr schnell verändert werden müssen.⁹³

Achtsamkeit als wesentliches Kennzeichen der Organisationskultur

Einsatzorganisationen weisen eine besondere Organisationskultur auf, die derart ausgeprägt sein sollte, dass sie in Situationen, in denen nicht auf Standards zurückgegriffen werden kann, ein funktionales Äquivalent für Organisationsstruktur darstellt und damit fehlende formale Regeln substituieren kann.⁹⁴ Ein wesentliches Kennzeichen dieser Organisationskultur ist Achtsamkeit. Diese Form organisationaler Intelligenz⁹⁵ führt zum Beispiel zu einem verstärkten Komplexitätsverständnis und ist damit die Voraussetzung für die Fähigkeit zur Entwicklung alternativer Wege zur Aufgabenbewältigung sowie die frühzeitige Identifikation von Herausforderungen. Zudem befördert Achtsamkeit eine schnellere Problemlösung auf Basis von Erfahrungs- und Fachwissen und trägt deshalb maßgeblich zum erfolgreichen Einsatzhandeln bei.⁹⁶

Fazit

Der in diesem Beitrag ausgehend von einer präzisierten Definition des Begriffes *Einsatzorganisation* entwickelte Bezugsrahmen stellt wesentliche, vor allem auch strukturelle Spezifika von Einsatzorganisationen dar und weist diese damit als eine abgrenzbare Gruppe von Organisationen aus. Ihnen allen gemeinsam ist ein staatlicher Auftrag, der die Grundlage ihrer Gestaltung bildet, ihrer Steuerung dient und unmittelbar von den Veränderungen des Umfeldes beeinflusst wird. Die eigentliche Leistungserstellung von Einsatzorganisationen erfolgt unter sehr herausfordernden Kontextfaktoren des Handelns im Kernprozess *Einsatz*, dessen Durch-

⁹² Vgl. hierzu bspw. Visser 2016; Catignani 2014; Sugarman 2010.

⁹³ Vgl. hierzu Elbe 2020 in diesem Band, der ausführlich zur Einsatzorganisation als Lernender Organisation ausführt.

⁹⁴ Vgl. Richter 2020 in diesem Band.

⁹⁵ Vgl. Rerup und Levinthal 2014, S. 14.

⁹⁶ Vgl. Weick et al. 2008, S. 51. Vgl. hierzu den Beitrag von Holling 2020 in diesem Band.

führung jedoch der im Kernprozess *Herstellung bzw. Erhalt der Einsatzbereitschaft* aufgebauten Potentiale bedarf. Voraussetzungen für ein effektives Handeln im Einsatz ist der Wechsel von einer bürokratischen Grundstruktur in eine flexible Einsatzstruktur. Ausgangspunkt der Flexibilität sind spezifische Strukturelemente und Handlungsmuster, die vom Grundsatz her zwar standardisiert sind, aber je nach Einsatzsituation eingesetzt, kombiniert, ausgestaltet oder auch verworfen werden. Eine wesentliche Rolle dabei spielen eine den oben genannten Kontextfaktoren des Handelns gerecht werdende Führung, Wissen als entscheidende Ressource, Lernen als notwendige Fähigkeit sowie Achtsamkeit als wesentliches Kennzeichen der Organisationskultur.

Besonders interessant erscheint es der Autorin, den Bezugsrahmen für einzelne Arten von Einsatzorganisationen wie zum Beispiel Feuerwehren, Polizeien, Rettungsdienste oder Streitkräfte (und gegebenenfalls innerhalb dieser Arten länderspezifisch) auf Basis empirischer Untersuchungen weiter auszudifferenzieren. So lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifizieren, die insbesondere im Kontext der zunehmend immer wichtiger werdenden Kooperation verschiedener Einsatzorganisationen von Bedeutung sind.

Literatur

- Abbasi, Alireza; Kapucu, Naim (2012): Structural Dynamics of Organizations during the Evolution of Interorganizational Networks in Disaster Response. In: *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 9 (1), Article 23.
- Adelmann, Detlev-Konrad; Meidenstein, Carsten (2020): Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (ZMZBW) als Beitrag für erfolgreiches Handeln in Krisensituationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 317–329.
- Apelt, Maja (2014): Organisationen des Notfalls und der Rettung - Eine Einführung aus organisationssoziologischer Perspektive. In: Markus Jenki, Nils Ellebrecht und Stefan Kaufmann (Hrsg.): *Organisationen und Experten des Notfalls. Zum Wandel von Technik und Kultur bei Feuerwehr und Rettungsdiensten*. Berlin: Lit Verlag Dr. W. Hopf, S. 69–84.
- Apelt, Maja (2012): Das Militär als Organisation. In: Maja Apelt und Veronika Tacke (Hrsg.): *Handbuch Organisationstypen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 133–148.
- Bédé, Axel; Hofinger, Gesine (2016): Stabsrahmenübungen für Krisenstäbe. In: Gesine Hofinger und Rudi Heimann (Hrsg.): *Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen*. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 243–249.

- Blanckmeister, Barbara (2020): Potentiale erschließen, Zukunft sichern – Die Ziele einer attraktiven Aus- und Fortbildung im THW. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 399–411.
- Bräuer, Manuela Maria (2014): Führung im Kontext von lebenskritischen Situationen und Hochleistung. Eine empirische Analyse anhand ausgewählter Einsatzeinheiten von Bundeswehr und Technischem Hilfswerk. Zugl.: München, Univ. der Bundeswehr, Diss., 2014 u.d.T.: Bräuer, Manuela Maria: Führung im Kontext von lebenskritischen Situationen und Hochleistung. Lohmar: Eul Verlag.
- Broemme, Albrecht (2020): Das THW – Erfahren im Umgang mit Hochrisikosituationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 207–222.
- Bruderer, Hansueli (1979): Organisation für Notfallsysteme. Leitfaden zum Aufbau von ausserberuflichen Hilfsorganisationen. Zürich, Königstein/Ts.: Verlag Industrielle Organisation/Peter Hansel Verlag.
- Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (2018): Organisation und Betrieb des Digitalfunks BOS. Online verfügbar unter https://www.bdbos.bund.de/DE/Digitalfunk_BOS/Organisation_und_Betrieb/organisation_node.html, zuletzt geprüft am 29.10.2019.
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (1999): Führung und Einsatz. THW DV 1 - 100.
- Bundesministerium des Innern (2009): Bestimmungen für Frequenzuteilungen zur Nutzung für das Betreiben von Funkanlagen der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). BOS-Funkrichtlinie - Bek. d. BMI v. 7. 9. 2009 – B 5 – 670 001/1. Online verfügbar unter https://www.bdbos.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzestexte/BOS-Funkrichtlinie.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 29.10.2019.
- Burke, Shawn C.; Salas, Eduardo; Wilson-Donnelly, Katherine A.; Priest, Heather A. (2004): How to turn a team of experts into an expert medical team. Guidance from the aviation and military communities. In: *Quality and Safety in Health Care* 13 (Supplement 1), 96–104.
- Carter, W. Nick (2008): Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook: Asian Development Bank.
- Catignani, Sergio (2014): Coping with Knowledge: Organizational Learning in the British Army? In: *Journal of Strategic Studies* 37 (1), S. 30–64.
- Danner-Schröder, Anja; Geiger, Daniel (2016): Unravelling the Motor of Patterning Work. Toward an Understanding of the Microlevel Dynamics of Standardization and Flexibility. In: *Organization Science* 27 (3), S. 633–658.
- Demont-Biaggi, Florian (2020): Authentische Führung in Extremsituationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 103–119.
- Denis, Hélène (1995): Coordination in a Governmental Disaster Mega-Organization. In: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 13 (1), S. 25–43.

- Dudek, Karlheinz (2020): Integrierte Stabsarbeit am Beispiel der Landespolizeidirektion Wien. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 223–234.
- Elbe, Martin (2020): Die Einsatzorganisation als Lernende Organisation. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 139–165.
- Eßig, Michael; Glas, Andreas; von Deimling, Christian (2020): Beschaffung für Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 181–203.
- Ford, Jessica L. (2018): Revisiting high-reliability organizing: obstacles to safety and resilience. In: *Corporate Communications: An International Journal* 23 (2), S. 197–211.
- Georgakopoulos, Dimitrios; Schuster, Hans; Baker, Donald; Cichocki, Andrzej (2000): Managing Escalation of Collaboration Processes in Crisis Mitigation Situations. In: IEEE Computer Society (Hrsg.): Proceedings of the 16th International Conference on Data Engineering. San Diego, 29. Feb. - 03. März, S. 45–56.
- Godé-Sanchez, Cécile (2010): Leveraging coordination in project-based activities. What can we learn from military teamwork? In: *Project Management Journal* 41 (3), S. 69–78.
- Golecki, Philipp (2020): Aufbau- und Führungsorganisation von Feuerwehr und Katastrophenschutz. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 281–299.
- Haas, Jörg M. (2020): Ehrenamtliche Führung als Rückgrat des deutschen Bevölkerungsschutzes - Eine Betrachtung an der Schnittstelle zur alltäglichen Gefahrenabwehr. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 379–397.
- Hargreaves, Elizabeth J.; Damian, Daniela E. (2004): Can global software teams learn from military teamwork models? In: 3rd International Workshop on Global Software Development. International Conference on Software Engineering, Edinburgh, 24. Mai, S. 21–23.
- Hartung, Thomas (2020): Risikoidentifikation bei Einsatzorganisationen im Rahmen des Risikomanagement-Prozesses. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 167–179.
- Heimann, Rudi (2016): Führungsstäbe der Polizei. In: Gesine Hofinger und Rudi Heimann (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 39–44.
- Helmerichs, Jutta (2008): Psycho-soziale Notfallversorgung im Großschadensfall und bei Katastrophen. In: Frank Lasogga und Bernd Gasch (Hrsg.): Notfallpsychologie. Lehrbuch für die Praxis. Heidelberg: Springer-Verlag, S. 371–388.

- Hilgers, Dennis (2008): Performance-Management. Leistungserfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Wiesbaden: Gabler.
- Holling, Jana M. (2020): Zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 59–78.
- Holzer, Anton (2020): Einsatz besonderer Aufbauorganisationen zur Bewältigung von Großereignissen am Beispiel des Landesverbandes Salzburg des Österreichischen Roten Kreuzes. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 235–248.
- Horak, Christian; Matul, Christian; Scheuch, Fritz (2007): Ziele und Strategien von NPOs. In: Christoph Badelt, Michael Meyer und Ruth Simsa (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management. 4. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 178–201.
- Jachs, Siegfried (2011): Einführung in das Katastrophenmanagement. Hamburg: tredition.
- Jul, Susanne (2007): Who's Really on First? A Domain-Level User, Task and Context Analysis for Response Technology. In: van de Walle, Bartel, Paul Burghardt, Kees Nieuwenhuis, J. van Dijk, Walter und Leefdaal Koloriet (Hrsg.): Proceedings of the 4th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management. Delft, 13. - 16. Mai, S. 139–148.
- Kehe, Kai; Wölfel, Roman (2020): Forschung als Beitrag zur Einsatzbereitschaft am Beispiel des Zentrums für Medizinischen ABC-Schutz. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 365–377.
- Kern, Eva-Maria; Hartung, Thomas (2013): Zielorientiertes Risikomanagement bei Einsatzorganisationen. In: Wolfgang Kersten und Jochen Wittmann (Hrsg.): Kompetenz, Interdisziplinarität und Komplexität in der Betriebswirtschaftslehre. Festgabe für Klaus Bellmann zum 70. Geburtstag. Wiesbaden: Springer, S. 113–132.
- Knigge, Ingrid; Künzer, Laura; Hofinger, Gesine (2014): Gemeinsame Lagebilder und interorganisationale Kommunikation von Stäben in Großschadenslagen. In: Markus Jenki, Nils Ellebrecht und Stefan Kaufmann (Hrsg.): Organisationen und Experten des Notfalls. Zum Wandel von Technik und Kultur bei Feuerwehr und Rettungsdiensten. Berlin: Lit Verlag Dr. W. Hopf, S. 85–106.
- Kraus, Rafaela; Degen, Dennis (2020): Streitkräftespezifische Führungssysteme in multinationalen Verbänden. Ist multinationale Zusammenarbeit unter Beibehaltung nationaler Souveränität und heterogener Führungskonzepte möglich? In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 345–364.
- La Porte, Todd R. (1996): High Reliability Organizations. Unlikely, Demanding and At Risk. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 4 (2), S. 60–71.
- Löffler, Dietmar; Liewald, Astrid; Kern, Eva-Maria (2013): Prozesse im Spannungsfeld von Einsatz und Verwaltung gestalten. In: *Innovative Verwaltung* (12), S. 17–20.
- McMaster, Richard; Baber, Chris (2012): Multi-agency operations: cooperation during flooding. In: *Applied ergonomics* 43 (1), S. 38–47.

- Mistele, Peter (2007): Faktoren des verlässlichen Handelns. Leistungspotenziale von Organisationen in Hochrisikoumwelten. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Müller, Johannes C. (2020): Zur Relevanz der Ressource Wissen für Einsatzorganisationen. Ein konzeptioneller Bezugsrahmen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 121–138.
- Müller, Johannes C. (2018): Wissenstransfer in Einsatzorganisationen. Empirische Entwicklung eines Bezugsrahmens für den intraorganisationalen Transfer von Einsatzwissen. Wiesbaden: Springer.
- ÖNORM (2011): S. 2304:2011 - Integriertes Katastrophenmanagement - Benennungen und Definitionen - Austrian Standards Institute/Österreichisches Normungsinstitut.
- Pawłowsky, Peter (2008): Führung in Hochleistungssystemen. In: Sonja Sackmann (Hrsg.): Mensch und Ökonomie. Wie sich Unternehmen das Innovationspotenzial dieses Wertespagats erschließen. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler, S. 303–316.
- Pawłowsky, Peter; Mistele, Peter; Geithner, Silke (2008): Auf dem Weg zur Hochleistung. In: Peter Pawłowsky und Peter Mistele (Hrsg.): Hochleistungsmanagement. Wiesbaden: Gabler, S. 19–31.
- Peinel, Gertraud; Rose, Thomas (2013): Business Processes and Standard Operating Procedures: Two Coins with Similar Sides. In: Maria A. Wimmer, Marijn Janssen und Hans J. Scholl (Hrsg.): Proceedings of the 12th IFIP WG 8.5 International Conference on Electronic Government, EGOV 2013. Koblenz, 16. - 19. September. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 224–236.
- Picot, Arnold (2007): Organisation. In: Richard Köhler, Hans-Ulrich Küpper und Andreas Pffingsten (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. 6., vollständig neu gestaltete Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, Sp. 1279-1287.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2019): Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002 in Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-der-verteidigung-dr-peter-struck--784328>, zuletzt geprüft am 29.10.2019.
- Rapp, Siegfried (2020): Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung von Teilzeitarbeit in den Streitkräften. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 413–428.
- Reifferscheid; Christoph; Bednarz, Ulf (2020): Führung in der Bundeswehr oder die Frage: Kann man Weisungen befehlen bzw. Befehle anweisen? In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 331–344.
- Rerup, Claus; Levinthal, Daniel A. (2014): Situating the Concept of Organizational Mindfulness: The Multiple Dimensions of Organizational Learning. In: Guido Becke (Hrsg.): Mindful change in times of permanent reorganization. Organizational, institutional and sustainability perspectives. Berlin: Springer, S. 33–48.

- Richter, Gregor (2020): Einsatzorganisationen: Ein besonderer Organisationstypus? In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 43–57.
- Richter, Gregor (2017): Methoden und Daten zur Erforschung spezieller Organisationen: Bundeswehr. In: Stefan Liebig, Wenzel Matiaske und Sophie Rosenbohm (Hrsg.): *Handbuch Empirische Organisationsforschung*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 657–674.
- Röser, Tobias (2017): *Management von Einsatzprozessen. Eine explorative Untersuchung am Beispiel von Feuerwehr und Rettungsdienst*. Lohmar: Eul Verlag.
- Röser, Tobias; Kern, Eva-Maria (2019): Management von Einsatzprozessen. Flexibilität durch Standardisierung. In: *Zeitschrift Führung + Organisation: ZfO* 88 (1), S. 47–53.
- Scherrer, Yvonne M. (2020): Organisationale Resilienz und Antifragilität in Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 79–101.
- Schröder, Anja; Geiger, Daniel (2014): Routine versus Improvisation im Katastrophenfall – Zur Bedeutung von Routinen in turbulenten Situationen. In: Oskar Grün und Andrea Schenker-Wicki (Hrsg.): *Katastrophenmanagement. Grundlagen, Fallbeispiele und Gestaltungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht*. Wiesbaden: Springer, S. 153–175.
- Seidel, Stefan (2009): *A Theory of Managing Creativity Intensive Processes*. Dissertationsschrift. Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät. Online verfügbar unter http://repositorium.uni-muenster.de/document/miami/8cd4e4f2-f139-47fa-8109-34f27871468a/diss_seidel.pdf, zuletzt geprüft am 04.11.2019.
- Sell, Christian; Braun, Iris (2009): Using a Workflow Management System to Manage Emergency Plans. In: Jonas Landgren und Susanne Jul (Hrsg.): *Proceedings of the 6th International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management*. Gothenburg, 10. - 13. Mai.
- Staatliche Feuerweherschule Würzburg (1999): *Führung und Leitung im Einsatz - Führungssystem. FwDV 100*. Online verfügbar unter https://www.feuerwehr-lernbar.bayern/fileadmin/downloads/Merkblaetter_und_Broschueren/Feuerwehrdienst-Vorschriften_in_Bayern/Feuerwehr_Dienstvorschrift_100-Version-1999, zuletzt geprüft am 04.11.2019.
- Sugarman, Barry (2010): Organizational Learning and Reform at the New York City Police Department. In: *The Journal of Applied Behavioral Science* 46 (2), S. 157–185.
- Ulrich, Sebastian (2016): Umgang mit Störungen im Produktionsanlauf. Adaption von Methoden von Einsatzorganisationen auf den Produktionsanlauf. Lohmar: Eul Verlag.
- Visser, Max (2016): Organizational Learning Capability and Battlefield Performance. In: *International Journal of Organizational Analysis* 24 (4), S. 573–590.
- von Gneisenau, Alexander (2020): Neue Strukturen im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz - Eine Antwort auf die sich ändernden Bedrohungslagen in Deutschland. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 265–279.

- von Kaufmann, Florentin (2020): Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen. Der Transformationsprozess von der Allgemeinen Aufbauorganisation in die Besondere Aufbauorganisation am Beispiel der Branddirektion München. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 249–263.
- Voß, Fritz-Helge (2020): Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen in Einsatzlagen aus Sicht der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk in Bayern. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen: Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 301–315.
- Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M. (2010): Das Unerwartete Managen. Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen. 2. Auflage. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Wendekamm, Michaela; Feißt, Martin (2015): Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz. In: Hans-Jürgen Lange und Christoph Gusy (Hrsg.): Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz. Wiesbaden: Springer VS, S. 125–211.
- Wenzel, Lutz (2014): Das neue Ausrüstungs-, Beschaffungs- und Nutzungsmanagement der Bundeswehr. In: Eva-Maria Kern und Gregor Richter (Hrsg.): Streitkräftemanagement. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 85–100.

Teil II

Einsatzorganisationen im wissenschaftlichen Diskurs



Einsatzorganisationen: Ein besonderer Organisationstypus?

Gregor Richter

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag verfolgt der Autor das Ziel, Charakteristika von Einsatzorganisationen herauszuarbeiten, indem er gängige Definitionsversuche aus der Literatur heranzieht. Im Kern der Typendefinition steht dabei insbesondere die Abgrenzung vom Organisationstypus *Hochrisikoorganisation*. Darüber hinaus entwickelt der Autor die These, dass die von Morgan in den *Images of Organizations* beschriebene Organisationsmetapher der *holographischen Organisation* eine fruchtbare Grundlage für erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen bietet. Aus dieser Organisationskonzeption werden Anforderungen für die Organisationsgestaltung und Führungskultur von Einsatzorganisationen entwickelt.

Einleitung

Die Organisationswissenschaften versprechen sich seit jeher einen Erkenntnisgewinn durch Typenbildung. Weithin bis in die Gegenwart wirkt der von Max Weber formulierte Idealtypus der Bürokratie, der sich funktional gegenüber anderen, vor-modernen Organisationsformen bekanntermaßen durch seine besondere Eignung zur Aufrechterhaltung der legalen Herrschaft auszeichnet und sich deshalb – so Webers zentrale These – als dominante Organisationsform langfristig auch als Realtypus in modernen Gesellschaften durchsetzen sollte. Klassifikationen und Typenbildungen auf Basis abgrenzbarer Lebensbereiche (z.B. Wirtschaft, Religion, und Politik) oder entlang des Organisationszwecks (z.B. Interessenverbände, Unternehmen und Geselligkeit) fehlt ein „*einheitliches analytisches Unterscheidungskriterium*“¹, weshalb sie theoretisch eher wenig ertragreich sind. Theoretisch fruchtbarer hingegen ist beispielsweise die Typenbildung von Amital Etzioni, der

¹ Mayntz 1963, S. 55.

entlang der *compliance*, d.h. der Art der Kontrolle, der der unterste Rang der Organisationsmitglieder unterworfen ist, differenziert.² Seine Typologie umfasst Zwangsorganisationen (z.B. Gefängnisse), utilitaristische Organisationen (z.B. Unternehmen) und normative Organisationen (z.B. Kirchen). Einsatzorganisationen können diesem dritten Typus zugeordnet werden. Aber auch diese 3er-Typologie weist Mängel auf, da sie sich eben auf die untersten Ränge kapriziert und somit einen Teil der Organisationsmitglieder zumindest konzeptionell ausblendet. Organisationstheoretisch wie betriebswirtschaftlich ertragreich bis in die Gegenwart ist eine entlang der spezifischen Transaktionskostensituation bzw. des Ausmaßes an möglichem opportunistischen Verhalten der Organisationsmitglieder konstruierte Typologie (*markets, bureaucracies, and clans*), mit der – und das ist das entscheidende Verdienst dieser Theorie – die Existenz von Organisationen als solche überzeugend erklärt werden kann.³

Seit einigen Jahrzehnten hat sich ein Diskurs um einen (neuen?) Organisationstypus herausgebildet, der in der angelsächsischen Organisations- und Managementliteratur alternierend als *High-Risk Organization*, *High Reliability Organization* oder *Disaster Organization* bezeichnet wird. Der wohl bekannteste konzeptionelle Entwurf für eine effektive und effiziente Gestaltung solcher Organisationen stammt von Karl E. Weick und Kathleen M. Sutcliffe.⁴ Dabei gehen die Autoren davon aus, dass Organisationen, die unter wie auch immer gearteten extremen Situationen bzw. Hochrisikosituationen agieren, bei denen Fehler desaströse Konsequenzen für sie selbst und/oder für ihre Umwelt haben können oder die – um einen gängigen Begriff nach der Bankenkrise 2008 zu verwenden – *systemrelevant* sind, spezifische Charakteristika aufweisen bzw. aufweisen sollten. So wird beispielsweise argumentiert, dass an Führung in Extremsituationen besondere Anforderungen zu stellen sind und diese auch gesondert sozialwissenschaftlich untersucht werden sollte.⁵

² Vgl. Etzioni 1961.

³ Vgl. Ouchi 1980.

⁴ Vgl. Weick und Sutcliffe 2007.

⁵ Vgl. die Beiträge in Holenweger et al. 2017.

Die Arbeiten von Weick und Sutcliffe sind auch eine ertragreiche Grundlage für das Verständnis von Einsatzorganisationen, die hier im Anschluss an Kern und Hartung wie folgt definiert werden:

„[...] Einsatzorganisationen [werden] als Organisationen verstanden, deren Zweck, d.h. Auftrag, eine Leistungserbringung in dringlichen Situationen zur Erhaltung und Wiederherstellung der normalen Lebensführung oder gar des menschlichen Überlebens darstellt.“⁶

Im Weiteren wird die These entwickelt, dass *Einsatzorganisationen* einen eigenständigen Organisationstypus bilden, der sinnvollerweise von *Hochrisikoorganisationen* abzugrenzen ist, wobei beide Organisationstypen vor der besonderen Herausforderung stehen, ein Höchstmaß an funktionaler Zuverlässigkeit (= *High Reliability*) sicherstellen zu müssen. Jedoch wird sich zeigen, dass die jeweils unterschiedlichen Organisationsumwelten, in denen die beiden Organisationstypen agieren, auch eine spezifische Qualität an Zuverlässigkeit erfordern, was eine eigene Typenbildung letztlich rechtfertigt: *Während sich gute Organisations- und Managementpraxis in Hochrisikoorganisationen zweckmäßigerweise an Weick und Sutcliffe's „Achtsamkeit“ (= Mindfulness) orientieren kann, sollte sie sich in Einsatzorganisationen an Gareth Morgan's „Prinzipien holographischer Gestaltung“ orientieren.*

High Reliability

Weick und Sutcliffe's Hauptaussage lautet, dass sogenannte High Reliability Organizations, bei denen Fehler und Unachtsamkeit in Führungsprozessen, bei der Gestaltung und Kontrolle von Produktionsprozessen, der Wartung von technischen Anlagen usw. zu desaströsen Konsequenzen für sie selbst und auch für ihre Umwelt führen können, einen eigenständigen Organisationstypus bilden. Diese Organisationen weisen gegenüber *gewöhnlichen* Organisationen nicht nur besondere oder zusätzliche organisationale Features auf, sondern sie denken und handeln auch anders als jene. Zu High Reliability Organizations zählen

„nuclear aircraft carriers, air traffic control systems, aircraft operations systems, hostage negotiation teams, emergency medical treatment teams, nuclear power generation plants, continuous processing firms, and wildland firefighting crews.“⁷

⁶ Kern und Hartung 2013, S. 115.

⁷ Weick und Sutcliffe 2007, S. ix.

So einsichtig diese Auflistung auf den ersten Blick erscheint, so werden bei näherer Betrachtung letztlich zwei Typen von Organisationen zusammengefasst, die in völlig unterschiedlichen, wenn auch in ihrer Art hochrisikoreichen Umwelten operieren. Ereignisse, die durch Fehler in der Organisation z.B. bei der Luftverkehrssicherung oder in Atomkraftwerken ausgelöst werden, können fatale Konsequenzen für die Umwelt der Organisation (Unfälle im Luftverkehr, atomare Verseuchung der Umgebung) oder für die Organisation selbst haben (Entzug der Lizenz, Havarie des Kraftwerks). Diese Ereignisse sind zwar i.d.R. höchst selten und in ihren potentiellen Folgen katastrophal, grundsätzlich aber durch *achtsames Organisieren*, wenn auch nicht völlig auszuschließen, so tendenziell doch vermeidbar. Anders liegt der Fall bei Organisationen wie der Feuerwehr oder der medizinischen Notfallrettung, die in obiger Listung ebenfalls auftauchen: Diese Organisationen werden mit Ereignissen in der Organisationsumwelt (Feueralarm, Massenkarambolage auf der Autobahn) konfrontiert, die eher häufig als selten vorkommen. Diese Organisationen sind kontinuierlich auf solche Ereignisse eingestellt, trainieren den professionellen Umgang mit ihnen, kurzum: Das Desaster und die Katastrophe sind ihr alltägliches Geschäft. *D.h., Extrem- und Hochrisikosituationen gilt es bei Hochrisikoorganisationen um jeden Preis zu vermeiden, für Einsatzorganisationen sind sie der Grund der Existenz bzw. der Kern des Auftrags der Organisation.*

Mit Türk kann man drei Begriffsverwendungen von *Organisation* unterscheiden: Organisation als Tätigkeit (= Organisieren), Organisation als Eigenschaft sozialer Gebilde (= Organisiertheit) und Organisation als Ergebnis des Organisierens, d.h. als einen bestimmten Gebildetyp (= Organisat).⁸ Angewendet auf die hier verhandelte Klassifizierungsproblematik ist es hilfreich, zwischen *High Reliability* als einer Eigenschaft von Organisationen zu reden, wenn Strukturen, Prozesse, Organisationskultur usw. so ausgerichtet sind, dass Fehleranfälligkeit weitgehend vermieden werden kann. Zuverlässigkeit ist also eine Ausprägung von Organisiertheit. Welcher Gebildetyp entsteht, d.h. das Organisat, hängt von anderen Faktoren insbesondere in der Organisationsumwelt ab, d.h. dass Hochrisikoorganisationen ebenso wie Einsatzorganisationen zwar die Eigenschaft der *High Reliability* nicht notwendig bzw. definitionsgemäß aufweisen müssen, aber gleichwohl können, und – normativ gewendet – in ihrem eigenen Interesse und im Interesse ihrer relevanten Umwelt auch sollten. Wie sie dies bewerkstelligen, ist wiederum eine

⁸ Vgl. Türk 1989, S. 476.

praktische Frage des *richtigen* Organisierens, also der Organisation als Tätigkeit. Mit der ersten Begriffsverwendung im Sinne von Türk ist also das organisationale Verhalten adressiert.⁹

Im Folgenden wird eine an kontingenztheoretischen¹⁰ und populationsökologischen¹¹ Organisationstheorien orientierte Brille aufgesetzt, mit der die Umweltabhängigkeit von Organisationen ins Zentrum der Analyse gestellt wird. Demnach unterscheiden sich die Organise *Hochrisikoorganisation* und *Einsatzorganisation* durch spezifische Umweltreferenzen, die die beiden Organisationen jeweils vor besondere Organisationsprobleme stellen. Während für Hochrisikoorganisationen das speziell entwickelte Konzept der achtsamen Organisation eine Blaupause liefert, eignet sich das Konzept der holographischen Organisation insbesondere für Einsatzorganisationen. Was das jeweilige Set an Gestaltungsempfehlungen angeht, wird sich zeigen, dass die beiden Blaupausen in Teilbereichen Überschneidungen aufweisen.

Die achtsame Organisation

Auch wenn ein Zustand vollständiger *High Reliability* in der Realität wohl nicht erreicht werden kann, so gibt es dennoch eine Reihe von Geboten, die bei der Organisationsgestaltung beachtet werden sollten, um sich dem Ziel wenigstens anzunähern. Ein kaum zielführender Weg sind im Falle von Hochrisikoorganisationen organisationale Lernkonzepte, die auf dem Prinzip von Versuch und Irrtum gründen, da in vielen Situationen ein erster Fehler auch der letzte Versuch wäre. Zu denken ist hier an Organisationen wie z.B. Kernkraftwerke und Staudämme, die mit Hochrisikotechnologien operieren. Im Kern gelangen Weick und Sutcliffe zu insgesamt fünf Gestaltungsempfehlungen für Hochrisikoorganisationen, wobei drei davon die Sensitivität der Organisation erhöhen sollen, d.h. die Fähigkeit, unvorhergesehene Probleme zu antizipieren, und zwei Empfehlungen zielen darauf ab, im Falle des Eintritts des Unvorhergesehenen dennoch die Funktionsfähigkeit der Organisation wenigstens rudimentär oder auf lange Sicht sicherzustellen bzw. desaströse Ergebnisse für die Organisationsumwelt abzumildern und einzudäm-

⁹ Weick und Sutcliffe ist kritisch vorzuhalten, dass sie in ihrem Buch *Organisieren, Organisiertheit* und *Organisat* nicht sauber trennen, was mit der Grund dafür sein dürfte, dass Deskription und Präskription oftmals zusammenfallen – ein nicht selten anzutreffendes Phänomen bei praxisorientierter Organisations- und Managementliteratur.

¹⁰ Vgl. Kieser und Kubicek 1992.

¹¹ Vgl. Aldrich 1979, S. 26 ff.

men. Diese fünf Aspekte zusammengenommen kreieren das, was die beiden Autoren *achtsames Organisieren* nennen:

„Unexpected events can get you into trouble unless you create a mindful infrastructure that continually tracks small failures, resists oversimplification, is sensitive to operations, maintains capabilities for resilience, and monitors shifting locations for expertise.“¹²

Diese Anforderungen lassen sich wie folgt kurz charakterisieren:

Konzentration auf Fehler: Das Entdecken von möglichen technologischen und organisationalen Fehlern wird zur vorrangigen Aufgabe, indem kontinuierlich Prozesse überprüft und angepasst werden, Trägheit vermieden und kleinsten Signalen auf Fehler höchste Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Abneigung gegen Vereinfachungen: Probleme werden in ihrer Einzigartigkeit ernst genommen, Best-Practice-Lösungen kritisch auf ihre Anwendbarkeit überprüft und in alle wichtigen Entscheidungsfindungsprozesse werden mehrere Perspektiven eingebunden.

Sensibilität für betriebliche Abläufe: Der Prozessbetrachtung von betrieblichen Vorgängen wird hohe Aufmerksamkeit geschenkt, Veränderungen der Abläufe werden auf ihre intendierten wie nichtintendierten Handlungsfolgen bis zum Ende der Prozesskette simuliert.

Streben nach Resilienz: Nach dem Eintritt eines hochrisikoreichen Ereignisses verfügt die Organisation über ausreichend interne Ressourcen, die zu einer Wiederherstellung eines weitgehend stabilen Status führen können. Der Umgang mit unerwarteten und seltenen Ereignissen wird kontinuierlich trainiert, Überschusskapazitäten werden aufgebaut und Vorbereitungen für Worst-Case-Szenarien getroffen.

Respekt vor Expertise: Generell gilt – soziologisch gesprochen – ein Vorrang der Profession vor der Organisation, d.h., die Komplexität der Umwelt kann nur von Experten adäquat bewertet werden und im Zweifelsfall werden organisatorische Hierarchien nicht rigoros ausgelegt, sondern Entscheidungskompetenzen in die Hände von Fachleuten vor Ort gelegt.

¹² Weick und Sutcliffe 2007, S. 21.

Ohne Zweifel sind diese Managementanforderungen für Hochrisikoorganisationen plausibel, auch wenn sie letztlich aus Managementpraxis und einzelnen Fallbeispielen extrahiert und nicht gesondert theoretisch hergeleitet wurden, geschweige denn ihre Wirksamkeit in empirischen Untersuchungen bisher nachgewiesen wurde. Klassischer Kritikpunkt an einer solchen Art von To-Do-Listen ist natürlich, wieso die Autoren gerade auf fünf und nicht auf mehr oder weniger Empfehlungen kommen. Prompt meinen z.B. Hales und Chakravorty einen sechsten Aspekt gefunden zu haben.¹³ Auch für Einsatzorganisationen im hier verstandenen Sinn sind manche dieser Aspekte sofort nachvollziehbar, so z.B. der Respekt vor Expertise oder das Streben nach Resilienz. Aber wie sinnvoll ist es, ganz im Sinne einer Opportunitätskostenbetrachtung von begrenzten personellen wie materiellen Ressourcen, bei Feuerwehren und Notfallrettungen übermäßig viel Aufmerksamkeit auf kleinste Fehler zu lenken? Oder sollten, um Resilienz¹⁴ anzustreben, nicht eher typische und wiederkehrende, also alltägliche Einsatzszenarien vorbereitet und geprobt werden, anstatt den Fokus auf höchst unwahrscheinliche Szenarien zu legen? Der Kerngedanke der holographischen Organisation ist, so die These dieses Beitrags, geeigneter für die Gestaltung von Einsatzorganisationen, findet sich jedoch nicht in den fünf Empfehlungen von Weick und Sutcliffe.

Die holographische Organisation

Gareth Morgan macht mit seinen erstmals 1986 erschienenen *Images of Organization* eine *tour d'horizon* durch die Geschichte der Organisationswissenschaften. Die herangezogenen organisationswissenschaftlichen Ansätze aus Organisationspsychologie, -soziologie und Betriebswirtschaftslehre werden von ihm insgesamt acht Metaphern zugeordnet, die die jeweilige Denkungsart und Sichtweise über Organisationen grundlegend formen. Letztlich beruht z.B. der Taylorismus und das Scientific Management auf der Maschinenmetapher und die Kontingenztheorie und die Populationsökologie auf der Organismusmetapher. Auch wenn Metaphern insofern einengen, als sie unseren Blick auf einen spezifischen Aspekt der Organisation führen und anderes damit ausblenden, erlauben sie dennoch oft über-

¹³ Vgl. Hales und Chakravorty 2016.

¹⁴ In jüngster Zeit wird der Resilienz-Begriff als solcher in Frage gestellt und von einer Steigerungsform aufgelöst: „Antifragilität ist mehr als Resilienz oder Robustheit. Das Resiliente, das Widerstandsfähige widersteht Schocks und bleibt sich gleich; das Antifragile wird besser.“ (Taleb 2013, S. 21). Mit esoterischen Konzeptbildungen, die sich durch eine Art negative Definition auszeichnen, ist der Managementpraxis wie der theoretischen Organisationswissenschaft kaum gedient (vgl. hierzu auch Scherrer 2020 in diesem Band).

raschende Einblicke in Organisationsvorgänge und können Hilfestellungen für die erfolgreiche Organisationsgestaltung in der Praxis sein. Die Literatur über Organisationssteuerung und Unternehmensplanung ist stark von der Gehirnmetapher geprägt – auch wenn dies in den entsprechenden Veröffentlichungen oft nicht so transparent gemacht wird. Das (strategische) Management übernimmt dabei die Gehirnfunktion für die Organisation insgesamt, indem es die Organisationsvorgänge steuert und die Ziele vorgibt. Morgan erweitert die Gehirnmetapher und wendet sie so an, als ob Organisationen selbst Gehirne wären und geht von der Prämisse aus, dass „[...] jeder Aspekt des Funktionierens einer Organisation auf Informationsverarbeitung beruht.“¹⁵ Vorläufer findet diese Sichtweise von Organisationen als informationsverarbeitende Gehirne in der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie rund um Herbert A. Simon und James G. March¹⁶, neuerdings in den Debatten über das organisationale Gedächtnis¹⁷, wobei von dessen Proponenten zu recht bereits früh auf die mit der Anwendung der Gedächtnismetapher verbundene Gefahr des Anthropomorphismus hingewiesen wird.¹⁸ Ungeachtet der offenkundigen Reifikationsproblematik bei der Nutzung der Gehirn- bzw. Gedächtnismetapher kann man sich auf die reine Assoziationsfunktion von Metaphern beschränken, d.h. einen oder mehrere Aspekte der Funktionsweise von Gehirnen herausnehmen und prüfen, inwieweit im konkreten Fall die holographische Organisation des Gehirns hilft, Probleme der Gestaltung von Organisationen – gemeint ist nun das soziale System *Organisation* – auf den Begriff zu bringen und Lösungsansätze zu formulieren.

Worin besteht eigentlich diese Metapher? Holographie ist eine Mitte des 20. Jahrhunderts entdeckte fotografische Technik, mit der Bildinformationen so auf einer Fotoplatte gespeichert werden können, dass im Fall des Zerbrechens der Platte in jedem der entstehenden Teile das vollständige Bild rekonstruiert werden kann. Neueren Forschungen zufolge trifft dies auch auf die Funktionsweise der (menschlichen) Gehirne zu – insofern haben wir es bereits an dieser Stelle mit einer meta-

¹⁵ Morgan 2002, S. 112.

¹⁶ Vgl. Morgan 2002, S. 113.

¹⁷ Siehe Feldman und Feldman 2006; Olivera 2000.

¹⁸ Vgl. Walsh und Ungson 1991, S. 59. Dieser Problematik entgeht man nicht, wenn man sich darauf versucht zu verständigen, den Ort des organisationalen Gedächtnisses zu verschleiern: „*Folglich handelt es sich beim organisationalen Gedächtnis weder um ein rein individuelles (das heißt auf einzelne Akteure bezogenes) noch um ein rein kollektives (auf die Organisation bezogenes) Konstrukt, sondern um ein verschiedene Ebenen durchdringendes Phänomen.*“ (Kozica und Brandl 2017, S. 21).

phorischen Übertragung von der Welt der Fotografie auf das Zerebrum zu tun. Im Fall des Verlusts oder Ausfalls von Gehirnregionen sind die anderen Gehirnteile in einem bestimmten Umfang offenbar in der Lage, die Funktionen zu kompensieren und die Funktionsweise des Gesamtsystems aufrecht zu erhalten. Holographie wie Gehirn können also das Ganze in einzelnen ihrer Teile abbilden und speichern. Organisationen können dies grundsätzlich auch, ihre Informationsverarbeitungsspeicher und -muster müssen hierfür nur entsprechend konstruiert werden. Die holographische Organisationsgestaltung ist besonders geeignet für den Umgang mit den Problemen und Herausforderungen, vor denen Einsatzorganisationen stehen (vgl. Tabelle 1). Die vier Gestaltungsprinzipien nach Morgan bauen aufeinander auf lassen sich wie folgt kurz charakterisieren:¹⁹

Nimm das Ganze in die Teile mit auf: Hiermit ist der Kern der holographischen Organisationsform angesprochen, wonach in den informationsverarbeitenden (technischen) Systemen (z.B. Backups, die genutzt werden können, wenn Erstsyste ausfallen) oder aber auf personeller Ebene übergreifende Schemata und Muster abgerufen werden können. Gerade der zweite Aspekt findet sich in einer starken Organisationskultur, d.h. einem von allen oder zumindest den meisten Organisationsmitgliedern geteilten Werte- und Normenkanon wieder:

„Je mehr Mitglieder in einer Unternehmung [allgemein: in einer Organisation] in ihren Überzeugungen übereinstimmen und je stärker diese Übereinstimmung ist, desto eher werden diese Vorstellungen handlungsleitend, desto eher können sie eine Koordination der Aktivitäten verschiedener Organisationsmitglieder bewirken.“²⁰

Der Vorteil einer integrativen Organisationskultur ist, dass sie handlungsleitend sein kann für den Fall, wenn Organisationsstrukturen versagen oder unvorhergesehene Ereignisse eintreten, für die noch nicht auf *standard operating procedures* zurückgegriffen werden kann.

Schaffe Verknüpfung und Redundanz: Morgan unterscheidet zwei Arten von Redundanz, die Redundanz der Teile und die Redundanz der Funktionen. Bei Ersterer werden Ersatzkapazitäten (Notstromaggregate, Bereitschaftseinheiten bei Polizei und Militär usw.) vorgehalten. Aus holographischer Sicht wichtiger sind Letztere:

¹⁹ Vgl. Morgan 2002, S. 138 ff.

²⁰ Kieser und Kubicek 1992, S. 120 (kursiv i. Orig.).

„Anstatt einem System Ersatzteile hinzuzufügen, werden jedem der im Einsatz befindlichen Teile zusätzliche Funktionen übertragen, so daß jeder einzelne Teil an einer Bandbreite von Funktionen beteiligt sein kann, anstatt nur eine einzige spezialisierte Tätigkeit auszuüben.“²¹

Schaffe simultane Spezialisierung und Generalisierung: Hier werden das Führungssystem und die Führungskultur der holographischen Organisationsweise angesprochen und weniger, was die Begriffswahl von Spezialisierung und Generalisierung nahelegen würde, das adäquate Ausmaß von segmentärer bzw. funktionaler Arbeitsteilung. Die Organisation sollte soweit wie möglich die Vorteile der Selbstorganisation als Führungsprinzip nutzen:

„Das Prinzip der *minimalen kritischen Spezifizierung* besagt, daß Manager und Organisationsgestalter in erster Linie eine fördernde oder abstimmende Rolle einnehmen und ‚ermöglichende Bedingungen‘ schaffen sollten, die es dem System erlauben, seine eigene Form zu finden.“²²

Dieses Gestaltungsprinzip erinnert stark an das Führungsprinzip *enabling leadership*.

Schaffe die Fähigkeit zur Selbstorganisation: Der Gegenentwurf zur holographischen Organisation ist das bürokratische Organisationsmodell, bei dem an der Spitze der Organisationshierarchie Ziele und Aufgabenzuschnitte, Kompetenzen und Handlungsspielräume klar definiert werden und den Mitgliedern vorwiegend eine ausführende Tätigkeit nach definierten Regeln und Rollenmustern zukommt. Die holographische Organisation ist hingegen durch flexible Rollen der Organisationsmitglieder je nach sich verändernden Umwelтанforderungen und Szenarien gekennzeichnet. Auf diese Weise sind alle Organisationsteile dazu angehalten, ihr Tun ständig zu reflektieren und für Veränderungen offen zu bleiben. Voraussetzung hierfür ist ein Prinzip des Lernens, wie man lernt.

²¹ Morgan 2002, S. 140. Hierzu ein Beispiel aus der deutschen Militärgeschichte: Die Ausbildung von militärischen Führern erfolgte in der Wehrmacht immer ein bis zwei Ebenen über den Aufgaben des jeweiligen Dienstpostens. Für den Fall, dass ein Offizier im Gefecht fällt, kann die Führungsaufgabe von anderen Mitgliedern der Einheit, z.B. von Unteroffizieren, übernommen werden. Das organisationale Wissen wurde somit, wenn man so will, funktional redundant auf mehrere Teile der Organisation verteilt. Die vollständige Anwendung des holographischen Prinzips erweist sich in der Praxis jedoch als unerreichbares Ziel, was sich an diesem Beispiel ebenfalls gut verdeutlichen lässt: Nicht alle Organisationsmitglieder bzw. Soldaten können auf alle Aufgaben vorbereitet werden; dies würde die Ausbildungskapazitäten freilich sprengen. Das holographische Prinzip steht also im Widerspruch zum Prinzip der Arbeitsteilung. Im Einzelfall muss dann abgewogen werden, welches Prinzip sinnvollerweise gestaltungsleitend sein soll.

²² Morgan 2002, S. 143 (kursiv. i. Orig).

Tabelle 1: Gegenüberstellung von Hochrisiko- und Einsatzorganisationen

<i>Organisationstypus</i>	<i>Hochrisikoorganisationen</i>	<i>Einsatzorganisationen</i>
Aspiration: Zuverlässigkeit (<i>High Reliability</i>)	Nach einer Störung (innerhalb der Organisation oder ausgelöst durch die Umwelt) kann die Funktionsfähigkeit der Organisation wieder sichergestellt werden; Vermeidung von negativen Auswirkungen auf die Umwelt.	Die Behebungen von Störungen in der Umwelt der Organisation sind der Normalzustand für die Organisation. Die Einsatzorganisation strebt höchste Zuverlässigkeit bei der Erfüllung ihrer Einsätze an.
Beispiele	Kernkraftwerke, Flugzeugträger, Flugsicherung	Technisches Hilfswerk (THW), Feuerwehr, Notfallrettung
Hybride Beispiele (je nach Aggregatzustand wechselnd)	Militär	
Relevante Umwelt, Aufgabe/Zweck; Mitglieder; Organisationsstruktur	heterogen, feldspezifisch, kein systematisches Unterscheidungskriterium vorhanden	
Modus	Krisensituationen können im Vorfeld weitgehend erkannt werden und Maßnahmen zur Vermeidung von Krisen werden kontinuierlich ergriffen.	Der Umgang mit Krisensituation ist <i>tägliches Geschäft</i> bzw. Organisationszweck und die entscheidende Grundlage für organisationales Lernen.
Anforderungen an <i>gutes Organisieren</i>	Achtsamkeit (Weick/Sutcliffe) 1. Konzentration auf Fehler 2. Abneigung gegen Vereinfachungen 3. Sensibilität für betriebliche Abläufe 4. Streben nach Resilienz 5. Respekt vor Expertise	Prinzipien holographischer Gestaltung (Morgan) 1. Nimm das Ganze in die Teile mit auf 2. Schaffe Verknüpfung und Redundanz 3. Schaffe simultane Spezialisierung und Generalisierung 4. Schaffe die Fähigkeit zur Selbstorganisation

Zusammenfassend könnte man die holographische Organisationsweise in Hinblick auf (1) ihre *Organisationskultur* als integriert, in Hinblick auf (2) ihre *Organisationsstruktur* als funktional redundant, in Hinblick auf (3) ihr *Führungsprinzip* als partizipativ und fördernd und in Hinblick auf (4) ihre *Lernkultur* als selbstorganisierend bezeichnen. Warum sind diese Anforderungen gerade für Einsatzorganisationen empfehlenswert? Die Anforderungen an Einsätze, sei es bei der Notfallrettung, im Technischen Hilfswerk (THW) oder bei den Feuerwehren sind oft geprägt durch eine Unübersichtlichkeit der Lage (Ausmaß der Katastrophe, Anzahl der Verwundeten usw.), zeitliche Dringlichkeit und Komplexität. Sind z.B. entsprechende Spezialkräfte nicht (ausreichend) vor Ort oder noch im Zulauf, müssen die vorhandenen Kräfte die Aufgaben soweit wie möglich temporär mitübernehmen. Eine funktional redundante Organisation ist besser in der Lage, solche Aufgaben zu bewältigen, als eine hochgradig spezialisierte. Voraussetzung für die an einem Einsatzort oft anfallenden kurzfristig notwendigen Entscheidungen ist eine stark integrierte Organisationskultur, die es den Organisationsmitgliedern möglich macht, koordiniert im Sinne der Hilfsorganisation zu agieren, auch wenn (noch) nicht auf eine Standardprozedur zurückgegriffen werden kann. Organisationskultur ist dann ein funktionales Äquivalent für Organisationsstruktur und kann fehlende formale Regeln vielfach substituieren.

Flexibles, situationsangepasstes und vor allem zügiges Handeln im Einsatz erfordert selbstverständlich entsprechende Handlungsspielräume und -freiheiten der Akteure. Unterstützt wird dies durch ein partizipatives und in erster Linie unterstützendes Führungsverhalten. Vornehmliche Aufgabe der Führung in Hochrisikoorganisationen ist:

„[...] a collective sensemaking process in which ambiguity is reduced and resilience promoted in the face of danger via interaction among and between leaders and followers.”²³

Auch für viele Handlungsszenarien, in die Einsatzorganisationen geraten, wird es erforderlich sein, eine gemeinsame Situationsdefinition unter den beteiligten Hilfs- und Einsatzkräften zu erzeugen, damit ein koordiniertes und zielorientiertes Vorgehen sichergestellt wird. Schließlich ist das aus der Holographiemetapher abgeleitete Selbstorganisationsprinzip gerade für Einsatzorganisationen geboten: Einzelne Organisationsmitglieder sind aufgerufen, kontinuierlich Anpassungen an sich ändernde Umwelanforderungen vorzunehmen. Gleiches gilt für die Organi-

²³ Baran und Scott 2010, S. 42; s.a. Weick 1995.

sation selbst, wie sich etwa am Beispiel der Streitkräfte als Einsatzorganisation zeigt, die unter veränderten sicherheits- und verteidigungspolitischen Rahmenbedingungen (selbst) lernen mussten, mit neuen Einsatzszenarien umzugehen.

Die in Tabelle 1 vorgenommene Abgrenzung von Hochrisiko- und Einsatzorganisationen ist idealtypisch zu verstehen. Zudem kann bzw. sollte je nach Aggregatzustand der Organisation – für das Militär wird beispielsweise der heiße Zustand unter Einsatz- und Gefechtsbedingungen vom kalten Zustand im Grundbetrieb unterschieden²⁴ – der Modus *Hochrisikoorganisation* oder der Modus *Einsatzorganisation* in den Vordergrund treten. Das von Weick und Sutcliffe gewählte Einstiegsbeispiel des Cerro Grande-Feuers und der Rolle der Feuerwehr macht die manchmal anzutreffende Transformation von Hochrisikoorganisation zu Einsatzorganisation und *vice versa* deutlich.²⁵ Mit dem Ziel, zukünftige, schwer zu beherrschende Waldbrände zu verhindern, werden von Zeit zu Zeit kontrolliert und punktuell von der Feuerwehr Teilbereiche eines Waldgebietes nahe Los Alamos, New Mexico, niedergebrannt. Ein solches Unterfangen gilt immer als hochrisikoreich, die Feuerwehr war zu Beginn also eine Hochrisikoorganisation. Kleinste Fehler, Probleme der Kommunikation unter den zuständigen Stellen und Fehleinschätzungen der Feuerwehrleitung führten zu einem Verlust der Kontrolle über den Brand. Ergebnis war ein ausufernder Waldbrand, der von eben dieser Feuerwehr, nun aber in der Rolle als Einsatzorganisation, bekämpft wurde – in diesem konkreten Fall leider ohne viel Erfolg.

Zusammenfassung und Ausblick

Einsatzorganisationen, die in dringlichen Situationen oder nach einer Katastrophe zur Erhaltung und Wiederherstellung der normalen Lebensführung beitragen, sind sinnvollerweise von Hochrisikoorganisationen, die systemrelevant sind oder deren Fehler zu desaströsen Ergebnissen für sie selbst oder für ihre Umwelt führen können, zu unterscheiden. Zweckmäßigerweise waren also sowohl für die Belange der Organisationsforschung als auch für die der Organisationspraxis zwei eigenständige Organise zu definieren. Es wurde zudem der Vorschlag unterbreitet, das Modell holographischer Organisation als Blaupause für die erfolgreiche Organisationsgestaltung von Einsatzorganisationen zu verwenden. Für die Annahme, dass *High Reliability*, die auch für die Organisiertheit von Einsatzorganisationen

²⁴ Vgl. Elbe und Richter 2012, S. 244 f.

²⁵ Vgl. Weick und Sutcliffe 2007, S. 3 ff.

oberste Priorität sein sollte, durch diese Organisationsweise, wenn auch nicht sichergestellt, so zumindest doch befördert werden kann, sprechen die hier skizzierten Überlegungen. In weiteren Untersuchungen dürfte es lohnenswert sein, die holographischen Organisationsprinzipien gegebenenfalls für Unterklassen von Einsatzorganisationen zu spezifizieren und deren Wirkversprechen im Detail empirisch zu überprüfen.

Literatur

- Aldrich, Howard E. (1979): *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Baran, Benjamin E.; Scott, Cliff W. (2010): Organizing Ambiguity: A Grounded Theory of Leadership and Sensemaking Within Dangerous Contexts. In: *Military Psychology* 22 (1), S. 42–69.
- Elbe, Martin; Richter, Gregor (2012): Militär: Institution und Organisation. In: Nina Leonhard und Ines-Jacqueline Werkner (Hrsg.): *Militärsoziologie – Eine Einführung*. 2. akt. u. erg. Aufl. Wiesbaden: Springer, S. 244–263.
- Etzioni, Amital (1961): *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: The Free Press of Glencoe, Inc.
- Feldman, Regina M.; Feldman, Stephen P. (2006): What links the Chain: An Essay on Organizational Remembering as Practice. In: *Organization* 13 (6), S. 861–887.
- Hales, Douglas N.; Chakravorty, Satya S. (2016): Creating high reliability organizations using mindfulness. In: *Journal of Business Research* 69 (8), S. 2873–2881.
- Holenweger, Michael; Jäger, Michael Karl; Kernic, Franz (Hrsg.) (2017): *Leadership in Extreme Situations*. Cham: Springer.
- Kern, Eva-Maria; Hartung, Thomas (2013): Zielorientiertes Risikomanagement bei Einsatzorganisationen. In: Wolfgang Kersten und Jochen Wittmann (Hrsg.): *Kompetenz, Interdisziplinarität und Komplexität in der Betriebswirtschaftslehre*. Festgabe für Klaus Bellmann zum 70. Geburtstag. Wiesbaden: Springer, S. 113–132.
- Kieser, Alfred; Kubicek, Herbert (1992): *Organisation*. 3., neubearb. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Kozica, Arjan; Brandl, Julia (2016): Organisationales Gedächtnis und Konventionen: Über Hypothesen, Akteure und Rechtfertigung. In: Nina Leonhard, Oliver Dimbath, Hanna Haag und Gerd Seibald (Hrsg.): *Organisation und Gedächtnis*. Wiesbaden: Springer, S. 15–38.
- Mayntz, Renate (1963): *Soziologie der Organisation*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Morgan, Gareth (2002): *Bilder der Organisation*. 3. Aufl. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Olivera, Fernando (2000): Memory Systems in Organizations: An Empirical Investigation of Mechanisms for Knowledge Collection, Storage and Access. In: *Journal of Management Studies* 37 (6), S. 811–832.
- Ouchi, William G. (1980): Markets, Bureaucracies, and Clans. In: *Administrative Science Quarterly* 25 (1), S. 129–141.

- Scherrer, Yvonne M. (2020): Organisationale Resilienz und Antifragilität in Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 79–101.
- Taleb, Nassim Nicholas (2013): Antifragilität. Anleitung für eine Welt, die wir nicht verstehen. München: Albrecht Knaus Verlag.
- Türk, Klaus (1989): Organisationssoziologie. In: Günter Endruweit und Gisela Trommsdorff (Hrsg.): Wörterbuch der Soziologie. 2 Bände. Stuttgart: Enke, S. 474–481.
- Walsh, James P.; Ungson, Gerardo R. (1991): Organizational Memory. In: *Academy of Management Review* 16 (1), S. 57–91.
- Weick, Karl E. (1995): Der Prozeß des Organisierens. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M. (2007): Managing the Unexpected. Resilient Performance in an Age of Uncertainty. 2. Aufl. San Francisco: John Wiley & Sons.



Zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen

Jana M. Holling

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag erläutert die Autorin zunächst die in der gegenwärtigen Hochzuverlässigkeitsforschung thematisierten theoretischen Konstrukte *Improvisation*, *Mindfulness*, *Organisationale Routinen*, *Resilienz* sowie *Sensemaking*. Darüber hinaus wird ein Bezugsrahmen konzipiert, der die Zusammenhänge zwischen den beschriebenen Konstrukten zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen aus einer holistischen Perspektive adressiert. Die Autorin resümiert, dass die beschriebenen Konstrukte als Komponenten eintrittsspezifischen Organisierens im Spannungsfeld zwischen Standardisierung und Flexibilität zu begreifen sind. In diesem Zusammenhang wird überdies die besondere Rolle von *Kommunikation* als übergeordnetes, strukturierendes Element von Erfahrungen bzw. Wahrnehmungen in Hochrisikosituationen hervorgehoben.

Einleitung

Das Phänomen der organisationalen Zuverlässigkeit wird bereits seit Jahrzehnten in der Organisationsforschung thematisiert. Im Allgemeinen wird unter organisationaler Zuverlässigkeit die Fähigkeit verstanden, wiederholt kollektive Ergebnisse mit einem bestimmten Mindestmaß an Qualität zu erzielen.¹ Die Berkeleygruppe um Todd La Porte, Karlene H. Roberts und Gene I. Rochlin prägte in Bezug auf Organisationen, die in Hochrisikosituationen agieren und dennoch weit weniger Störungen oder Unfälle verzeichnen, als statistisch zu erwarten wären, in den 1980er Jahren den Begriff *High Reliability Organizations (HROs)*.² HROs, die somit wiederholt ein herausragendes Maß an Qualität in Bezug auf die Ergebnisse ihrer Leistungserstellung aufweisen, umfassen neben Kernkraftwerken, Notauf-

¹ Vgl. Hannan und Freeman 1984, S. 153.

² Vgl. Mistele et al. 2015, S. 70.

nahmen in Krankenhäusern oder nuklearen Flugzeugträgern auch Einsatzorganisationen wie Streitkräfte, Feuerwehr und Polizei.³ Kennzeichnend für Einsatzorganisationen ist, dass sie in Hochrisikosituationen mit dem Erhalt bzw. der Wiederherstellung der alltäglichen Lebensführung oder des menschlichen Überlebens beauftragt sind.⁴ Des Weiteren zeichnen sie sich durch duale Organisationsstrukturen aus: Sie verfügen über eine bürokratische Grundstruktur im Bereitschaftszustand sowie äußerst flexible, besondere Strukturen im Einsatz.⁵ Das Verständnis struktureller Merkmale zur Erreichung organisationaler Zuverlässigkeit in ambigen, hochkomplexen Situationen steht im Zentrum des Erkenntnisinteresses der Hochzuverlässigkeitsforschung und bildet ebenso den Schwerpunkt dieses Beitrages.⁶ Zur Beantwortung der Fragestellungen

- *Welche theoretischen Konstrukte werden in der gegenwärtigen Hochzuverlässigkeitsforschung zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen adressiert?*
- *Wie könnte darauf aufbauend ein Bezugsrahmen zum ganzheitlichen Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen konzipiert werden?*

erfolgte zunächst eine strukturierte, mehrstufige Literaturrecherche. Im Fokus dieser Recherche standen Beiträge, die strukturelle Merkmale von Einsatzorganisationen thematisieren und im Rahmen ihrer analytischen Betrachtung zudem theoretische Konstrukte adressieren. Es wurden fünf dominierende Konstrukte identifiziert, die im vorliegenden Beitrag tiefergehend erläutert werden: *Improvisation*, *Mindfulness*, *Organisationale Routinen*, *Resilienz* und *Sensemaking*.⁷ Darüber hinaus wird ein Bezugsrahmen vorgestellt, welcher die Zusammenhänge zwischen den beschriebenen Konstrukten zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen aus einer holistischen Perspektive betrachtet.

³ Vgl. Weick und Sutcliffe 2010, S. 19; Müller 2018, S. 31.

⁴ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 115.

⁵ Vgl. Müller 2018, S. 32.

⁶ Der Betrachtungsfokus des Beitrages liegt auf einer intraorganisationalen Ebene. Hochzuverlässigkeit in sog. HRO-Netzwerken wird hingegen nicht thematisiert (vgl. hierzu Berthod et al. 2015 und 2017).

⁷ Im Rahmen des Beitrages werden *Mindfulness* (Achtsamkeit) sowie *Sensemaking* (Sinnstiftung) nicht ins Deutsche übersetzt, da sich die jeweiligen englischsprachigen Bezeichnungen ebenso im deutschsprachigen Raum etabliert haben.

Methodik

Die Vorgehensweise im Rahmen der mehrstufigen Literaturrecherche⁸ wird nachfolgend zusammenfassend dargestellt. Hierbei sind im Wesentlichen drei zentrale Analyseschritte zu benennen:

- (I) *Strukturierte Literaturrecherche⁹ (Fokus: Strukturelle Merkmale von Einsatzorganisationen)*
- (II) *Analyse der in Schritt (I) identifizierten Beiträge (Fokus: Theoretische Konstrukte)*
- (III) *Extraktion der Grundlagenliteratur der theoretisch fundierten Beiträge aus Schritt (II)*

Im Rahmen von (I) sind auf diese Weise 113 Beiträge aus den Jahren 1977 bis 2018 identifiziert worden, die strukturelle Merkmale von Einsatzorganisationen thematisieren. Diese wurden hinsichtlich der jeweils adressierten theoretischen Konstrukte analysiert (II), woraus sich 24 Beiträge als relevant für die weitere Betrachtung ergaben. Darauf basierend wurde abschließend die jeweils für die theoretische Betrachtung herangezogene Literatur extrahiert (III). Diese bildet die Grundlage für die Erläuterung sowie die sich anschließende Diskussion der identifizierten Konstrukte. Tabelle 1 zeigt die erfolgte Zuordnung der identifizierten Beiträge gemäß den Konstrukten, die im Kontext der organisationalen Zuverlässigkeit von HROs im Allgemeinen bzw. Einsatzorganisationen im Speziellen vermehrt betrachtet werden.¹⁰

⁸ Diese erfolgte in Anlehnung an Röser 2017.

⁹ Im Rahmen von (I) wurden die Datenbanken Springerlink, Google Scholar, AIS Electronic Library, EBSCO, Emerald, Science Direct sowie WISO in deutscher und englischer Sprache durchsucht. Ergänzend erfolgte eine Suche in den Fachzeitschriften *Organization Science*, *Journal of Military and Strategic Studies*, *International Journal of Organizational Analysis*, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, *Annals of Intensive Care*, *Armed Forces and Society* und *Disaster Prevention and Management*. Abschließend wurde, basierend auf den bereits identifizierten Beiträgen, zudem eine Suche via Footnote Chasing durchgeführt. Die Literaturrecherche erfolgte im Zeitraum April bis Oktober 2018.

¹⁰ Da einige der Beiträge mehr als ein Konstrukt adressieren, sind diese mehrfach zugeordnet worden.

Tabelle 1: Übersicht der identifizierten Beiträge nach Konstrukten

<i>Konstrukt</i>	<i>Betrachtete (Einsatz-) Organisation(en)</i>	<i>Autor(en) (Jahr)</i>	<i>Art der Forschung</i>
Improvisation	Feuerwehr Polizei Rettungsdienst Streitkräfte	Wachtendorf (2004)	qualitativ
	Katastrophenschutzorganisationen	Jahn und Johansson (2018) Schröder und Geiger (2014)	
	Polizei	Schakel et al. (2016)	
	Polizeispezialeinheit	Bechky und Okhuysen (2011)	
Mindfulness	HROs (keine nähere Spezifikation)	Ford (2018) Vogus et al. (2014) Weick et al. (2008)	konzeptionell
	Polizei	Verhulst und Rutkowski (2017)	qualitativ
	Rettungsdienst	Mistele et al. (2015)	konzeptionell
	Streitkräfte	Frigotto und Zamarian (2015)	qualitativ
	Gesundheitswesen (Übertragung)	Christianson et al. (2011) Gardner et al. (2017) Hales und Chakravorty (2016)	konzeptionell quantitativ qualitativ
	Wirtschaftsunternehmen (Übertragung)	Muhren et al. (2007) Vogus und Welbourne (2003) Weick und Sutcliffe (2010)	qualitativ quantitativ konzeptionell
Organisationale Routinen	Katastrophenschutzorganisationen	Danner-Schröder (2016) Danner-Schröder und Geiger (2016) Schröder und Geiger (2014)	qualitativ
	Streitkräfte	Frigotto und Zamarian (2015) Roberts et al. (1994)	
	Gesundheitswesen (Übertragung)	Gardner et al. (2017)	quantitativ

<i>Konstrukt</i>	<i>Betrachtete (Einsatz-) Organisation(en)</i>	<i>Autor(en) (Jahr)</i>	<i>Art der Forschung</i>
Resilienz	Streitkräfte	Blatt et al. (2006) Jahn und Johansson (2018) Kayes et al. (2017)	qualitativ
Sensemaking	Feuerwehr	Baran und Scott (2010)	qualitativ
	Feuerwehr Polizei Rettungsdienst Streitkräfte	Wachtendorf (2004)	
	Katastrophenschutz- organisationen	Rice (2018)	
	Gesundheitswesen (Übertragung)	Blatt et al. (2006)	

Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, stellt *Mindfulness* – eine Geisteshaltung sowie wichtige Form organisationaler Intelligenz – einen besonderen Betrachtungsschwerpunkt der identifizierten Beiträge dar. Diverse Autoren gehen diesbezüglich insbesondere der Frage nach, welche Aspekte andere Organisationen, die ähnlichen Umweltbedingungen wie Einsatzorganisationen ausgesetzt sind, von diesen lernen können.¹¹ Darüber hinaus widmen sich einige Autoren der Untersuchung *organisationaler Routinen* in Einsatzorganisationen, welche sie als prästrukturierende sowie zugleich Flexibilität schaffende Elemente organisationalen Verhaltens in Extremsituationen betrachten.¹² Weitere Beiträge fokussieren die flexible Veränderung der Organisationsstruktur sowie die Anpassungsfähigkeit von Einsatzorganisationen in der Einsatzsituation unter Bezugnahme auf *Improvisation*.¹³ In enger Verbindung zu *Mindfulness* und *Improvisation* scheint zudem *Sensemaking* zu stehen, welches sich auf die retrospektive Nachvollziehbarkeit erfahrener

¹¹ Vgl. Gardner et al. 2017; Hales und Chakravorty 2016; Christianson et al. 2011; Weick und Sutcliffe 2010; Muhren et al. 2007; Vogus und Welbourne 2003.

¹² Vgl. Gardner et al. 2017; Danner-Schröder 2016; Danner-Schröder und Geiger 2016; Frigotto und Zamarian 2015; Schröder und Geiger 2014; Roberts et al. 1994.

¹³ Vgl. Jahn und Johansson 2018; Schakel et al. 2016; Schröder und Geiger 2014; Wachtendorf 2004.

Umweltveränderungen in Hochrisikosituationen im Rahmen der sprachlichen Interaktion bezieht.¹⁴ Schließlich wird *Resilienz* von wenigen Autoren im Kontext des Verständnisses organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen adressiert.¹⁵ Die identifizierten Beiträge basieren vorrangig auf einem qualitativen Forschungsdesign, in dessen Fokus vor allem Streitkräfte, Feuerwehr und Rettungsdienst stehen.

Konstrukte zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen

Die analytische Betrachtung bisheriger Beiträge hinsichtlich struktureller Besonderheiten von Einsatzorganisationen, welche mit organisationaler Zuverlässigkeit zu assoziieren sind, umfasst die bereits in kurzer Form thematisierten, fünf theoretischen Konstrukte (vgl. Tabelle 1). Diese werden nachfolgend detaillierter erläutert.

Improvisation beschreibt zunächst eine Form menschlichen, experimentellen Handelns im Kontext des Unvorhersehbaren bzw. Unerwarteten.¹⁶ Beschreibungen des Konstruktes Improvisation orientieren sich zumeist an der Jazzmusik, für die Spontaneität, Intuition und Vielseitigkeit¹⁷ charakteristisch sind.¹⁸ Im Zentrum der musikalischen Darstellungen stehen improvisierte Kompositionen, die in der Interaktion der Musiker miteinander produziert werden. Es gilt jedoch zu betonen, dass musikalische Improvisationen nicht vollkommen frei von Strukturen erfolgen, sondern basierend auf einfachen, melodischen Mustern, welche durch improvisierte Elemente verziert werden.¹⁹ Ebenso können jene die Grundlage für neue Improvisationen bilden. In der Jazzmusik wird hierfür der Begriff des *Jamming* verwendet, welcher äußerst regelbestimmte, strukturierte Aktivitäten bezeichnet, die ein gemeinsames Ziel verfolgen und zu einer besonderen Bindung der Akteure untereinander führen.²⁰ Obwohl Strukturen üblicherweise als starke Einschränkung empfunden werden, verdeutlicht Jamming, wie eine hochdefinierte Struktur

¹⁴ Vgl. Rice 2018; Baran und Scott 2010; Blatt et al. 2006; Wachtendorf 2004.

¹⁵ Vgl. Jahn und Johansson 2018; Kayes et al. 2017; Blatt et al. 2006.

¹⁶ Vgl. Barrett 1998, S. 606; Weick 1998, S. 544.

¹⁷ Vielseitigkeit bezieht sich in diesem Kontext bspw. auf die Fähigkeit eines Musikers, mehrere Instrumente spielen zu können.

¹⁸ Vgl. Kamoche und Cunha 2001, S. 748.

¹⁹ Vgl. Berliner 1994, S. 241.

²⁰ Vgl. Eisenberg 1990, S. 146.

dennoch Flexibilität und Kreativität zulässt.²¹ Gerade jene vordefinierten Rollen und Regeln ermöglichen unendlich viele Möglichkeiten des Improvisierens bis hin zu Transformationen, die auf Verbindungen zu den ursprünglichen Mustern vollkommen verzichten.²² Jamming setzt zudem ein bestimmtes, organisationales Grundlagenwissen²³ voraus.²⁴ Improvisation ist folglich ein Transformationsprozess, dem ein ursprüngliches, interpretierbares Modell zugrunde liegt. Kennzeichnend für diesen Transformationsprozess ist – neben seinem äußerst kurzen zeitlichen Verlauf – vor allem, dass er geführt verläuft.²⁵ Improvisation umfasst demzufolge sowohl strukturierende als auch führende Elemente, woraus Weick schlussfolgert, dass Improvisation dem Kernprozess des Organisierens sehr nahe steht, welcher ebenfalls aus der *Verzierung* kleinerer Strukturen besteht.²⁶ Charakteristisch für die Jazzimprovisation sind gemäß Barrett folgende sieben Grundprinzipien:²⁷

- *Bewusstes Durchbrechen gewohnter Handlungsmuster*
- *Akzeptanz von Fehlern als Lernquelle*
- *Gemeinsame Orientierung an minimalen Strukturen*
- *Dynamische Abstimmung durch kontinuierlichen Dialog (Geben und Nehmen)*
- *Vertrauen in retrospektives Sensemaking*
- *„Hanging out“: Mitgliedschaft in einer Community of Practice*
- *Wechsel zwischen Soli und Begleitung*

Besonders hervorzuheben ist diesbezüglich, dass sich die Musiker in der (Melodie-)Führung abwechseln.²⁸ Darüber hinaus kann der Jazzmusiker als Bricoleur verstanden werden, der davon ausgeht, dass er aus einem Repertoire an vorhan-

²¹ Vgl. Eisenberg 1990, S. 153 f.

²² Vgl. Berliner 1994, S. 70.

²³ Moorman und Miner (1998, S. 706; S. 715) untersuchen diesbezüglich den Zusammenhang des prozeduralen (= Fertigkeiten) sowie deklarativen (= Faktenwissen) Gedächtnisses und improvisiertem Handeln. Hierbei stellen sie fest, dass dieses im Verlauf der Zeit die organisationale Wissensbasis beeinflussen kann. Ebenso beeinflussen das prozedurale und deklarative Gedächtnis der Organisation den Grad, in dem Improvisation kohärente, schnelle und neuartige Handlungen hervorruft.

²⁴ Vgl. Eisenberg 1990, S. 155.

²⁵ Vgl. Weick 1998, S. 546 f.

²⁶ Vgl. Weick 1998, S. 553.

²⁷ Vgl. Barrett 1998, S. 605 f.

²⁸ Vgl. Barrett 1998, S. 616.

denen Ressourcen bzw. minimalen Strukturen, wie Rhythmen und Akkordwechseln, eine Melodie produzieren kann.²⁹ Wenn neue musikalische Ausdrücke oder Akkordwechsel eingeführt werden, stellt er Verbindungen zwischen dem alten und dem neuen Material her. Rückblickend betrachtet, wirkt das spontane, improvisierte Handeln schließlich zielgerichtet und zusammenhängend.³⁰ Moorman und Miner erläutern, dass Bricolage eine Fähigkeit darstellt, die im Zuge der Improvisation auftritt und deren Auftreten umso größer ist, je improvisierter eine Handlung ist.³¹

In der gegenwärtigen Forschung zu Einsatzorganisationen wird Improvisation als äußerst bedeutsam für die Bewältigung hochdynamischer Einsatzsituationen beschrieben.³² Als Grundlage für Improvisationshandlungen werden hierbei organisationale Routinen erachtet, welche durch die Akteure in einem Bricolageprozess kontextabhängig rekombiniert werden, sodass ein situationsadäquater Umgang mit dem Unvorhersehbaren bzw. Unerwarteten ermöglicht wird.³³ Schröder und Geiger schlussfolgern, dass Improvisation von Einsatzorganisationen als *Strukturwerkzeug* eingesetzt wird bzw. – in Analogie zur Jazzmusik – Routinen als Grundmelodie eines Musikstückes zu begreifen sind, auf deren Basis spontane Verzierungen produziert werden.³⁴ Jahn und Johansson betonen darüber hinaus, dass improvisierte Handlungen mithilfe von Kommunikationsprozessen – im Sinne kommunikativer Routinen – geschaffen und erhalten werden.³⁵ Sie führen weiter aus, dass aus dieser Form der Routinen stabilisierende sowie strukturierende Handlungsmuster hervorgehen, welche wiederum durch Kommunikation koordinierte, improvisierte Handlungen hervorbringen.³⁶

²⁹ Vgl. Baker und Nelson 2005, S. 333; Barrett 1998, S. 615.

³⁰ Vgl. Barrett 1998, S. 615.

³¹ Vgl. Moorman und Miner 1998, S. 705.

³² Vgl. Schröder und Geiger 2014, S. 169.

³³ Vgl. Schröder und Geiger 2014, S. 173.

³⁴ Vgl. Schröder und Geiger 2014, S. 173.

³⁵ Vgl. Jahn und Johansson 2018, S. 175.

³⁶ Vgl. Jahn und Johansson 2018, S. 175 f.

Mindfulness wird als Geisteshaltung sowie wichtige Form organisationaler Intelligenz³⁷ verstanden, die durch fünf zentrale Prozesse geschaffen wird:³⁸

- *Konzentration auf Fehler*
- *Abneigung gegen vereinfachende Interpretationen*
- *Sensibilität für betriebliche Abläufe*
- *Streben nach Flexibilität*
- *Respekt vor fachlichem Wissen und Können*

Diese kognitiv geprägten Prozesse des Organisierens bilden die Basis für organisationale Zuverlässigkeit.³⁹ Das Konstrukt *Mindfulness* betrifft dabei weniger die Entscheidungsfindung in hochdynamischen Situationen, sondern die auf den Handlungsfähigkeiten der Akteure beruhende Untersuchung und Interpretation unerwarteter Ereignisse.⁴⁰ Achtsames Handeln bedeutet ein verstärktes Komplexitätsverständnis und die Lockerung enger Strukturen durch beispielsweise die Entwicklung alternativer Wege zur Aufgabenerfüllung, die Schaffung individuell miteinander kombinierbarer Handlungskomponenten oder die unmittelbare, hierarchieunabhängige Problemlösung mittels Erfahrungs- und Fachwissen.⁴¹

In der Forschung zu Einsatzorganisationen finden vor allem *kollektive Achtsamkeit* sowie *kollektives Bewusstsein* Beachtung. So konstituiert sich kollektive Achtsamkeit durch einen Bottom-Up-Prozess von sozialem Handeln und Interaktion.⁴² Sie wird unter anderem als komplexe, seltene Mischung menschlicher Wachsamkeit, paradoxen Handelns, Erfahrung, Kommunikation sowie Vorsicht beschrieben, die HROs wie Einsatzorganisationen im Speziellen zuteilwird.⁴³ Den Aspekt der Kommunikation gilt es diesbezüglich hervorzuheben, da sich kollektive Achtsamkeit durch eine Vielzahl kommunikativer Verhaltensweisen ausdrückt.⁴⁴ Kollektives Bewusstsein wird darauf aufbauend als Muster achtsamer Wechsel-

³⁷ Vgl. Rerup und Levinthal 2014, S. 44.

³⁸ Weick und Sutcliffe 2010, S. 10-18.

³⁹ Vgl. Butler und Gray 2006, S. 214.

⁴⁰ Vgl. Weick et al. 2008, S. 38.

⁴¹ Vgl. Weick et al. 2008, S. 51.

⁴² Vgl. Sutcliffe et al. 2016, S. 56 f.

⁴³ Vgl. Weick et al. 2008, S. 51.

⁴⁴ Vgl. Krieger 2005, S. 155.

beziehungen von strukturierenden, konstruierenden Handlungen in einem sozialen System verstanden.⁴⁵

Organisationale Routinen adressieren im Allgemeinen zeitliche Strukturen, die oftmals als Mittel zur Durchführung organisationaler Arbeit eingesetzt werden.⁴⁶ Verhaltensweisen im organisationalen Umfeld basieren auf Routinen wie Regeln, Praktiken, Konventionen oder Überzeugungen, welche auch als Reaktionssystem verstanden werden können, das die in der Vergangenheit erlernten Tätigkeiten beinhaltet.⁴⁷ Cyert und March sprechen diesbezüglich von *Standard Operating Procedures* einer Organisation, die infolge der Anpassung an die Umwelt entstehen und weiterentwickelt werden sowie das Gedächtnis der Organisation darstellen.⁴⁸ Es handelt sich um wiederkehrende, erkennbare Muster voneinander abhängiger Handlungen, an denen mehrere Akteure beteiligt sind.⁴⁹ Obzwar Routinen eine Quelle für Fehler und Starrheit sein können, stellen sie zugleich einen Ausgangspunkt für Flexibilität und Veränderung dar.⁵⁰ Sie sind als dynamische Prozesse zu verstehen, die voneinander abhängige Akteure involvieren, deren Handlungsfähigkeit ausschlaggebend dafür ist, wie Handlungsmuster umgesetzt werden.⁵¹

Organisationale Routinen bestehen dieser Auffassung zufolge aus einer abstrakten, strukturellen und einer konkreten, anwendungsbezogenen Komponente.⁵² Während die abstrakte, strukturelle Komponente die generalisierte Idee der Routine adressiert, bezieht sich die konkrete, anwendungsbezogene Komponente auf spezifische Handlungen bestimmter Individuen an festgelegten Orten und Zeiten. Zudem können Routinen als lebendige, generative Systeme aufgefasst werden, deren Wiederholung von Handlungsmustern ebenso eine Quelle von Veränderungen im Sinne eines organisationalen Lernprozesses sein kann.⁵³ Diesbezüglich prägen Feldman und Orlikowski den Begriff *Routine Dynamics* zur Verdeutlichung eben jener Dualität der Prozesse, die sowohl Stabilität als auch Flexibilität zulassen.⁵⁴

⁴⁵ Vgl. Weick und Roberts 1993, S. 357; S. 365.

⁴⁶ Vgl. Feldman 2000, S. 611.

⁴⁷ Vgl. Barrett 1998, S. 608.

⁴⁸ Vgl. Cyert und March 1963, S. 100 ff.

⁴⁹ Vgl. Cohen 2007, S. 773; Feldman und Pentland 2003, S. 96.

⁵⁰ Vgl. Feldman und Pentland 2003, S. 94.

⁵¹ Vgl. Dionysiou und Tsoukas 2013, S. 183.

⁵² Vgl. Feldman und Pentland 2003, S. 95.

⁵³ Vgl. Pentland et al. 2011, S. 1381; Feldman 2000, S. 625. Vgl. zum Thema Lernen in Einsatzorganisationen auch Elbe 2020 in diesem Band.

⁵⁴ Vgl. Feldman und Orlikowski 2011, S. 1245.

Bereits existierende organisationale Routinen dienen folglich als Vorlagen für neue Routinen bzw. können als neue Kombinationen bereits existierender Routinen aufgefasst werden.⁵⁵

Im Rahmen der jüngeren Forschung zu Einsatzorganisationen widmen sich insbesondere Anja Danner-Schröder und Daniel Geiger dem Konstrukt organisationaler Routinen und verdeutlichen, dass die Ausübung von Routinen ein kontinuierliches Anwenden und Wiederholen spezifischer Kenntnisse in Form von flexiblen (z.B. Suche nach Vermissten bei einem Erdbeben) oder standardisierten Handlungsmustern (z.B. Triage von Verletzten) darstellt.⁵⁶ Zur Erkennung und adäquaten Ausübung dieser Handlungsmuster erscheint demzufolge eine spezifische Aus- und Weiterbildung von Einsatzkräften (z.B. mithilfe von Übungsszenarien) zur (Weiter-)Entwicklung benötigten Wissens unerlässlich.

*Resilienz*⁵⁷ wird im Allgemeinen als die Fähigkeit verstanden, mit unerwarteten Gefahren sowie Umweltveränderungen nach deren Auftreten ausgeglichen umzugehen und zu lernen, sich von deren Auswirkungen wieder zu erholen.⁵⁸ Gleichzeitig meint Resilienz den augenblicklichen Umgang mit Überraschungen sowie plötzlich eintretenden Veränderungen und deren Nutzung.⁵⁹ Dem Konstrukt der Resilienz steht die Antizipation entgegen. Während Resilienz die Fähigkeit zum Umgang mit eintretenden bzw. bereits eingetretenen unerwarteten Ereignissen adressiert, meint Antizipation den Versuch, hypothetische Gefahren(quellen) zu vermeiden.⁶⁰ Darüber hinaus strebt Antizipation nach dem Erhalt von Stabilität, wohingegen Resilienz Flexibilität und Variabilität zum Ziel hat.⁶¹ Resiliente Systeme zeichnen sich daher durch redundante Ressourcen sowie alternative Wege zur Zielerreichung aus, wodurch eine Lockerung von starren Strukturen begünstigt wird.⁶² Unter erheblicher Sicherheit in Bezug auf Gefahren(quellen) gilt Antizipation als vorteilhaft; unter beträchtlicher Unsicherheit, beispielsweise aufgrund mangelnder oder unzuverlässiger Informationen, tritt hingegen Resilienz in den Vordergrund des Handelns.⁶³ Soziale Akteure, die Resilienzfähigkeiten entwi-

⁵⁵ Vgl. Nelson und Winter 1982, S. 119 f.; S. 130.

⁵⁶ Vgl. Danner-Schröder und Geiger 2016, S. 638 und S. 655.

⁵⁷ Vgl. hierzu auch Scherrer 2020 in diesem Band.

⁵⁸ Vgl. Wildavsky 1988, S. 77; Holling 1973, S. 14.

⁵⁹ Vgl. Weick et al. 2008, S. 46; Wildavsky 1988, S. 95.

⁶⁰ Vgl. Wildavsky 1988, S. 77.

⁶¹ Vgl. Wildavsky 1988, S. 78.

⁶² Vgl. Weick et al. 2008, S. 51.

⁶³ Vgl. Wildavsky 1988, S. 79 f.

ckeln, verfügen über eine besondere Aufmerksamkeit hinsichtlich laufender Ereignisse und dies über einen längeren Zeitraum hinweg.⁶⁴ Infolgedessen sind sie mit einer größeren Wahrscheinlichkeit in der Lage, plötzlich auftretende, verwirrende Interaktionen nachzuvollziehen. Ressourcen und Prozesse, die zu einer resilienten Organisation beitragen, werden im Rahmen von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt und schließlich im Umgang mit unerwarteten Gefahren mobilisiert.⁶⁵ Norris et al. definieren Resilienz als einen Prozess, der eine Reihe von adaptiven Fähigkeiten mit einem positiven Entwicklungsverlauf assoziiert, welcher sich auf die Funktions- und Anpassungsfähigkeit einer Organisation an ihre Umwelt nach einer Störung bezieht.⁶⁶ Somit ist neben dem augenblicklichen Umgang zudem die Anpassungsfähigkeit der Organisation an die durch ein unerwartetes Ereignis veränderte Umwelt von Bedeutung.⁶⁷

In der derzeitigen Forschung zu Einsatzorganisationen wird vor allem jene Anpassungsfähigkeit untersucht, welche gemäß Jahn und Johansson mithilfe spezifischer Kommunikationspraktiken realisiert wird.⁶⁸ Diese Praktiken ermöglichen angepasstes organisationales Handeln in hochdynamischen Extremsituationen und tragen zur Strukturierung der einsatzspezifischen Organisation bei. Gleichermäßen wird der Aspekt des Lernens im Zusammenhang mit Resilienz adressiert und hier im Speziellen die Erhaltung der Handlungs- und Lernfähigkeit in Hochrisikosituationen aus der Perspektive von Führungskräften.⁶⁹ Kayes et al. betonen diesbezüglich, dass Führungskräfte in Einsatzorganisationen zum Erhalt der Lernfähigkeit in extremen Belastungssituationen Herausforderungen überwinden müssen, die gekennzeichnet sind von unstrukturierten Problemen, unzuverlässigen Informationen oder sich verändernden und unklaren Zielen.⁷⁰

Sensemaking bezeichnet die fortwährende, retrospektive Entwicklung plausibler Erklärungen für Wahrnehmungen, die der Rationalisierung menschlicher Handlungen dienen.⁷¹ Hierbei gilt es festzuhalten, dass Sensemaking vor allem im Rahmen von Kommunikation mittels Sprache erfolgt und ein Zusammenspiel von

⁶⁴ Vgl. Weick et al. 2008, S. 51.

⁶⁵ Vgl. Paton 2006, S. 308.

⁶⁶ Vgl. Norris et al. 2008, S. 130.

⁶⁷ Vgl. Norris et al. 2008, S. 144.

⁶⁸ Vgl. Jahn und Johansson 2018, S. 163.

⁶⁹ Vgl. Kayes et al. 2017, S. 280.

⁷⁰ Vgl. Kayes et al. 2017, S. 292.

⁷¹ Vgl. Weick et al. 2005, S. 409.

Handlung und Interaktion betrifft. Sensemaking ermöglicht Individuen den Umgang mit Unsicherheit und Ambiguität, indem es rationale Erklärungen für Ereignisse produziert und auf diese Weise nachhaltige Handlungsfähigkeit gewährleistet.⁷² Im Zuge der Betrachtung von Sensemaking gilt es insbesondere das Verständnis von Führung als Sensemakingprozess zu betonen: So können Individuen durch Führung dabei unterstützt werden, Erklärungen für ihre Wahrnehmungen des organisationalen Umfeldes zu finden.⁷³ Sensemaking beinhaltet darüber hinaus die Übersetzung von Erfahrungen in Sprache mit dem Ziel der Strukturierung.⁷⁴ Kommunikation kann hierbei als ein fortwährender Sensemakingprozess in Bezug auf die Umstände, in denen sich Individuen kollektiv befinden und die Ereignisse, die sie betreffen, verstanden werden. Sensemaking erfolgt im Rahmen interaktiver Konversationen und greift vor allem auf die Ressource *Sprache* zurück, um symbolisch verschlüsselte Repräsentationen jener Umstände zu formulieren und auszutauschen.⁷⁵ Eine Situation existiert folglich durch Sprache, welche auch als Skript für den Prozess des Organisierens betrachtet werden kann.⁷⁶

In Bezug auf Einsatzorganisationen wird dem Konstrukt des Sensemaking besonders im Zusammenhang mit Führung und Kollaboration von Einsatzkräften große Bedeutung beigemessen. So betonen Baran und Scott den zentralen sozialen sowie interaktiven Prozess des Organisierens von Ambiguität mithilfe informeller Handlungsmuster wie Framing, aufmerksamer Vernetzung und Anpassung zur retrospektiven Entwicklung von Erklärungen für wahrgenommene Umweltveränderungen.⁷⁷ Formale Management- und Führungsstrukturen von Einsatzorganisationen können hierbei sowohl förderlich als auch hinderlich sein, da bestimmte Rollen in der Organisation mit entsprechenden, zu erfüllenden Erwartungen verknüpft sind. Darüber hinaus beeinflussen diese organisationalen Rollen Baran und Scott zufolge die Art der interpersonalen Kommunikation.⁷⁸ Als relevanten Rahmen für Sensemaking erachtet Rice darüber hinaus Kollaboration: Diese erscheint für ein-satzspezifisches Organisieren zwingend erforderlich, um – basierend auf kontext-bezogenen Bedürfnissen – die scheinbar miteinander konkurrierenden Elemente

⁷² Vgl. Maitlis 2005, S. 21.

⁷³ Vgl. Pye 2005, S. 45 f.

⁷⁴ Vgl. Taylor und van Every 2000, S. 58.

⁷⁵ Vgl. Taylor und van Every 2000, S. 58.

⁷⁶ Vgl. Taylor und van Every 2000, S. 133. Die Autoren beschreiben Sprache in diesem Zusammenhang auch als ein in sich geschlossenes Bedeutungsuniversum.

⁷⁷ Vgl. Baran und Scott 2010, S. 63 f.

⁷⁸ Vgl. Baran und Scott 2010, S. 62 f.

Formalität vs. Informalität der Strukturen sowie Kohärenz vs. Unabhängigkeit des Handelns kommunikativ zu verstehen und zusammenzuführen.⁷⁹ Kollaboration und Kommunikation gilt es folglich als bedeutsame Schlüsselemente von Sensemaking in Hochrisikosituationen zu begreifen.

Bezugsrahmen

Basierend auf den vorherigen Ausführungen wird im Folgenden ein Bezugsrahmen (vgl. Abbildung 1) vorgestellt, welcher die Zusammenhänge zwischen den beschriebenen Konstrukten zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen aus einer holistischen Perspektive adressiert.

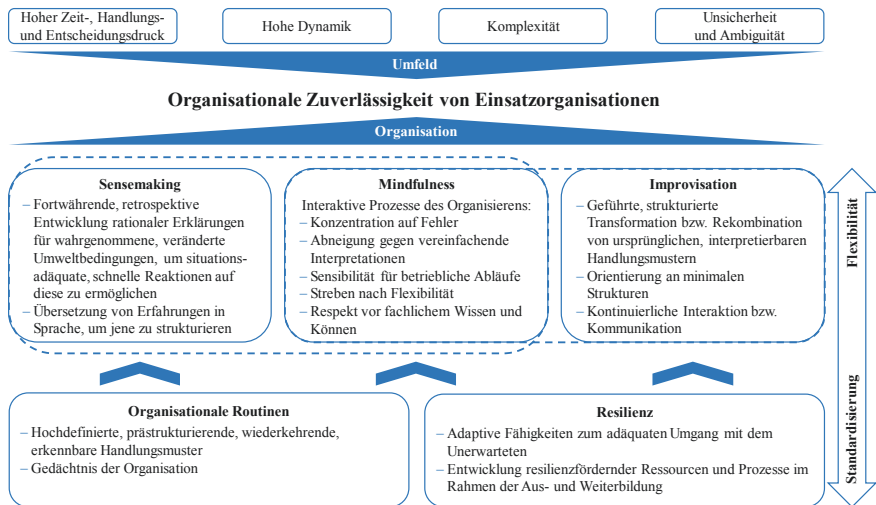


Abbildung 1: Bezugsrahmen zur organisationalen Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen⁸⁰

⁷⁹ Vgl. Rice 2018, S. 609.

⁸⁰ Eigene Darstellung.

Das Umfeld, in dem Einsatzorganisationen agieren, ist durch einen hohen Zeit-, Handlungs- und Entscheidungsdruck, eine hohe Dynamik und Komplexität sowie Unsicherheit und Ambiguität charakterisiert. Für einen adäquaten Umgang mit unerwarteten Gefahrensituationen haben Einsatzorganisationen prästrukturierende Handlungsmuster bzw. Routinen entwickelt, auf die sie vor allem zu Beginn eines Einsatzes zurückgreifen können. Darüber hinaus verfügen sie über adaptive Fähigkeiten, welche – ebenso wie resilienzfördernde Ressourcen und Prozesse – im Rahmen einer spezifischen Aus- und Weiterbildung gewonnen bzw. geschaffen und weiterentwickelt werden, sodass sie im Einsatz mobilisiert werden können.

Es kann zudem festzuhalten werden, dass die Handlungssicherheit von Einsatzorganisationen in Gefahrensituationen zunächst auf standardisierten, hochdefinierten Strukturen basiert. Diese sind jedoch nicht als starr und unbeweglich zu verstehen, sondern als Grundlage für Improvisationen, welche in Abhängigkeit der jeweiligen Umfeldveränderungen durch die Interaktion der Einsatzkräfte erfolgen. Dabei kommt es zu einer Transformation bzw. Rekombination der ursprünglichen, interpretierbaren Handlungsmuster sowie der (Re-)Produktion von Strukturen. Sprache ist in diesem Zusammenhang als zentrales, strukturierendes Element zu verstehen, da mittels verbaler Kommunikation Interpretationen der Umwelt ausgetauscht und rationale Erklärungen für plötzlich auftretende Umweltveränderungen gefunden werden können. Diese interaktiven Prozesse des Organisierens folgen dabei gemäß Weick und Sutcliffe den Prinzipien *Konzentration auf Fehler, Abneigung gegen Vereinfachungen, Sensibilität für betriebliche Abläufe, Streben nach Flexibilität* sowie *Respekt vor fachlichem Wissen und Können*, welche eine besondere Achtsamkeitskultur in einer Einsatzorganisation schaffen. Wahrgenommene Umweltveränderungen werden in einem kontinuierlichen, retrospektiven Prozess des Sensemaking analysiert und mithilfe von Sprache derart strukturiert, dass schnelles und situationsadäquates sowie kollektives Handeln ermöglicht wird.

Schließlich gilt es, organisationale Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen im Spannungsfeld von Standardisierung und Flexibilität zu verstehen. Einsatzorganisationen zeichnen sich vor allem durch ihre besonderen Strukturen in Hochrisikosituationen aus, die situationsabhängig durch Improvisation, Mindfulness sowie Sensemaking flexibel ausgestaltet werden. Die Grundlage hierfür bilden jedoch zum einen standardisierte Handlungsmuster bzw. organisationale Routinen, welchen eine prästrukturierende Funktion zugeschrieben wird und zum anderen adaptive Fähigkeiten bzw. Resilienz. Das dynamische, komplexe sowie von Unsicher-

heit und Ambiguität geprägte Umfeld, in dem Einsatzorganisationen agieren, erfordert von ihnen ebenso dynamische und flexible Strukturen. Eben jene können jedoch nur auf Basis bereits bestehender, hochdefinierter und wiederkehrender Handlungsmuster entstehen, welche mithilfe von Improvisation, Mindfulness und Sensemaking adaptiv rekombiniert werden müssen, um den Anforderungen des hoch dynamischen Umfeldes gerecht zu werden.

Zusammenfassung und Ausblick

In der gegenwärtigen Hochzuverlässigkeitsforschung werden zur Erklärung des Phänomens der organisationalen Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen im Schwerpunkt fünf Konstrukte adressiert: *Improvisation*, *Mindfulness*, *Organisationale Routinen*, *Resilienz* und *Sensemaking*. Diese gilt es im Spannungsfeld zwischen Standardisierung und Flexibilität⁸¹ zu verorten und darüber hinaus als strukturierende Komponenten einsatzspezifischen Organisierens zu begreifen. Im Zusammenspiel von Interaktion und Handlung in einem hochdynamischen und von Spannungen geprägten Umfeld gelingt Einsatzorganisationen in einem Transformationsprozess der Übergang von einer bürokratischen Grundstruktur im Bereitschaftszustand in eine äußerst flexible, kontextspezifische Einsatzstruktur. Infolgedessen sind diese Organisationen in der Lage, ihren Auftrag – in Hochrisikosituationen die alltägliche Lebensführung oder das menschliche Überleben zu erhalten bzw. wiederherzustellen – mit einer größtmöglichen Zuverlässigkeit zu erfüllen. Wie aus den obigen Ausführungen hervorgeht, kommt überdies dem Aspekt der *Kommunikation* eine wichtige Bedeutung im Zuge des Verständnisses organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen zu, da diese als übergeordnetes, strukturierendes Element in Bezug auf Erfahrungen bzw. Wahrnehmungen verstanden werden kann. In der Interaktion mehrerer Akteure dient Kommunikation mittels Sprache der Vermittlung, Interpretation und Diskussion von beobachteten oder erfahrenen Ereignissen, um diesen Sinn zu stiften und darauf aufbauend das eigene Verhalten situationsadäquat anzupassen. Zukünftige Untersuchungen im Kontext von Einsatzorganisationen könnten folglich z.B. die Betrachtung der Rolle von Kommunikation zur Erreichung organisationaler Zuverlässigkeit oder die Konstitution organisationaler Strukturen in komplexen Einsatzlagen mithilfe von Kommunikation zum Ziel haben.

⁸¹ Vgl. diesbezüglich Röser und Kern 2019.

Literatur

- Baker, Ted; Nelson, Reed E. (2005): Creating Something from Nothing: Resource Construction through Entrepreneurial Bricolage. In: *Administrative Science Quarterly* 50, S. 329–366.
- Baran, Benjamin E.; Scott, Cliff W. (2010): Organizing Ambiguity: A Grounded Theory of Leadership and Sensemaking Within Dangerous Contexts. In: *Military Psychology* 22 (1), S. 42–69.
- Barrett, Frank J. (1998): Coda-Creativity and Improvisation in Jazz and Organizations: Implications for Organizational Learning. In: *Organization Science* 9 (5), S. 605–622.
- Bechky, Beth A.; Okhuysen, Gerardo A. (2011): Expecting the unexpected? How SWAT officers and film crews handle surprises. In: *Academy of Management Journal* 54 (29), S. 239–261.
- Berliner, Paul F. (1994): Thinking in Jazz. The Infinite Art of Improvisation. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Berthod, Olivier; Grothe-Hammer, Michael; Müller-Seiz, Gordon; Sydow, Jörg (2017): From High-Reliability Organizations to High-Reliability Networks: The Dynamics of Network Governance in the Face of Emergency. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 27 (2), S. 352–371.
- Berthod, Olivier; Grothe-Hammer, Michael; Sydow, Jörg (2015): Characteristics of High-Reliability Networks. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 23 (1), S. 24–28.
- Blatt, Ruth; Christianson, Marlys K.; Sutcliffe, Kathleen M.; Rosenthal, Marilyn M. (2006): A sense-making lens on reliability. In: *Journal of Organizational Behavior* 27 (7), S. 897–917.
- Butler, Brian S.; Gray, Peter H. (2006): Reliability, Mindfulness, and Information Systems. In: *MIS Quarterly* 30 (2), S. 211–224.
- Christianson, Marlys K.; Sutcliffe, Kathleen M.; Miller, Melissa A.; Iwashyna, Theodore J. (2011): Becoming a high reliability organization. In: *Critical Care* 15 (6), S. 314.
- Cohen, Michael D. (2007): Reading Dewey: Reflections on the Study of Routine. In: *Organization Studies* 28 (5), S. 773–786.
- Cyert, Richard Michael; March, James G. (1963): A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Danner-Schröder, Anja (2016): Routine dynamics and routine interruptions: How to create and recreate recognizability of routine patterns. In: *Managementforschung* 26 (1), S. 63–96.
- Danner-Schröder, Anja; Geiger, Daniel (2016): Unravelling the Motor of Patterning Work: Toward an Understanding of the Microlevel Dynamics of Standardization and Flexibility. In: *Organization Science* 27 (3), S. 633–658.
- Dionysiou, Dionysios D.; Tsoukas, Haridimos (2013): Understanding the (Re)Creation of Routines from Within: A Symbolic Interactionist Perspective. In: *AMR* 38 (2), S. 181–205.
- Eisenberg, Eric M. (1990): Jamming. Transcendence Through Organizing. In: *Communication Research* 17 (2), S. 139–164.
- Elbe, Martin (2020): Die Einsatzorganisation als Lernende Organisation. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 139–165.

- Feldman, Martha S. (2000): Organizational Routines as a Source of Continuous Change. In: *Organization Science* 11 (6), S. 611–629.
- Feldman, Martha S.; Orlikowski, Wanda J. (2011): Theorizing Practice and Practicing Theory. In: *Organization Science* 22 (5), S. 1240–1253.
- Feldman, Martha S.; Pentland, Brian T. (2003): Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change. In: *Administrative Science Quarterly* 48, S. 94–118.
- Ford, Jessica L. (2018): Revisiting high-reliability organizing: obstacles to safety and resilience. In: *Corporate Communications: An International Journal* 23 (2), S. 197–211.
- Frigotto, M. Laura; Zamarian, Marco (2015): Mindful by routine: Evidence from the Italian Air Force Tornado crews flying practices. In: *Journal of Management & Organization* 21 (3), S. 321–335.
- Gardner, John W.; Boyer, Kenneth K.; Ward, Peter T. (2017): Achieving Time-Sensitive Organizational Performance Through Mindful Use of Technologies and Routines. In: *Organization Science* 28 (6), S. 1061–1079.
- Hales, Douglas N.; Chakravorty, Satya S. (2016): Creating high reliability organizations using mindfulness. In: *Journal of Business Research* 69 (8), S. 2873–2881.
- Hannan, Michael T.; Freeman, John (1984): Structural Inertia and Organizational Change. In: *American Sociological Review* 49 (2), S. 149–164.
- Holling, Crawford S. (1973): Resilience and Stability of Ecological Systems. In: *Annual review of ecology and systematics* 4 (1), S. 1–23.
- Jahn, Jody L.S.; Johansson, Catrin (2018): The communicative constitution of adaptive capacity during Sweden's Västmanland wildfire. In: *Corporate Communications: An International Journal* 23 (2), S. 162–179.
- Kamoche, Ken; Cunha, Miguel Pina e. (2001): Minimal Structures: From Jazz Improvisation to Product Innovation. In: *Organization Studies* 22 (5), S. 733–764.
- Kayes, Christoph; Allen, Nate; Self, Nate (2017): How Leaders Learn from Experience in Extreme Situations: The Case of the U.S. Military in Takur Ghar, Afghanistan. In: Michael Holenweger, Michael Karl Jäger und Franz Kernic (Hrsg.): *Leadership in Extreme Situations*. Cham: Springer International Publishing, S. 277–294.
- Kern, Eva-Maria; Hartung, Thomas (2013): Zielorientiertes Risikomanagement bei Einsatzorganisationen. In: Wolfgang Kersten und Jochen Wittmann (Hrsg.): *Kompetenz, Interdisziplinarität und Komplexität in der Betriebswirtschaftslehre*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 113–132.
- Krieger, J. L. (2005): Shared Mindfulness in Cockpit Crisis Situations: An Exploratory Analysis. In: *Journal of Business Communication* 42 (2), S. 135–167.
- Maitlis, Sally (2005): The Social Processes of Organizational Sensemaking. In: *The Academy of Management Journal* 48 (1), S. 21–49.
- Mistele, Peter; Pawlowsky, Peter; Kaufmann, Stefan (2015): Kollektive Achtsamkeit als Erfolgsfaktor von High Reliability Organizations. In: Peter Gausmann, Michael Henninger und Joachim Koppenberg (Hrsg.): *Patientensicherheitsmanagement*. Berlin, Boston: De Gruyter, S. 69–84.

- Moorman, Christine; Miner, Anne S. (1998): Organizational Improvisation and Organizational Memory. In: *The Academy of Management Review* 23 (4), S. 698–723.
- Muhren, Wilem J.; van den Eede, Gerd; van de Walle, Bartel (2007): Organizational Learning for the Incident Management Process: Lessons from High Reliability Organizations. In: *ECIS 2007 Proceedings* 65, S. 576–587.
- Müller, Johannes C. (2018): Wissenstransfer in Einsatzorganisationen. Empirische Entwicklung eines Bezugsrahmens für den intraorganisationalen Transfer von Einsatzwissen. Wiesbaden: Springer.
- Nelson, Richard R.; Winter, Sidney G. (1982): An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Norris, Fran H.; Stevens, Susan P.; Pfefferbaum, Betty; Wyche, Karen F.; Pfefferbaum, Rose L. (2008): Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. In: *American journal of community psychology* 41 (1-2), S. 127–150.
- Paton, Douglas (2006): Disaster Resilience: Integrating Individual, Community, Institutional, and Environmental Perspectives. In: Douglas Paton und David Moore Johnston (Hrsg.): Disaster resilience. An integrated approach. Springfield, Ill: Charles C Thomas, S. 305–318.
- Pentland, Brian T.; Hærem, Thorvald; Hillison, Derek (2011): The (N)Ever-Changing World: Stability and Change in Organizational Routines. In: *Organization Science* 22 (6), S. 1369–1383.
- Pye, Annie (2005): Leadership and Organizing: Sensemaking in Action. In: *Leadership* 1 (1), S. 31–49.
- Rerup, Claus; Levinthal, Daniel A. (2014): Situating the Concept of Organizational Mindfulness: The Multiple Dimensions of Organizational Learning. In: Guido Becke (Hrsg.): Mindful Change in Times of Permanent Reorganization. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, S. 33–48.
- Rice, Rebecca M. (2018): When hierarchy becomes collaborative. In: *Corporate Communications: An International Journal* 23 (4), S. 599–613.
- Roberts, Karlene H.; Stout, Suzanne K.; Halpern, Jennifer J. (1994): Decision Dynamics in Two High Reliability Military Organizations. In: *Management Science* 40 (5), S. 614–624.
- Röser, Tobias (2017): Management von Einsatzprozessen: Eine explorative Untersuchung am Beispiel von Feuerwehr und Rettungsdienst. Lohmar: Eul Verlag.
- Röser, Tobias; Kern, Eva-Maria (2019): Management von Einsatzprozessen: Flexibilität durch Standardisierung. In: *Zeitschrift für Führung und Organisation* 88 (1), S. 47–53.
- Schakel, Jan-Kees; van Fenema, Paul C.; Faraj, Samer (2016): Shots Fired! Switching Between Practices in Police Work. In: *Organization Science* 27 (2), S. 391–410.
- Scherrer, Yvonne M. (2020): Organisationale Resilienz und Antifragilität in Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 79–101.
- Schröder, Anja; Geiger, Daniel (2014): Routine versus Improvisation im Katastrophenfall - Zur Bedeutung von Routinen in turbulenten Situationen. In: Oskar Grün und Andrea Schenker-Wicki (Hrsg.): Katastrophenmanagement. Grundlagen, Fallbeispiele und Gestaltungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 153–175.

- Sutcliffe, Kathleen M.; Vogus, Timothy J.; Dane, Erik (2016): Mindfulness in Organizations: A Cross-Level Review. In: *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior* 3 (1), S. 55–81.
- Taylor, James R.; van Every, Elizabeth J. (2000): The emergent organization. Communication as its site and surface. Mahwah, N.J: Lawrence Erlbaum Associates.
- Verhulst, Matthijs, J.; Rutkowski, Anne-Françoise (2017): Catch Me If You Can. Technological Constraints/Affordances and Mindfulness during Collaborative Police Emergency Response. In: *Hawaii International Conference on System Sciences 2017 (HICSS-50)*. Hilton Waikoloa Village, Hawaii, January 4-7, 2017. Hawaii International Conference on System Sciences; HICSS, S. 771–780.
- Vogus, Timothy J.; Rothman, Naomi B.; Sutcliffe, Kathleen M.; Weick, Karl E. (2014): The affective foundations of high-reliability organizing. In: *Journal of Organizational Behavior* 35 (4), S. 592–596.
- Vogus, Timothy J.; Welbourne, Theresa M. (2003): Structuring for high reliability: HR practices and mindful processes in reliability-seeking organizations. In: *Journal of Organizational Behavior* 24 (7), S. 877–903.
- Wachtendorf, Tricia (2004): Improvising 9/11: Organizational Improvisation Following the World Trade Center Disaster. University of Delaware.
- Weick, Karl E. (1998): Introductory Essay – Improvisation as a Mindset for Organizational Analysis. In: *Organization Science* 9 (5), S. 543–555.
- Weick, Karl E.; Roberts, Karlene H. (1993): Collective Mind in Organizations: Heedful Interrelating on Flight Decks. In: *Administrative Science Quarterly* 38 (3), S. 357–381.
- Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M. (2010): Das Unerwartete managen. Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M.; Obstfeld, D. (2008): Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness. In: Arjen Boin (Hrsg.): *Crisis management*. Los Angeles: SAGE, S. 31–66.
- Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M.; Obstfeld, David (2005): Organizing and the Process of Sense-making. In: *Organization Science* 16 (4), S. 409–421.
- Wildavsky, Aaron B. (1988): *Searching for Safety. Social Theory and Social Policy*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.



Organisationale Resilienz und Antifragilität in Einsatzorganisationen

Yvonne M. Scherrer

Zusammenfassung

In diesem Beitrag diskutiert die Autorin, inwiefern Einsatzorganisationen hinsichtlich bislang unberücksichtigter Bedürfnisse in ihrer Arbeit durch einen adäquaten Einsatz moderner Managementinstrumente unterstützt werden können. Diesbezüglich werden insbesondere die Konzepte der *Organisationalen Resilienz* sowie der *Antifragilität* adressiert. Abschließend untersucht die Autorin, inwieweit die genannten Argumentationsstränge miteinander harmonisieren können.

Einleitung

Friedensfördernde Auslandseinsätze, die Bekämpfung von Terrorismus, Menschenhandel und organisierte Kriminalität, das Löschen von Großbränden, Katastrophenhilfe sowie, mit Blick auf den Schweizer Kontext, Einsätze wie im Fall des Chemieunglücks von Schweizerhalle (1989), dem Zuger Attentat (2001), der Schlammlawine durch Gondo (2000) oder dem Bergsturz oberhalb Bondos (2017) – all dies umfasst Zuständigkeitsbereiche und Aufgabengebiete sogenannter Einsatzorganisationen. Diese haben im Allgemeinen die gesellschaftlich äußerst bedeutsame Aufgabe, „in dringlichen Situationen [wesentlich] zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung der normalen Lebensführung oder des menschlichen Überlebens“¹ beizutragen. Betätigungsfelder von Einsatzorganisationen gibt es viele; das Spektrum reicht von den Streitkräften über die klassischen Blaulichtorganisationen (Feuerwehr, Rettungsdienst und Polizei) bis hin zu Organisationen, die sich themenübergreifender Herausforderungen annehmen wie z.B. der Bekämpfung

¹ Vgl. Bruderer 1979, S. 6, zitiert nach Müller 2018, S. 31.

von Terrorismus, Menschenhandel oder Epidemien.² Den meisten dieser Einsatzorganisationen ist gemeinsam, dass sich ihre Arbeit in sogenannten Hochrisikoumwelten oder -situationen abspielt; in der Mehrzahl der Fälle sind Mitarbeitende solcher Einsatzorganisationen durch die Ausübung ihres Berufes einer Gefahr an Leib und Leben oder einer Gefährdung ihrer psychischen Integrität ausgesetzt.³ Dieses besondere Gefährdungspotential von Einsatzkräften und die daraus erwachsenden Anforderungen an die übergeordneten Einsatzorganisationen sind Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen.⁴

In einem ersten Schritt werden dazu die spezifische Ausgangslage, die damit verbundenen Herausforderungen sowie die daraus resultierenden Anforderungen an Einsatzkräfte besprochen. Die Komplementärperspektive einnehmend, werden nachfolgend die Anforderungen bzw. Ansprüche von Einsatzkräften beschrieben, die sie hinsichtlich einer effizienten, effektiven und angemessenen Umsetzung ihres Auftrages an ihr Umfeld stellen, sprich an die übergeordnete Organisation und das weitere gesellschaftliche Umfeld. Vor diesem Hintergrund wird diskutiert, inwiefern Einsatzorganisationen mit Blick auf bislang nicht abgedeckte Bedürfnisse in ihrer Arbeit durch einen adäquaten, auf die realen Problemstellungen abgestimmten Einsatz moderner Managementinstrumente unterstützt werden können; dabei sollen insbesondere die beiden Konzepte der *organisationalen Resilienz* und der *Antifragilität* näher untersucht werden. Abschließend werden die beiden Argumentationsstränge – Anforderungen an bzw. Ansprüche von Einsatzkräften sowie moderne Managementansätze – zusammengeführt und auf ihre Passung hin diskutiert. Von Passung kann dann ausgegangen werden, wenn diese Managementansätze Antworten auf bislang nicht oder suboptimal gelöste Herausforderungen bieten.

² In der Literatur existiert keine abschließende Definition von *Einsatzorganisation* (vgl. Kern und Hartung 2013).

³ Vgl. Kern und Hartung 2013.

⁴ Dieser Beitrag basiert auf Erkenntnissen aus der entsprechenden interdisziplinären Fachliteratur, Experteninterviews mit Führungspersonen aus Einsatzorganisationen in der Schweiz (Militär, Polizei und Feuerwehr) und einer teilnehmenden Beobachtung der Diskussionen am zweitägigen Workshop *Führung in Extremsituationen*, der Ende November 2018 in Zürich von der Dozentur *Führung und Kommunikation* der Militärakademie (MILAK) an der ETH Zürich ausgerichtet wurde. Diese Experteninterviews mit Führungspersonen in Berufsgruppen, die in ihrem Arbeitsalltag absehbar Extremsituationen handhaben oder vorwegnehmen müssen, werden in der zweiten Jahreshälfte 2019 fortgesetzt. Bis zum aktuellen Zeitpunkt (Juni 2019) wurden Gespräche mit Führungskräften aus der Schweizer Armee, der Feuerwehr, der Polizei, der Bundesverwaltung und der psychosozialen Notfallversorgung (CARE-Teams) geführt.

Einsatzorganisationen und deren Herausforderungen im 21. Jahrhundert

Einsatzorganisationen sind sozusagen in doppelter Weise mit Ungewissheit, Uneindeutigkeit, Volatilität und Komplexität konfrontiert: Einerseits ergeben sich diese aus ihrem eigentlichen Arbeitsgebiet, d.h. der Bewältigung in der Regel komplexer Hochrisikosituationen, bei denen es in der einen oder anderen Form um die Wiederherstellung gesellschaftlicher Ordnung geht.⁵ Andererseits resultieren die sogenannten VUCA-Attribute⁶ aus der globalen Umbruchsituation des beginnenden 21. Jahrhunderts, sprich aus den gesellschaftlichen, ökologischen, ökonomischen, kulturellen und politischen Rahmenbedingungen, die nach einigen Dekaden relativer Ruhe, zumindest in der westlichen Sphäre, wieder stark in Veränderung begriffen sind.

Ein Paradebeispiel sich wandelnder Rahmenbedingungen stellt der Klimawandel dar, der sich in seinen verheerenden Effekten an vielen Orten des Planeten zeigt und gehäuft Hochrisiko- und Extremsituationen sowie Katastrophen nach sich zieht. Diese Veränderungen in den allgemeinen Rahmenbedingungen über die letzten Dekaden hinweg beeinflussten auch die Arbeit von Einsatzorganisationen. Mehrheitlich wird davon ausgegangen, dass die *Exponierung gegenüber einer Vielzahl von Risiken*⁷ in den letzten Dekaden sowohl in Häufigkeit als auch Ausmaß zugenommen hat.⁸ Dies verdeutlicht, dass die ohnehin immer schon anspruchsvolle Arbeit von Einsatzkräften nur noch anspruchsvoller geworden ist. Exemplarisch seien nachfolgend drei spezifische Merkmale genannt, die unterstreichen sollen, wie diese veränderten Rahmenbedingungen die Arbeit von Einsatzkräften grundlegend gewandelt haben, sodass sich selbige methodisch auch nicht mehr ohne Weiteres mit Zugängen aus vergangenen Jahrhunderten vergleichen ließe.⁹

⁵ Vgl. beispielsweise Misteles 2007.

⁶ VUCA steht für *volatility, uncertainty, complexity und ambiguity*; laut Karidi et al. 2018 handelt es sich dabei um ein Denkmodell, das in den 1990er Jahren von der US-Armee entwickelt wurde.

⁷ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 124.

⁸ Vgl. Gibson und Tarrant 2010 sowie Grün 2014.

⁹ Dombrowsky 2014 führt aus, dass das moderne Katastrophenmanagement (verstanden als eine Fortsetzung des Managements von Hochrisikosituationen) im Sinne eines „*interventionistisch-nachsoorgende[n] Jagdhundsystem[s]*“ (S. 30) vom Prinzip her im 19. Jahrhundert entstanden und auf die damaligen Anforderungen, d.h. die Bewältigung von „*punktuellen [unverbundenen] Gefahrenquellen*“, ausgerichtet ist, wie sie für den Beginn des Industriezeitalters charakteristisch

Erstens geht es im Wesentlichen nicht mehr um individuelle Risikoabschätzungen; vielmehr haben sich die Risikodimensionen – d.h. die Vor- und Nachteile von Risiken – globalisiert bei gleichzeitigem Verschwinden dessen, was Dombrowsky als *Wagnisverantwortung*¹⁰ bezeichnet. So lässt sich letztlich nicht mehr abschließend entscheiden, wer ein Großereignis wie ein Hochwasser oder die globale Klimakatastrophe und deren Folgen zu verantworten hat. Gesellschaftlich gesehen ist dies hochproblematisch, da sich Risiken, die nicht konkret zurechenbar sind, ohne Weiteres externalisieren lassen und so von der Allgemeinheit getragen werden müssen,¹¹ ohne dass in der Regel aufgrund der mangelnden Zuordenbarkeit von Verantwortlichkeit überzeugende Gegenmaßnahmen ergriffen würden.¹²

Zweitens handelt es sich bei Extremsituationen in den meisten Fällen nicht mehr um – wie im 19. und 20. Jahrhundert – relativ einfach lokalisierbare, räumlich und zeitlich begrenzte Schadensereignisse, deren Folgen idealerweise unmittelbar zu beseitigen sind. Vielmehr zeigen sich Phänomene, die in zunehmendem Maße keine kausale und lokale Zuordenbarkeit mehr besitzen.¹³ Im Extremfall sind Grenzziehungen um vieles schwieriger geworden, während sich multilokale Systemeffekte von Extremsituationen häufen – Zusammenbrüche und Ausfälle von Infrastrukturen in den Bereichen Verkehr und Energieversorgung sind hierfür illustre Beispiele.

Drittens wird die eigentliche mental-intellektuelle Verarbeitung von extremen Schadensereignissen zu einem problematischen Unterfangen – Dombrowsky¹⁴ spricht in diesem Kontext von einer intellektuellen Überforderung und argumentiert, dass die ausgesprochene Komplexität moderner Gefahrenentwicklung auf die (relativ gesehen) geringe Anzahl an Katastrophenfällen in europäischen Ländern und infolgedessen die relative Erfahrungslosigkeit von Einsatzkräften trifft.

waren. An die Stelle „konkreter, lokalisierbarer, räumlich und zeitlich umgrenzbarer Schadensereignisse“ ist heutzutage indes das Risiko potentieller Zusammenbrüche ganzer Infrastrukturen getreten. Zu Recht kritisiert Dombrowsky (2014, S. 30), dass „multilokale Ausfall- und Dominoeffekte, Synergien, gar Autosynthese-Ereignisse oder Auto-Initiation [...] eher für Exotiken gehalten“ werden.

¹⁰ Vgl. Dombrowsky 2014, S. 27.

¹¹ Im Nachhaltigkeitsdiskurs wird diese Problematik ausführlich unter dem Stichwort der *Tragik der Allmende* oder der *Allmendenproblematik* (engl. *Tragedy of the commons*) diskutiert, zurückgehend auf Elinor Ostroms Publikation *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action* 1990.

¹² Vgl. Dombrowsky 2014.

¹³ Vgl. Dombrowsky 2014.

¹⁴ Vgl. Dombrowsky 2014.

Zusätzlich ist es ihm zufolge problematisch, dass die Einsicht fehlt, in die Natur und die Grundmechanismen der modernen Gesellschaft und damit auch das Wissen, wie diese Gesellschaft nach Einschlügen und Katastrophen in ihren Grundzügen wiederhergestellt werden kann. An die Stelle dieses Wissens tritt, so Dombrowsky, eine oftmals emotionalisierte und allzu vereinfachende Berichterstattung durch die Medien, was in zusätzlicher Desinformation und Unsicherheit münden kann.

Diese drei Merkmale sollten verdeutlicht haben, dass die omnipräsente doppelte Volatilität – zum einen die sich aus dem eigentlichen Tätigkeitsfeld von Einsatzorganisationen ergebende, zum anderen die sich aus der verschärfenden globalen Unsicherheit abgeleitete Volatilität – charakteristisch ist für das hochkomplexe Wirkungsfeld von Einsatzorganisationen im 21. Jahrhundert. Entsprechend muss die Einsatzorganisation ständig einsatzbereit sein; ihr Fähigkeitenpotential muss abrufbar sein hinsichtlich materieller als auch personeller Einsatzbereitschaft,¹⁵ damit solche Organisationen ihrer Kernaufgabe nachkommen und der „*Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der inneren bzw. äußeren Sicherheit und demzufolge dem Gemeinwohl*“¹⁶ dienen können. Der Einsatz ist denn auch die spezifische Arbeitsform solcher Organisationen; darunter wird gemeinhin „*ein abgeschlossenes Handeln, bezogen auf ein bestimmtes Ziel oder eine bestimmte Aufgabe*“¹⁷ verstanden, das in unterschiedlichen Kontexten stattfindet und mit einem klaren Anfangs- und Endzeitpunkt versehen ist.

Die mit der Arbeit von Einsatzorganisationen einhergehenden Herausforderungen beschränken sich indes nicht nur auf die ständige Einsatzbereitschaft, sondern umfassen vielmehr eine Reihe weiterer Merkmale: So kennt die Arbeit erstens wenige bis keine Wiederholungen und ist höchst dynamisch;¹⁸ jede Einsatzsituation ist neu und in stetiger Wandlung begriffen, wobei die eigentliche Aufgabe gerade darin besteht, diese in der Regel unbekannten Situationen unter Rückgriff auf Erfahrungen aus unzähligen Trainingseinheiten möglichst effektiv und effizient zu bewältigen. Damit verbunden ist als *zweites* Merkmal die *mangelnde Planbarkeit*: Sich ständig wandelnde Einsatzsituationen schränken die Möglichkeiten deutlich ein, konkrete Situationen vorwegzunehmen und einzuüben, wenngleich das Üben ex-

¹⁵ Vgl. Müller 2018.

¹⁶ Kern und Hartung 2013, S. 120.

¹⁷ Mistele 2007, S. 119.

¹⁸ Vgl. Kern 2017 und Mistele 2007.

emplarischer Einsatzsituationen für die Arbeit charakteristisch und unabdingbar bleibt. Kern und Hartung weisen in dem Zusammenhang darauf hin, dass „*Planbarkeit [...] mit steigender Komplexität und Dynamik der Einsatzlage dramatisch ab[nimmt]*“¹⁹. *Drittens* ist die Arbeit von Einsatzorganisationen von *Abrufbarkeit* geprägt, die Einsätze sind von außen auferlegt, es bestehen kaum eigene Gestaltungsmöglichkeiten und die Leistungserbringung erfolgt reaktiv.²⁰ *Viertens* ist diese Arbeit in den meisten Fällen von *hohem Druck* charakterisiert, sei es Zeit-, Entscheidungs- oder Handlungsdruck (die sogenannten „*Kontextfaktoren menschlichen Handelns*“²¹). Mitarbeitende solcher Organisationen müssen stets aufs Neue unter Zeitdruck weitreichende Entscheidungen treffen und im Anschluss die entsprechenden Aktivitäten möglichst effektiv und effizient abwickeln;²² es bleibt ihnen in der Regel keine Zeit für eingehende Reflexionen vor folgenreichen Entscheidungen. *Fünftens* schließt die Arbeit, mindestens für eine Mehrheit der Einsatzkräfte, ein individuelles Gefahrenpotential mit ein, gefährdet es die Einsatzkräfte doch auch selbst potentiell an Leib, Leben und psychischer Integrität und kann ein großes Stresserleben mit sich bringen.²³ Letzteres speist sich, wie beispielsweise im Fall von Feuerwehrkräften, nicht nur aus der eigentlichen Arbeitsbelastung im Einsatz, sondern auch aus potentiellen Begleiterscheinungen wie Hitze, Regen, Kälte oder Rauch.²⁴ *Sechstens* stellen für Einsatzorganisationen solide Informationen eine unabdingbare Ressource für ein zielgerichtetes Handeln dar, doch diese sind häufig gerade am Anfang eines Einsatzes unvollständig, fragmentiert oder gar in sich widersprüchlich. Einsatzleitende kommen daher nicht umhin, ein eigenes „*problembezogenes Informationsmanagement*“²⁵ zu betreiben, sprich einsatzintern die vorliegenden Informationen zu validieren, zusätzliche Informationen zu beschaffen, diese sinnhaft zu filtern und untereinander zu verbinden. Dieses Unterfangen hat in der Volatilität des Einsatzes und angesichts des permanenten Entscheidungs- und Handlungsdrucks seine natürlichen Grenzen, was dazu führt, dass Einsatzorganisationen immer wieder „*auf Basis von unvollständigen, ungenauen oder nicht überprüften Informationen entscheiden und handeln müssen*“²⁶, ein unumgängliches, auftragsinhärentes Merkmal. *Siebtens* erfor-

¹⁹ Kern und Hartung 2013, S. 113.

²⁰ Vgl. Kern 2017.

²¹ Kern und Hartung 2013, S. 124.

²² Als Grundprinzip steht dabei die Effektivität über der Effizienz.

²³ Vgl. Kern und Hartung 2013.

²⁴ Vgl. Misteles 2007.

²⁵ Misteles 2007, S. 122.

²⁶ Misteles 2007, S. 123.

dert die Arbeit eine permanente *Flexibilität in der Zusammenarbeit*: Abhängig von der jeweiligen Situation vor Ort treffen im Einsatz unterschiedliche Einsatzorganisationen mit verschiedenen, zum Teil überlappenden Aufgabengebieten aufeinander und müssen sich in Kürze sinnvoll koordinieren.²⁷

Zusammenfassend gesagt besteht kein Zweifel, dass sich der Anforderungskatalog an Einsatzkräfte hochgradig anspruchsvoll gestaltet: Einsatzkräfte müssen ständig einsatzbereit und abrufbar sein, da sich solche Einsätze oftmals nicht vorgängig planen lassen, sich vom Gegenstand her auch kaum wiederholen und damit nicht im Detail vorwegnehmbar und in der konkreten Ausgestaltung einübbar sind, wenngleich konstitutive und sich wiederholende Grundelemente der Arbeit ständig trainiert werden müssen, um in der konkreten Hochrisiko- oder Extremsituation situationsangepasst reagieren zu können. Des Weiteren müssen Einsatzkräfte nicht nur inhaltlich ausgebildet sein, sondern auch über ein gewisses Maß an Selbstkenntnis sowie *Self-Mastery* verfügen und in der Lage sein, mit großem Druck umgehen zu können, sei es Zeitdruck oder der Druck, rasch belastbare und effektive Entscheidungen zu fällen und Handlungsanweisungen zu geben. Mit anderen Worten: Sie müssen Resilienz an den Tag legen angesichts der zahlreichen parallelen Belastungen, die potentiell in jedem Einsatz auf sie zukommen können, sei es in physischer, psychischer oder mentaler Hinsicht. Außerdem ist die Arbeit von Einsatzkräften an sich nicht ohne eigene Risiken, da sie durch ihre Tätigkeit und das entsprechende Umfeld potentiell ebenfalls an Leib und Leben bedroht sind und/oder psychische Beeinträchtigungen fürchten müssen. Sie stehen vor der Herausforderung, auf Basis unvollständiger und sich verändernder Informationen weitreichende Entscheidungen zu fällen. Schließlich sind von Einsatzkräften auch eine Reihe von Sozialkompetenzen gefordert, da im Einsatzfall interorganisationale Kooperation und Flexibilität in der Zusammenarbeit mit verschiedensten Playern gefordert ist. Vor dem Hintergrund dieses Anforderungsbündels soll im Folgenden beleuchtet werden, inwiefern Einsatzkräfte in ihren anforderungsreichen Aufgaben von ihrem Umfeld – der übergeordneten Organisation und dem weiteren Umfeld – unterstützt werden und wo Anstrengungen dieser Art noch weiter ausgebaut werden könnten.

²⁷ Vgl. Kern 2017.

Ansprüche von Einsatzkräften an die übergeordnete Organisation und das weitere Umfeld

Die erfolgreiche Bewältigung von Aufträgen und Einsätzen im Extrembereich fußt auf zwei zentralen Prinzipien: Auf der einen Seite müssen Einsatzorganisationen über eine konzise Personalwahl sicherstellen, dass künftige Mitarbeitende über die Persönlichkeitsmerkmale, Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, die für die Arbeit in Einsatzorganisationen zentral und entscheidend sind. Ähnlich bedeutsam ist eine adäquate Organisation der Einsatzorganisation, durch die die Mitarbeitenden im Feld in möglichst idealer Weise in ihrer Aufgabenbewältigung unterstützt und entsprechend mit Informationen und Ressourcen ausgestattet werden. Vier zentrale Aspekte haben sich in der eingangs erwähnten Studie²⁸ herauskristallisiert:

(1) Individualresilienz stärken

Die Arbeit von Einsatzorganisationen ist im Wesentlichen von Teamarbeit geprägt, die von zwei unterschiedlichen formalen Strukturen bestimmt wird, genauer gesagt von der „*bürokratische[n] Struktur*“ im *Bereitschaftszustand*“ und der „*flexiblen Einsatz-Aufbauorganisation innerhalb des Einsatzes*“, die auf Teambasis organisiert ist.²⁹ Diese Teams bestehen wiederum aus Einzelpersonen, von deren Fähigkeiten, Bereitschaft und Präsenz der Einsatzverlauf abhängt; insofern spielt die Verfassung der einzelnen Teammitglieder eine zentrale Rolle und kann sich entsprechend auf den Verlauf des Einsatzes auswirken.

Diese Erkenntnis ist, wie die Fachliteratur, aber auch Experteninterviews und Gruppendiskussionen im Workshop gezeigt haben, bei den Mitgliedern von Einsatzorganisationen sehr verbreitet.³⁰ Entsprechend wird häufig gefordert, insbesondere von mittleren Führungskräften, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Entwicklung ihrer persönlichen Resilienz gegen die vielfältigen Widrigkeiten im Einsatz gestärkt werden. Dieser Zugang wird auch oft in der entsprechenden Fachliteratur angeregt,³¹ wobei in den letzten Jahren insbesondere der

²⁸ Vgl. Fußnote 4 dieses Beitrages. Die Resultate der ausführlichen Analyse werden in einem gesonderten Artikel diskutiert, dessen Erscheinen für 2020 geplant ist.

²⁹ Vgl. Müller 2018, S. 32.

³⁰ So in der Literatur zur Resilienzforschung (z.B. Maurer 2016; Karidi et al. 2018) oder zum betrieblichen Gesundheitsmanagement (z.B. Mourlane und Hollman 2016).

³¹ Vgl. Bartone 2006.

Ansatz der Achtsamkeit (*mindfulness*³²) und neuerdings, mit noch vielversprechenderen Studienresultaten, der Ansatz des Selbstmitgefühls (*self-compassion*³³) erprobt und diskutiert werden, Letzterer insbesondere im Fall bereits vorhandener berufsbedingter Belastungen und Traumatisierungen. Ein Praxisbeispiel ist die Errichtung sogenannter peer-to-peer-Netzwerke, mittels welcher sich Fachleute gegenseitig begleiten und unterstützen. Seitens der Führungskräfte ist die Bedürfnislage mit Blick auf eine Stärkung der Individualresilienz leicht anders: Hier wurde angeregt, in dieser Beziehung den Austausch und die Kooperation mit vergleichbaren Einsatzorganisationen zu verstärken (in der Schweiz z.B. die Parallel-Organisationen anderer Kantone). Die Erfahrung über die Zeit habe gezeigt, dass vielerorts bereits vielversprechende und lokal für erfolgreich befundene Initiativen zur Stärkung der Individualresilienz gestartet worden seien, von deren Erfahrungen man profitieren könnte und sollte – *sollte* im Sinne eines effizienten und optimierten Einsatzes erprobter Methoden und Mittel und einer intelligenten und koordinierten Nutzung von Synergieeffekten in thematisch verwandten oder gar identischen Tätigkeitsbereichen von Einsatzorganisationen.

(2) Informations- und Wissensmanagement verbessern

Einsatzprozesse stellen insofern *wissensintensive Prozesse*³⁴ dar, als dass der Einsatzverlauf wesentlich von der Informationslage abhängt, solche Einsätze indes häufig nicht im Voraus geplant werden können, gleichzeitig aber ausgeprägter Kommunikation und Koordination bedürfen, sowohl innerhalb des Teams als auch unter den verschiedenen Einsatzkräften vor Ort. Mit anderen Worten: Während Einsatzprozesse für eine effektive und effiziente Auftrags erledigung grundsätzlich auf möglichst solide Informationen angewiesen sind, stellt aufgrund der für Extremsituationen charakteristischen Volatilität und Dynamik gerade die Erlangung gesicherten Wissens eine bisweilen gewaltige Herausforderung dar. Unzählige Praxisbeispiele haben gezeigt, dass Wissen in konkreten Einsatzsituationen häufig nur unzureichend oder in Fragmenten vorliegt und in sich widersprüchlich sein kann – sei es z.B. aufgrund der Unübersichtlichkeit der Lage, geringer Einsatzerfahrung der Beteiligten oder mangelnder Strukturen und Prozesse innerhalb und zwischen den Einsatzorganisationen, mittels derer solches Wissen nutzbar gemacht werden könnte. Gleichwohl kommen Einsatzkräfte nicht umhin, auch in

³² Vgl. beispielsweise Kohls et al. 2013 oder Westphal et al. 2015.

³³ Vgl. beispielsweise Kaurin et al. 2018 oder Germer und Neff 2019.

³⁴ Vgl. Müller 2018, S. 35.

unübersichtlichen Situationen weitreichende Entscheidungen zu fällen.³⁵ Erschwerend kommt hinzu, dass konkrete Einsatzsituationen nur sehr begrenzt theoretisch vorweggenommen und geschult werden können, sondern in ihrer spezifischen Ausprägung zum größten Teil direkt erfahren werden müssen, insbesondere zu Beginn einer Karriere. Insofern kommen dem Erwerb, dem Erhalt und ganz besonders dem Austausch von Wissen und Erfahrungen in Einsatzorganisationen, ungeachtet der natürlichen Grenzen eines solchen Lernzugangs, eine hohe Bedeutung zu. Solche Austauschbesprechungen finden in der Regel vor bzw. nach den Einsätzen statt, wobei gerade die sogenannten *After Action Reviews/Reports* von immenser Bedeutung sind für den Transfer von Einsatzwissen.³⁶ Bei längeren Einsätzen und insbesondere in erfahreneren Teams können solche Austausch- und Abstimmungssessions auch kontinuierlich stattfinden, um die Arbeitsabläufe ständig den sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen. Ein solches Wissen, dies bestätigten die Fachliteratur wie auch die Gruppendiskussionen und die vorläufige Analyse der Einzelinterviews, stellt eine knappe Ressource dar. Entsprechend zahlreich sind die Stimmen, die das Potential eines verbesserten Informations- und Wissensmanagements unterstreichen, sowohl innerhalb der Organisation als auch zwischen Einsatzorganisationen. Dabei werden unterschiedliche thematische Schwerpunkte gesetzt: Comfort³⁷ regt die Entwicklung einer sogenannten Wissens-Allmende bzw. einer *knowledge commons* oder einer *interactive information infrastructure* an. Raffelsberger et al.³⁸ diskutieren die Potentiale von Kommunikations- und Informationslösungen, die auf multisensoralen Daten beruhen, die eine echtzeitnahe Erstellung von Lagebildern erlauben, welche anschließend rollenbasiert verteilt werden können. Yates und Pasquette³⁹ wiederum untersuchen die Vor- und Nachteile von Social Media in der Bewältigung von Naturkatastrophen.

(3) Praxisbezug und -transfer über Simulationsübungen stärken

Einsatzorganisationen sind mit non-repetitiven, komplexen Situationen beschäftigt, was wesentlich zum anspruchsvollen Charakter ihrer äußerst vielfältigen Arbeit beiträgt. Komplexe Situationen sollten daher regelmäßig in Trainings- und

³⁵ Vgl. beispielsweise Mistele 2007, für eine umfassende Diskussion des Themas *Wissen in Einsatzorganisationen* siehe Müller 2018 sowie auszugsweise Müller 2020 in diesem Band.

³⁶ Vgl. Kern 2017 oder Soeters und Bijlsma 2017.

³⁷ Vgl. Comfort 2006.

³⁸ Vgl. Raffelsberger et al. 2016.

³⁹ Vgl. Yates und Pasquette 2010.

Übungskontexten behandelt und – soweit möglich – vorweggenommen werden.⁴⁰ Während dies für alle Einsatzorganisationen von zentraler Bedeutung ist, ist der Bedarf besonders virulent für solche, deren Mitglieder nicht viele Gelegenheiten zum Üben an extremen Realbeispielen haben, so zum Beispiel im Fall von Sicherheitsverantwortlichen in Hochrisikoumgebungen wie Kernkraftwerken oder auf Flugzeugträgern.⁴¹ Solche Übungs- und Trainingssequenzen lassen sich aber meist nicht mit eindimensionalen Klassenraum-Beispielen abdecken, sondern bedürfen eines breiter angelegten Trainingsrahmens mit ausgeprägtem Praxisbezug. Dabei wird davon abgeraten, stets eine möglichst große Realitätsnähe anzustreben.⁴² Für möglichst realitätsnahe Übungen wird idealerweise auf Einsatzzlagen zurückgegriffen, die sich tatsächlich ereignet haben und zu denen umfangreiches Material und Lagebilder vorliegen. Solche Simulationen, die entweder vergangene Einsätze nachbilden oder zukünftige antizipieren, sind ein Lackmustest zur Evaluierung der bestehenden Routinen, Abläufe und Prozesse.⁴³ Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass wiederholt der Wunsch nach breit angelegten Simulationsübungen und vergleichbaren Trainings in fachspezifisch eingerichteten Lokaltäten⁴⁴ geäußert wurde, in erster Linie in den Einzelinterviews mit Führungspersonen.⁴⁵ Gemäß den Experten/innen fänden solche Simulationen idealerweise nicht nur innerhalb einer Einsatzorganisation statt, sondern bezögen die verschiedenen, in realen Notsituationen aufeinandertreffenden Einsatzorganisationen mit ein (z.B. Rettungsdienst, Polizei und Feuerwehr bei einem simulierten Massenunfall), eine

⁴⁰ Vgl. Hidayat und Susetyo 2017 oder Müller 2018.

⁴¹ Vgl. Stern 2017.

⁴² Zum Wirklichkeitsgefälle zwischen Simulation und Realität und dessen Effekt auf Trainingssituationen für Einsatzkräfte vgl. Pietraß 2017. Die Autorin führt in diesem Zusammenhang aus, dass Einsatzorganisationen nebst dem Einüben von Routinen die wichtige Aufgabe haben, zusätzlich Extremereignisse zu simulieren, die jenseits der gängigen Alltagserfahrung und -praxis liegen und die Einsatzkräfte mit einem „*radikal Anderen*“ (Pietraß 1995) konfrontiert, das außerhalb ihres üblichen Erfahrungsrahmens liegt und wofür sie auf keine vorgefertigten Reaktions- und Handlungsmuster zurückgreifen können. Das radikal Andere kann dabei unterschiedlichen Charakters sein, sich auf Gewalt, Tod, Wahnsinn und andere menschliche Grenzzustände beziehen und bei Einsatzkräften Gefühle von Ohnmacht und Unbewältigbarkeit hervorrufen. Gerade im Umgang mit dem grundsätzlich Unbekannten und potentiell maximal Bedrohlichen besteht der Gewinn solcher bewusst konstruierter Simulationen.

⁴³ Vgl. Müller 2018.

⁴⁴ Gefechtsübungszentren oder Brandschutzübungszentren sind Beispiele hierfür.

⁴⁵ In einem Fall wurde für eine spezialisierte Einheit eine Reihe ebenso spezifisch ausgerichteter Simulationstage organisiert, was der Führungsperson zufolge das wichtigste Ausbildungsinstrument darstelle.

Forderung, die auch von der Forschung wiederholt vorgebracht wurde.⁴⁶ Den Experten/innen war dabei klar, dass mit Blick auf die Schweiz und deren Milizsystem solche Großübungen, wenn überhaupt, nur begrenzt stattfinden können aufgrund der damit verbundenen Kosten, die aus der Simulation selbst, aber auch aus den Arbeitsausfällen der teilnehmenden Kader entstehen.

(4) Interorganisationale Zusammenarbeit verbessern

Bei Großschadensereignissen, aber auch bei kleineren Ereignissen mit komplexer Schadenslage, agieren Einsatzorganisationen nicht alleine, sondern im Verbund mit verwandten Organisationen, da derartige Einsatzsituationen für Einzelakteure zu komplex und damit nur gemeinsam bewältigbar sind. In vielen Einsätzen spielt die interorganisationale Zusammenarbeit daher eine zentrale Rolle. Sie ergibt sich zum einen aus situationalen Notwendigkeiten (ein Massenunfall erfordert in der Regel den Einsatz von Polizei, Rettungsdienst und Feuerwehr), ermöglicht zum anderen aber Synergieeffekte und erlaubt, vorhandene Ressourcen und Mittel zu poolen, wie beispielsweise Erfahrungen, Fähigkeiten und Wissen, aber auch Methoden und Ansätze zur Gefahreinschätzung und -abwehr.⁴⁷

Die Bedeutung interorganisationaler Kooperation steht daher außer Diskussion. Ungeachtet ihrer Relevanz stellt sie keinen stabilen Wert dar, sondern muss stets neu erarbeitet und gepflegt werden. Dies begründet sich darin, dass eine fruchtbare interorganisationale Zusammenarbeit zwingend auf einem gemeinsamen Verständnis der Lage (sogenannte *mental models*), effektiven Kommunikationswegen und laufender Abstimmung während des Einsatzes beruht – ein Unterfangen, das angesichts der Volatilität und Unbestimmtheit von Hochrisiko- und Extremsituationen bereits an sich als anspruchsvoll angesehen werden darf. Auch hat die Praxis gezeigt, dass Gewohnheiten in eine andere Richtung laufen und Einsatzorganisationen in Alltagseinsätzen traditionell *eher nebeneinander als miteinander* arbeiten⁴⁸ und die interorganisationale Kooperation gemäß der Fachliteratur *in Ausbildung und Übungen oder bei Einsatznachbereitungen eher selten explizit angesprochen*⁴⁹ und damit auch wenig eingeübt wird. Zur Verbesserung der interorganisationalen Zusammenarbeit wurden verschiedene Vorschläge vorgebracht.

⁴⁶ Vgl. Hofinger et al. 2013.

⁴⁷ Vgl. Hofinger et al. 2013. Mit Letzterem sind auch Aspekte der organisationalen Resilienz angesprochen, siehe nachfolgender Abschnitt.

⁴⁸ Vgl. Hofinger et al. 2013, S. 211.

⁴⁹ Vgl. Hofinger et al. 2013, S. 211.

Manoj und Baker⁵⁰ identifizieren drei Kategorien von Herausforderungen im Kommunikationsbereich, nämlich technologische, gesellschaftliche und institutionelle Kommunikationshindernisse. Bahadori et al.⁵¹ untersuchen die Herausforderungen, die mit der interorganisationalen Notfallkoordination verbunden sind, analysieren die Faktoren, die diese Koordination beeinflussen und unterstreichen die Wichtigkeit von Koordinationsbemühungen im Vorfeld eigentlicher Krisen, ein Aspekt, der auch von Hofinger et al.⁵² hervorgehoben wird. Faraj und Xiao⁵³ arbeiten die Bedeutung von sogenannten *expertise coordination practices* (z.B. Abstützen auf Protokolle oder *communities of practice*) und *dialogic coordination practices* (z.B. gemeinsames *Sensemaking*⁵⁴) heraus. Hinsichtlich einer Verbesserung der Kommunikation unter Einsatzorganisationen aber auch zwischen Einsatzorganisationen und der Öffentlichkeit untersuchen Simon et al.⁵⁵ wie Yates und Pasquette⁵⁶ die Möglichkeiten, die Social Media hinsichtlich einer Einbindung der Zivilgesellschaft ins Notfallmanagement bieten (z.B. über Erste Hilfe, psychologische Notfallversorgung, Search&Rescue oder Evakuierung von Opfern).

Integrierte Managementansätze – eine Antwort auf Bedürfnisse und Ansprüche von Einsatzkräften?

Vor dem Hintergrund der obenstehend beschriebenen Anforderungen an Einsatzkräfte und Ansprüche von Einsatzkräften wird in der Folge diskutiert, inwiefern Einsatzorganisationen mit modernen Managementinstrumenten unterstützt werden können. Solche wurden in den 1970er bis 2000er Jahren in zahlreichen Disziplinen zur ganzheitlichen Lösung komplexer gesellschaftlicher und organisationaler Problemstellungen entwickelt.⁵⁷ Während frühere Ansätze zumeist spezifische Entscheidungsfaktoren unterstrichen, verfolgt diese *neue* Generation einen allgemeineren, integrierten Ansatz unter Berücksichtigung der komplexen Interdependenzen.⁵⁸ Vor dem Hintergrund der Arbeit von Einsatzorganisationen sollen

⁵⁰ Vgl. Manoj und Baker 2007.

⁵¹ Vgl. Bahadori et al. 2015.

⁵² Vgl. Hofinger et al. 2013.

⁵³ Vgl. Faraj und Xiao 2006.

⁵⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen von Holling 2020 in diesem Band.

⁵⁵ Vgl. Simon et al. 2015.

⁵⁶ Vgl. Yates und Pasquette 2010.

⁵⁷ Vgl. Renn 2008.

⁵⁸ Vgl. Williams 1999.

im Speziellen die beiden Konzepte der *organisationalen Resilienz* und der *Anti-fragilität* auf Potential und Anwendbarkeit hin näher untersucht werden.

Organisationale Resilienz

Das Konzept der *organisationalen Resilienz* basiert auf demjenigen der *Resilienz*⁵⁹ und wird häufig im Zusammenhang mit Begriffen wie Risikomanagement, Kontinuitätsmanagement, Innovationsmanagement und Krisenmanagement verwendet.⁶⁰ Das Konzept beschreibt, dass zeitgenössische Organisationen in einer komplexen und gekoppelten Welt existieren und agieren, die von Volatilität charakterisiert ist und in der Veränderung die Norm darstellt.⁶¹ Eine abschließende Definition organisationaler Resilienz liegt nicht vor, vielmehr gilt der Begriff – parallel zu jenem der Resilienz – als unzureichend theoretisiert und operationalisiert⁶² und wird gemeinhin aus einer Reihe unterschiedlicher Perspektiven diskutiert.⁶³ Über die Grundlage, auf die sich das Konzept bezieht, besteht indes wenig

⁵⁹ *Resilienz* ist ein Konzept, das auf individueller, gemeinschaftlicher, organisationaler und gesellschaftlicher Ebene in einer Reihe disziplinär geprägter Varianten angewendet wird, welche die theoretischen Grundlagen der jeweiligen akademischen Ursprungsdisziplin als auch deren Terminologie widerspiegeln, ursprünglich insbesondere in den Materialwissenschaften, der Psychologie, der Ökologie und des Risiko- und Vulnerabilitätsdiskurses (vgl. Gibson und Tarrant 2010). Eine allgemein akzeptierte Definition von Resilienz ist ausstehend (vgl. Linnenluecke 2017; Maurer 2016). Jenseits disziplinärer Spezifizierungen meint *Resilienz* die Grundkompetenz einer Entität, Unvorhersehbares, Krisen, Störungen und Strukturbrüche handhaben zu können und gleichzeitig erlittene Verluste möglichst klein zu halten, sich schnell zu regenerieren und die vorgesehene Struktur und/oder Funktionalität rasch zurückzugewinnen. Wichtig ist, dass ein solches Verständnis von Resilienz drei spezifische Faktoren beinhaltet: (1) die Fähigkeit eines Systems, Störungen aufzunehmen oder abzufangen und dennoch seine Kernattribute beizubehalten; (2) die Fähigkeit des Systems, sich selbst zu organisieren; und (3) die Fähigkeit zum Lernen und Anpassen angesichts von Veränderungen (vgl. Berkes, Colding und Folke 2002).

⁶⁰ Dies geht zurück auf wegweisende Publikationen in den Wirtschaftswissenschaften und der Managementtheorie, genauer im Beitrag *Threat rigidity effects in organizational behavior: a multi-level analysis* von Staw et al. und Meyers Artikel *Adapting to environmental jolts* (vgl. Gibson und Tarrant 2010, Staw et al. 1981, Meyer 1982). Linnenluecke 2017 präzisiert, dass die *in expressis verbis*-Anwendung des Resilienzkonzepts auf die Wirtschafts- und Managementliteratur ursprünglich auf Meyer 1982 zurückgeht.

⁶¹ Dies ist umso schwieriger, als der größte Teil der heutigen Organisationen darauf angelegt ist, in Routineumgebungen zu agieren, die von Berechenbarkeit und Stabilität geprägt sind (Gibson und Tarrant 2010) – sei es aufgrund bewusster Entscheidungen oder einer gewohnheitsbedingten Entwicklung über die Zeit.

⁶² Vgl. Limnios et al. 2014.

⁶³ Diese umfassen (a) organisationale Reaktionen auf externe Bedrohungen, (b) organisationale Zuverlässigkeit, (c) Stärke/Individualresilienz der Mitarbeitenden, (d) Anpassungsfähigkeit von Geschäftsmodellen oder (e) Gestaltungsprinzipien zur Reduktion von Schwachstellen und Störungen in der Lieferkette (Linnenluecke 2017).

Zweifel: Organisationale Resilienz beschäftigt sich mit Risiken aller Art und meint eine positiv geprägte Grundhaltung Risiken gegenüber, deren Management, Überwachung und Kommunikation.⁶⁴ Alternativ bestimmen Vogus und Sutcliffe organisationale Resilienz als „*die Aufrechterhaltung einer positiven Anpassung unter schwierigen Bedingungen, sodass die Organisation aus diesen Bedingungen gestärkt und einfallsreicher hervorgeht*“⁶⁵. Dabei ist wichtig, dass das Konzept nicht nur die öfters diskutierten Extremereignisse oder *nicht routinemäßige oder störungsbedingte Risiken* einschließt (z.B. Skandale, Fehler, Attacken),⁶⁶ sondern auch die weniger häufig diskutierten *kleinen Störungen* oder Alltagsrisiken, wie z.B. anhaltende Belastungen und Stress. Störungen des letzten Typs können mit der Zeit, wenn unbearbeitet, zu einem Sicherheitsrisiko für das Gesamtsystem werden.⁶⁷ Ungeachtet der ungeklärten Definitionsfrage besteht in der Literatur indes weitgehende Übereinstimmung, dass organisationale Resilienz zwingend unter einer *Systemperspektive* angegangen werden muss. Dies bedeutet, dass es nicht um Einzelinterventionen geht, sondern um systematische und integrierte Anstrengungen auf allen Ebenen der Organisation. Dies meint die Ebene der einzelnen Mitarbeitenden, aber auch jene des Zusammenspiels innerhalb von Teams und zwischen Teams sowie die interorganisationale Ebene, deren Relevanz oft unterschätzt wird.⁶⁸

Eine produktive Sichtweise auf organisationale Resilienz verfolgen Gibson und Tarrant,⁶⁹ die aus der Sicht des Fähigkeitenansatzes (*capability approach*) argumentieren. Ihnen zufolge vereint organisationale Resilienz drei Typen von Fähigkeiten in sich, nämlich a) *Prozessfähigkeiten*, b) *Ressourcen- und Infrastrukturfähigkeiten* und c) *Fähigkeiten im Bereich der sogenannten ‚soft factors‘* – Führung, Kultur, Werte/Vision, Menschen und Wissen. Dabei wird die zentrale Rolle der letztgenannten *soft factors* bisweilen verkannt und damit jene der „*Investitionen in die menschliche Seite der Gleichung*“⁷⁰. Abschließend ist es wichtig anzuerkennen, dass die Entwicklung und Pflege organisationaler Resilienz keinen einmaligen Akt, sondern eine kontinuierliche „*kulturelle Aktivität*“⁷¹ darstellt. Für eine

⁶⁴ Vgl. Gibson und Tarrant 2010.

⁶⁵ Aus dem Englischen übersetzt aus Vogus und Sutcliffe 2007, S. 3418.

⁶⁶ Vgl. Hoffmann 2016.

⁶⁷ Vgl. Sheffi 2005.

⁶⁸ Vgl. Seville et al. 2008.

⁶⁹ Vgl. Gibson und Tarrant 2010.

⁷⁰ Seville et al. 2008, S. 7.

⁷¹ Hoffmann 2016, S. 43.

erfolgreiche Implementierung bedarf es eines ernsthaften und andauernden Engagements, was allerdings zugleich eines der Haupthindernisse für dessen flächendeckende Implementierung darstellt, da sich dem oberen Management, dessen Unterstützung entscheidend ist, die Relevanz einer kontinuierlichen Arbeit im Resilienzbereich angesichts konkurrierender Prioritäten im Tagesgeschäft nicht immer erschließt.⁷²

Antifragilität

Der Begriff *Antifragilität* wurde von Nassim Nicholas Taleb in der Publikation *Antifragilität – Anleitung für eine Welt, die wir nicht verstehen*⁷³ geprägt und in Fachbeiträgen⁷⁴ weiter ausgeführt. In den letzten Jahren kam das Konzept in einer ganzen Reihe von Disziplinen zur Anwendung, unter anderem in Physik, Molekularbiologie, Computerwissenschaften sowie im Transportwesen und Maschinenbau. Taleb versteht Antifragilität als eine Eigenschaft von Systemen, unter generell unbeständigen und ungewissen Rahmenbedingungen, aber auch unter dem Druck singulärer disruptiver Ereignisse, an Robustheit und Resilienz zuzunehmen. Damit benennt und bespricht Taleb eine eher seltener vertretene Perspektive⁷⁵, nämlich, dass Unsicherheit, Störungen und Unbeständigkeit sich nicht zwingend in destruktiven Entwicklungen ausdrücken müssen, sondern sehr wohl – und das ist der neue Akzent – in positiven und produktiven Entwicklungen münden können.⁷⁶ Davon ausgehend, dass die Zukunft generell unvorhersehbar ist, ordnet Taleb im Universum zwei grundsätzliche Systeme: Fragile⁷⁷, störungsanfällige und genuin instabile Systeme, die naturgemäß nur kurze Zeit bestehen, und *antifragile*, die, ausgerüstet mit einer Art *Hyper-Robustheit*, auch längere Zeiträume überdauern. Seiner Ansicht nach *gedeiht* Antifragiles unter dem Einfluss von Stress, Störung und Zufälligkeit, es profitiert von solchen Reizen der Außenwelt, während Fragiles geschwächt wird und infolge der Störeinflüsse potentiell zugrunde gehen kann.⁷⁸ Taleb unterscheidet klar zwischen den drei verwandten Konzepten der *Antifragilität*, der *Robustheit* (d.h. der Fähigkeit, dem Scheitern Widerstand zu leis-

⁷² Vgl. Seville et al. 2008.

⁷³ Vgl. Taleb und Held 2013.

⁷⁴ Vgl. beispielsweise Taleb und Douady 2013.

⁷⁵ Der Falsifikationismus von Karl Popper (1934) stellt ein richtungsweisendes, frühes Beispiel dar.

⁷⁶ Vgl. Taleb und Held 2013.

⁷⁷ Personen, die sich einer auf diese Weise geprägten Geisteshaltung verpflichtet sehen, bezeichnet Taleb als *fragilista* und sieht sie verantwortlich für Fragilität – in erster Linie aufgrund ihrer Überzeugung, die Welt richtig zu deuten und vorhersagen zu können.

⁷⁸ Vgl. Taleb und Held 2013.

ten) und der *organisationalen Resilienz* (d.h. der Fähigkeit, sich vom Scheitern zu erholen und neu aufzustellen). Er vertritt die Position, dass Systeme, also auch Organisationen,⁷⁹ die sich der Zukunft stellen wollen, unbedingt *antifragil* sein müssen – und nicht nur *robust und widerstandsfähig* gegen Schock- und Störeinflüsse oder *resilient* gegen derartige Schocks. Seiner Ansicht nach bringen *Widerstandsfähigkeit und Stabilität* einige signifikante Nachteile mit sich: Systeme, die auf diese Eigenschaften ausgelegt sind, besitzen in der Regel ideale Zustände und Prozesse, denen im besten Fall gefolgt wird, da Abweichungen immer mehr Nach- als Vorteile bringen; außerdem garantieren solche Systeme, aller entsprechenden Robustheit zum Trotz, nicht automatisch, dass sie einer entsprechenden Dauereinwirkung und -belastung auch in jedem Fall standhalten können; und schließlich sind robuste Systeme nicht gleichermaßen auf Adaption, Lernen und Innovation ausgerichtet wie Talebs antifragile Systeme. Vielmehr liegt das Bestreben widerstandsfähiger Systeme darin, den Status Quo zu schützen und zu erhalten; im besten Fall wird ein solches System von außen nicht beeinträchtigt und bleibt damit unverändert.⁸⁰

Während das Konzept der *organisationalen Resilienz* in seinem Fokus auf Adaption durch Lernen dem Konzept der Antifragilität damit näher ist, scheint es, als ginge es Taleb nicht weit genug. Auch unter der Perspektive der organisationalen Resilienz gilt es, den Status Quo zu erhalten; Störungen bilden auch hier Ausnahmen, die mithilfe von Risikomanagementsystemen idealerweise bereits vorweggenommen wurden. Entsprechend spielen in resilienten wie auch widerstandsfähigen Systemen Risikoanalyse und -messung eine zentrale Rolle, da auf diese Weise Störfaktoren (potentiell) systematisch vorweggenommen, kontrolliert und im besten Fall abschließend abgewendet werden können. *Antifragile Systeme* hingegen, so Taleb, haben eine Affinität zu Stress, sie sind Volatilität und Unsicherheit zugeneigt und erachten sie als notwendige Faktoren, als willkommene Treiber der Veränderung auf dem Weg der ständigen Weiterentwicklung.⁸¹ Im Unterschied zu widerstandsfähigen Systemen, die auf die Erhaltung des Status Quo fokussiert sind, *bilden* sich antifragile Systeme Taleb zufolge durch Schocks und Störungen

⁷⁹ Taleb scheint dabei nicht zwischen physikalischen, ökologischen, sozialen oder organisationalen Systemen zu unterscheiden, was konzeptionell problematisch ist.

⁸⁰ Vgl. Taleb und Held 2013.

⁸¹ Taleb ist ein Vertreter von *Hormesis* (griech.: Anregung, Anstoß), einer von Paracelsus formulierten Hypothese, die besagt, dass geringe Dosen schädlicher oder giftiger Substanzen eine positive und stärkende Wirkung auf den Organismus haben (können).

weiter und werden durch Hindernisse und Verwerfungen laufend besser. Diese entspanntere Haltung gegenüber Volatilität und Veränderung führt dazu, dass anti-fragile Systeme zwangsläufig mehr Vor- denn Nachteile aus zufälligen Erschütterungen ziehen. Anstelle von Kontrolle und Überwachung steht im Fall von Antifragilität eine grundsätzliche Offenheit und positive Grundhaltung gegenüber der Ungewissheit und den Zufälligkeiten des Lebens. Dabei geht es laut Taleb gar nicht mehr darum, die Zukunft vorauszusagen oder zu verstehen. Vielmehr versteht er die Analyse und Prognose selbst bereits als Wurzel vielen Übels und rät dazu, weniger in Risikomesung, -analyse und -management zu investieren und sich vielmehr mit Antifragilität zu beschäftigen, da sie

„die einzigartige Eigenschaft [habe], uns in die Lage zu versetzen, mit dem Unbekannten umzugehen, etwas anzupacken – und zwar erfolgreich –, ohne es zu verstehen.“⁸²

Diskussion

Vor dem Hintergrund der innerhalb dieses Beitrages geführten Diskussion stellt sich nun die Frage, ob der Einsatz moderner Managementansätze, angesichts der eingangs formulierten Anforderungen an sowie Ansprüche von Einsatzkräften, einen Mehrwert bringen könnte. Die integrierten Managementansätze – organisationale Resilienz und Antifragilität – sind beide im Diskurs des Risikomanagements angesiedelt, wenngleich eine fundierte Synthese aus den beiden Konzepten noch ausstehend ist.⁸³ Sie behandeln beide die Art und Weise, wie Organisationen sich zur Thematik *Risiko* verhalten bzw. wie ein organisationales Risikomanagement zu konzipieren ist. Etwas vereinfachend kann Antifragilität dabei als eine radikale Weiterführung des Gedankens der organisationalen Resilienz aufgefasst werden: Während viele Auffassungen organisationaler Resilienz Risiko nach wie vor als etwas Abzuwendendes einstufen, zeichnet sich Antifragilität durch eine regelrechte Zugewandtheit – um nicht zu sagen: durch ein offenes Interesse – allem Disruptivem gegenüber aus. Disruption wird dabei als Chance für Wachstum, Anpassung und Lernen verstanden und nicht primär als Bedrohung, die es abzuwenden gilt, um den Ursprungszustand wiederherzustellen.

⁸² Taleb und Douady 2013, S. 21 f.

⁸³ Vgl. Cavanagh 2017. Taleb scheint dabei nicht zwischen physikalischen, ökologischen, sozialen oder organisationalen Systemen zu unterscheiden. Eine solche Synthese müsste auch dem Umstand Rechnung tragen, dass Talebs Antifragilität eine deutlich größere normative Ladung aufweist als das weitgehend deskriptive Konzept der organisationalen Resilienz.

Es gibt mindestens drei Gründe, diese oder verwandte Managementkonzepte für Risikoumwelten zu erproben:

Erstens teilen alle für diesen Artikel herauskristallisierten Ansprüche von Einsatzkräften – d.h. konkret (a) Stärkung der Individualresilienz, (b) Verbesserung des Informations- und Wissensmanagements zwischen Organisationen sowie (c) Simulations(groß)übungen – ein Merkmal, nämlich jenes des *Pooling* und des Konvergierens. Während hierarchisch tiefer stehende Einsatzkräfte davon profitierten, würde die übergeordnete Organisation sie in der Stärkung ihrer Individualresilienz gezielt als Teil der laufenden Erhaltung ihrer Einsatzbereitschaft anleiten, so sprechen sich höher stehende Führungskräfte dezidiert dafür aus, den Austausch mit vergleichbaren Einsatzorganisationen zu suchen, damit das Rad nicht immer neu erfunden werden müsse. Eine ähnliche Bewegung auf einen gemeinsamen Plan hin zeigt sich auch in der Verbesserung des Informations- und Wissensmanagements und dem Angebot (groß angelegter) Simulationsübungen, die wünschenswerterweise von einer Vielzahl verschiedener Einsatzorganisationen gemeinsam bestritten werden.

Zweitens bieten sich integrierte Managementansätze aufgrund ihrer konzeptionellen Komplexität an, die im Unterschied zu früheren Zugängen Einsatzsituationen adäquater abzubilden und in Folge zielgerichteter zu bewältigen bzw. *bemeistern*⁸⁴ vermögen. Dieser Umstand ist insofern wichtig, da Arbeitssituationen von Einsatzorganisationen übermäßig häufig durch Volatilität, Ungewissheit und Uneindeutigkeit charakterisiert sind, was deren Komplexität erhöht. Insofern sind Managementinstrumente, wie sie in diesem Artikel besprochen wurden, in gewisser Weise auch *Kinder ihrer Zeit* und damit naturgemäß stärker auf die Erfordernisse des 21. Jahrhunderts ausgerichtet.

Drittens spricht der wiederholt geäußerte Wunsch nach möglichst realen bzw. idealtypischen Praxis- und Simulationsübungen stark dafür, sich eingehender mit der Thematik der organisationalen Resilienz auseinanderzusetzen. Dabei bietet es sich an, von *einer organisationalen Resilienz mit einem dezidiert antifragilen Touch* auszugehen, da es sich für Einsatzorganisationen nur auszahlen dürfte, sich der Thematik *Risiko* auf kreative, ja fast *spielerische* Weise zu nähern, um aus einer unverstellten, an Disruptivem interessierten Perspektive heraus neue Erkenntnisse zu generieren. Konkret geht es dabei darum, mit Blick auf organisationales

⁸⁴ Dombrowsky 2014, S. 25.

Wachstum eine Lernumgebung zu schaffen, in der explizit aus der Analyse und dem Umgang mit Bedrohungslagen und Stressoren gelernt werden soll, ganz im Stil des antifragilen Grundverständnisses. Dabei ist eine offene Fehlerkultur von großer Bedeutung, da aus Misserfolgen besonders wertvolle Lektionen gezogen werden können. Abschließend spricht also einiges dafür, dass Einsatzorganisationen zum Aufbau von Kapazitäten, zur Entwicklung von Bewältigungsstrategien und letztlich zur effektiven Steuerung des Außergewöhnlichen den Einsatz bzw. die Erprobung eines Instruments für das intra- und interorganisationale Risikomanagement näher in Betracht zögen, dessen konzeptionelle Orientierung als *organisationale Resilienz mit antifragilem Charakter* bezeichnet werden könnte.

Literatur

- Bahadori, Mohammadkarim; Khankeh, Hamid Reza; Zaboli, Rouhollah; Malmir, Isa (2015): Coordination in Disaster: A Narrative Review. In: *International Journal of Medical Reviews* 2 (2), S. 273–281.
- Bartone, Paul T. (2006): Resilience under Military Operational Stress: Can Leaders Influence Hardiness? In: *Military Psychology* 18, S. 131.
- Berkes, Fikret; Colding, Johan; Folke, Carl (2002): Navigating Social-Ecological Systems. Building Resilience for Complexity and Change. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cavanagh, Connor Joseph (2017): Resilience, Class, and the Antifragility of Capital. In: *Resilience* 5 (2), S. 110–128.
- Comfort, Louise K.; Kapucu, Naim (2006): Inter-Organizational Coordination in Extreme Events: The World Trade Center Attacks, September 11, 2001. In: *Natural Hazards* 39 (2), S. 309–327.
- Dombrowsky, Wolf R. (2014): Gesellschaftliche Bedingungen eines adäquaten Katastrophenmanagement. In: Grün, Oskar; Schenker-Wicki, Andrea (Hrsg.): Katastrophenmanagement. Grundlagen, Fallbeispiele und Gestaltungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Wiesbaden: Springer, S. 23–38.
- Faraj, Samer; Xiao, Yan (2006): Coordination in Fast-Response Organizations. In: *Management Science* 52 (8), S. 1155–1169.
- Germer, Chris; Neff, Kristin (2019): Shame through New Eyes: The Transformative Power of Self-Compassion. In: Germer, Chris; Neff, Kristin (Hrsg.): Teaching the Mindful Self-Compassion program: A guide for professionals. New York: Guilford Press [still in press].
- Gibson, Carl A.; Tarrant, Michael (2010): A ‘conceptual models’ approach to organisational resilience. In: *The Australian Journal of Emergency Management* 25 (2), S. 8–14.
- Grün, Oskar (2014): Betriebswirtschaftliches Katastrophenmanagement – ein Bezugsrahmen. In: Grün, Oskar; Schenker-Wicki, Andrea (Hrsg.): Katastrophenmanagement. Grundlagen, Fallbeispiele und Gestaltungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Wiesbaden: Springer, S. 51–74.

- Hidayat, Eri Radityawara; Susetyo, Rachmad Puji (2017): Leadership in Extreme Situations: Case Study of an Indonesian Special Forces Soldier During the Boxing Day Tsunami. In: Holenweger, Michael; Jager, Michael; Kernic, Franz (Hrsg.): Leadership in Extreme Situations. Cham: Springer, S. 195–215.
- Hoffmann, Gregor Paul (2016): Organisationale Resilienz. Wiesbaden: Springer.
- Hofinger, Gesine; Mähler, Mareike; Künzer, Laura; Zinke, Robert (2013): Interorganisationale Kooperation und Kommunikation in Großschadenslagen. In: Unger, C.; Mitschke, T.; Freudenberg, D. (Hrsg.): Krisenmanagement – Notfallplanung – Bevölkerungsschutz. Berlin: Duncker & Humblot, S. 211–233.
- Holling, Jana M. (2020): Zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 59–78.
- Karidi, Maria; Schneider, Martin; Gutwald Rebecca (2018): Resilienz: Interdisziplinäre Perspektiven zu Wandel und Transformation. Wiesbaden: Springer.
- Kaurin, Aleksandra; Schönfelder, Sandra; Wessa, Michèle (2018): Self-Compassion Buffers the Link between Self-Criticism and Depression in Trauma-Exposed Firefighters. In: *Journal of Counseling Psychology* 65 (4), S. 453.
- Kern, Eva-Maria (2017): Risikomanagement in Einsatzorganisationen. In: Forschungszentrum Risiko, Infrastruktur, Sicherheit und Konflikt (Hrsg.): RISK Jahreskolloquium: Wieviel Sicherheit verträgt die Gesellschaft? München: Universität der Bundeswehr, S. 22–26.
- Kern, Eva-Maria; Hartung, Thomas (2013): Zielorientiertes Risikomanagement bei Einsatzorganisationen. In: Kersten, Wolfgang; Wittmann, Jochen (Hrsg.): Kompetenz, Interdisziplinarität und Komplexität in der Betriebswirtschaftslehre. Festgabe für Klaus Bellmann zum 70. Geburtstag. Wiesbaden: Springer, S. 113–132.
- Kohls, Niko; Berzlanovich Andrea; Sauer, Sebastian (2013): Achtsamkeit in Organisationen: Vom Stressmanagement über das achtsame Interagieren und Führen zur bewussten Gestaltung von Veränderungsprozessen. In: Kersten, Wolfgang; Wittmann, Jochen (Hrsg.): Kompetenz, Interdisziplinarität und Komplexität in der Betriebswirtschaftslehre. Festgabe für Klaus Bellmann zum 70. Geburtstag. Wiesbaden: Springer, S. 163–177.
- Limnios, Elena Alexandra Mamouni; Mazzarol, Tim; Ghadouani, Mazzarol; Schilizzi, Steven G. M. (2014): The Resilience Architecture Framework: Four Organizational Archetypes. In: *European Management Journal* 32 (1), S. 104–116.
- Linnenluecke, Martina K. (2017): Resilience in Business and Management Research: A Review of Influential Publications and a Research Agenda. In: *International Journal of Management Reviews* 19 (1), S. 4–30.
- Manoj, Balakrishnan S.; Hubenko Baker, Alexandra (2007): Communication Challenges in Emergency Response. In: *Communications of the ACM* 50 (3), S. 51–53.
- Maurer, Andrea (2016): New Perspectives on Resilience in Socio-Economic Spheres. Wiesbaden: Springer.

- Meyer, Alan D. (1982): Adapting to Environmental Jolts. In: *Administrative Science Quarterly* 27 (4), S. 515–537.
- Mistele, Peter (2007): Faktoren des verlässlichen Handelns: Leistungspotenziale von Organisationen in Hochrisikoumwelten. Wiesbaden: Springer.
- Mourlane, Denis; Hollman, Detlef (2016): Führung, Gesundheit und Resilienz. In: Hänsel, Markus; Kaz, Karl (Hrsg.): CSR und gesunde Führung. Werteorientierte Unternehmensführung und organisationale Resilienzsteigerung. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 121–135.
- Müller, Johannes C. (2020): Zur Relevanz der Ressource Wissen für Einsatzorganisationen. Ein konzeptioneller Bezugsrahmen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 121–138.
- Müller, Johannes C. (2018): Wissenstransfer in Einsatzorganisationen. Empirische Entwicklung eines Bezugsrahmens für den intraorganisationalen Transfer von Einsatzwissen. Wiesbaden: Springer.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Pietraß, Manuela (1995): Der Situationsumschlag: Die Angst beim plötzlichen Einbruch eines radikal Anderen. Würzburg: Königshausen & Neumann.
- Pietraß, Manuela (2017): Wie realitätsnah sollte eine Simulation gestaltet werden? Ein Beitrag aus Perspektive der Medienpädagogik. In: Forschungszentrum Risiko, Infrastruktur, Sicherheit und Konflikt (Hrsg.): RISK Jahreskolloquium: Wieviel Sicherheit verträgt unsere Gesellschaft? München: Universität der Bundeswehr, S. 38–42.
- Popper, Karl (1934): *Die Logik der Forschung*. Wien: Springer.
- Raffelsberger, Christian; Umlauf, Martina; Kercek, Andreas; Almer, Alexander; Schnabel, Thomas (2016): Flexible Kommunikations- und Informationslösungen für eine optimierte Einsatzführung von Interventionskräften. In: Mayr, Heinrich C.; Pinzger, Martin (Hrsg.): INFORMATIK 2016. Lecture Notes in Informatics (LNI); Bonn: Gesellschaft für Informatik, S. 1791–1803.
- Renn, Ortwin (2008): Concepts of Risk: An Interdisciplinary Review – Part 2: Integrative Approaches. In: *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society* 17 (2), S. 196–204.
- Seville, Erica; Brunsdon, David; Dantas, Andre; Jason Le Masurier, Jason; Suzanne Wilkinson, Suzanne; Vargo, John (2008): Organisational Resilience: Researching the Reality of New Zealand Organisations. In: *Journal of Business Continuity & Emergency Planning* 2 (3), S. 258–266.
- Sheffi, Yossi (2005): *The Resilient Enterprise: Overcoming Vulnerability for Competitive Advantage*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Simon, Tomer; Goldberg, Avishay; Adini, Bruria (2015): Socializing in Emergencies—A Review of the Use of Social Media in Emergency Situations. In: *International Journal of Information Management* 35 (5), S. 609–619.
- Soeters, Joseph; Bijlsma, Tom (2017): Team Leadership in Extremis: Enschede, Uruzgan, Kathmandu and Beyond. In: Holenweger, Michael; Jager, Michael; Kernic, Franz (Hrsg.): *Leadership in extreme situations*. Cham: Springer, S. 61–73.

- Staw, Barry M.; Sandelands, Lance E.; Dutton, Jane E. (1981): Threat Rigidity Effects in Organizational Behavior: A Multilevel Analysis. In: *Administrative Science Quarterly* 26 (4), S. 501–524.
- Stern, Eric K. (2017): Crisis, Leadership and Extreme Contexts. In: Holenweger, Michael; Jager, Michael; Kernic, Franz (Hrsg.): *Leadership in extreme situations*. Cham: Springer, S. 41–58.
- Taleb, Nassim Nicholas; Douady, Raphael (2013): Mathematical Definition, Mapping, and Detection of (Anti) Fragility. In: *Quantitative Finance* 13 (11), S.1677–1689.
- Taleb, Nassim Nicholas; Held, Susanne (2013): *Antifragilität: Anleitung für eine Welt, die wir nicht verstehen*. München: Knaus.
- Vogus, Timothy J.; Sutcliffe, Kathleen M. (2007): Organizational Resilience: Towards a Theory and Research Agenda. In: IEE (Hrsg.): *2007 IEEE International Conference on Systems, Man and Cybernetics*. Montreal, Canada: IEEE, S. 3418–3422.
- Westphal, Maren; Bingisser, Martina-Barbara; Feng, Tianshu; Wall, Melanie; Blakley, Emily; Bingisser, Roland; Kleim, Birgit (2015): Protective Benefits of Mindfulness in Emergency Room Personnel. In: *Journal of Affective Disorders* 175, S. 79–85.
- Williams, Terry M. (1999): The Need for New Paradigms for Complex Projects. In: *International Journal of Project Management* 17 (5), S. 269–73.
- Yates, Dave; Paquette, Scott (2010): Emergency Knowledge Management and Social Media Technologies: A Case Study of the 2010 Haitian Earthquake. In: American Society for Information Science (Hrsg.): *Proceedings of the 73rd ASIST Annual Meeting on Navigating Streams in an Information Ecosystem-Volume 47*. Pittsburgh: American Society for Information Science, S. 42 ff.



Authentische Führung in Extremsituationen

Florian Demont-Biaggi

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag widmet sich authentischer Führung in Extremsituationen, denen sich Einsatzorganisationen regelmäßig ausgesetzt sehen. Nach einer kritischen Einführung in die Theorie der authentischen Führung werden konkrete Vorschläge zu deren Weiterentwicklung angeführt. Diesbezüglich werden vor allem Führungssituationen in Einsatzorganisationen betrachtet, die sich durch hohe Risiken und Unsicherheit auszeichnen. Unter Einbezug von Banduras Konzept des sozialen Handelns wird schließlich die Erklärungskraft der authentischen Führungstheorie erweitert und deren Potential für Einsatzorganisationen verdeutlicht.

Einleitung

Nach einer kritischen Einführung in die Theorie der authentischen Führung soll es in den nachfolgenden zwei Abschnitten darum gehen, konkrete Vorschläge zu deren Weiterentwicklung zu machen. Dabei werden vor allem Führungssituationen betrachtet, die sich durch hohe Risiken und Unsicherheit auszeichnen. Es wird auch um Extremsituationen gehen, bei denen existenzielle Aspekte eine zusätzliche Schwierigkeit mit sich bringen. So wird in einem ersten Schritt argumentiert, dass Banduras Begriff der Selbstwirksamkeitserwartung hilfreich ist, um die Anwendbarkeit der Theorie der authentischen Führung für schwierige Führungsherausforderungen plausibel zu machen. In einem zweiten Schritt wird dann die Relevanz der sozialen Navigation anhand praktischer Beispiele aufgezeigt. Zusammen mit Banduras Konzept des sozialen Handelns wird so die Erklärungskraft der authentischen Führungstheorie erweitert und ihr Potential für Einsatzorganisationen hervorgehoben.

Die Theorie authentischer Führung

In der wissenschaftlichen Forschung über Menschenführung gab es, zumindest im englischen Sprachraum, im Jahr 2003 eine Zäsur. Vor 2003 wurde der Begriff der Authentizität nicht oft explizit gebraucht und wenn er (auch nur implizit) gebraucht wurde, geschah das vor allem im Kontext von Studien zur transformationalen Führung. Um die Positionen nach 2003 besser einordnen zu können, ist es aber wichtig, zuvor kurz die Rolle von Authentizität in diesen früheren Forschungsbeiträgen zu beleuchten. Authentizität kann man dort als Merkmal werteorientierten Führens fassen: Organisationen oder Führungspersonen sind besonders echt oder einzigartig, wenn Werthaltungen realistisch umgesetzt werden und tatsächlich handlungsleitend sind. So schreiben Bennis und Nanus bereits 1985, dass Führungspersonen sich selbst und ihre Untergebenen davon überzeugen müssen, dass ihre Führungsideale und Visionen erreichbar sind und ihr Verhalten die Umsetzung dieser Ideen exemplifizieren soll.¹ Fairholm fügt hinzu, dass Führungspersonen Verhalten und Werte integrieren müssen.² Auch Heifetz befürwortet Adaptionsarbeit, um die Lücke zwischen den Werten der Menschen und der Wirklichkeit, welcher sie gegenüberstehen, zu minimieren.³ Gardner sieht darin eine Aufgabe für Führungspersonen aller Ebenen, dass sie geteilte Überzeugungen und Werte wiederbeleben und sie als Quelle der Motivation für den Einsatz einer Gruppe benutzen.⁴

Diese Stimmen werden schließlich in einem Aufsatz von Bass und Steidlmeier kondensiert, die eine explizite Unterscheidung zwischen authentischer transformationaler Führung einerseits und inauthentischer oder pseudo-transformationaler Führung andererseits vornehmen.⁵ Neben der Umsetzung von Idealen, Visionen und Werten wird hier erstmals explizit gefordert, dass transformationale Führungspersonen sich selbst und anderen gegenüber treu sein müssen. Sie signalisieren dadurch eine ethische Komponente und argumentieren, dass authentisches Führen nicht nur mit dem bloßen Eigeninteresse einer Führungsperson vereinbar sein darf, sondern dass höhere Werte, insbesondere soziale Bindungen zu Freunden, Familie und Gesellschaft, einbezogen werden müssen.⁶ Es geht ihnen um ein

¹ Vgl. Bennis und Nanus 1985, S. 46.

² Vgl. Fairholm 1998, S. 57.

³ Vgl. Heifetz 1994, S. 22.

⁴ Vgl. Gardner 1990, S. 191.

⁵ Vgl. Bass und Steidlmeier 1999.

⁶ Vgl. Bass und Steidlmeier 1999, S. 182-188.

idealtypisches, moralisches Vorbild.⁷ Nur Führungspersonen, die so sozialisiert worden sind, dass ihnen das Gemeinwohl wichtig ist, dürfen wirklich transformational genannt werden – und das macht für sie eben gerade den Unterschied zwischen authentischen und inauthentischen (bzw. pseudo-transformationalen) Führungspersonen aus.⁸ Es geht hier also schon nicht mehr bloß um die authentische Umsetzung einer Werteorientierung, sondern es wird zugleich auch ein inhaltlicher Anspruch formuliert: Authentische transformationale Führung schließt eine ethische Werteorientierung ein.

Im Jahr 2003 schaffte es dann George mit seinem Buch *Authentic Leadership – Rediscovering the Secrets to Creating Lasting Value* dem Begriff der authentischen Führung, losgelöst von der transformationalen Führung, zu weiter Bekanntheit zu verhelfen. Beim Durchblättern merkt man aber schnell, dass George ein Bild von Authentizität zeichnet, das im Wesentlichen ähnliche Punkte enthält wie zuvor schon das Bild, welches Bass und Steidlmeier für die authentische transformationale Führung entworfen hatten. Vor allem aufgrund seiner praktischen Erfahrungen – das Buch von George ist eine autobiografisch gestützte und keine wissenschaftliche Abhandlung – hebt er einige Punkte besonders hervor, um seinem Verständnis von Authentizität eine eigene Form zu geben.

Zunächst erwähnt er die Wichtigkeit von Vertrauen und, dass viele Führungspersonen das in sie gesetzte Vertrauen missbraucht haben.⁹ Laut George wurden Führungspersönlichkeiten zu sehr heroisiert: Reichtum wurde mit Erfolg und Ansehen mit Führungsqualitäten verwechselt.¹⁰ Für ihn, und hier stimmt er eindeutig mit Bass und Steidlmeier sowie den anderen Stimmen aus der Literatur überein, sind stabile und durch Werte gestützte soziale Beziehungen zentral.¹¹ Aber neben geistigen Qualitäten hebt er auch emotionale und spirituelle Qualitäten als wichtig hervor, womit er einen wesentlichen Schritt in eine eigene Richtung geht. Wirklich eigenständig wird seine Perspektive dann mit der Aussage, authentische Führung sei das Ergebnis einer Entwicklung. Diese Entwicklung, so George, fußt darauf, dass man die eigenen Schwachpunkte kennt und hart daran arbeitet, diese zu über-

⁷ Vgl. Bass und Steidlmeier 1999, S. 191.

⁸ Vgl. Bass und Steidlmeier 1999, S. 186, wobei sie sich an dieser Stelle auch auf Howell und Avolio 1992 beziehen.

⁹ Vgl. George 2003, S. 1 f.

¹⁰ Vgl. George 2003, S. 4; 11.

¹¹ Vgl. George 2003, S. 23.

winden.¹² Wichtig sind dabei Feuerproben (*crucibles*), in denen man die eigenen Grenzen erkunden und sich als Person bewähren kann.¹³ Beständigkeit und Selbstdisziplin sowie Unabhängigkeit und eine Verpflichtung, sich ein Leben lang als Persönlichkeit weiter zu entwickeln, sind gerade in diesem Zusammenhang zentrale Elemente.¹⁴ Die eigene Werthaltung muss durch Feuerproben herausgefordert werden, damit man in Situationen mit hoher Unsicherheit und hohem Risiko schwierige Entscheidungen treffen kann, um so den inneren moralischen Kompass zu kalibrieren.¹⁵ Mittels Erfahrung – er schreibt: *A lifetime of experience* – definiert eine Führungsperson ihre Kernwerte (den inneren Kompass), denen sie treu bleiben muss, um integer zu bleiben.¹⁶ Damit streicht er neben Aspekten sozialer Interaktion – soziale Bindungen, die über eine längere Zeit hinweg und auch in Krisen stabil bleiben – auch spezifische Aspekte eines Entwicklungsprozesses hervor und bringt auf diese Weise diachrone Betrachtungsmomente in die Diskussion mit hinein, welche in der gegenwärtigen Leadership-Literatur oft fehlen.

Authentizität wird bisweilen nur als Merkmal von Individuen gesehen. George zeigt aber im Detail auf, dass und inwiefern Authentizität auch ein Merkmal von ganzen Organisationen ist und auch sein soll. Eine authentische Organisation ist zielgerichtet (*mission-driven*), werteorientiert, intrinsisch motiviert, beziehungsorientiert und diszipliniert, um Resultate für alle Stakeholder zu generieren.¹⁷ Anstatt rein finanzieller Ziele argumentiert er für eine Perspektive, die zugleich werte- und leistungsorientiert¹⁸ ist – was laut ihm gekonnte, integrale Führung braucht, zumal authentische Organisationen demokratisch-kollaborativ vorgehen und Diversität nutzen.¹⁹ Auch die Forderung nach Bereitschaft einer Führungsperson, Macht rechtzeitig im Rahmen einer Nachfolgeplanung abzugeben und die Situation der Organisation nach der Übergabe als Kriterium für authentische Führung zu nehmen, spricht dafür, dass die organisationale Perspektive im Entwurf von George maßgeblich für die Bewertung einer individuellen Führungsperson

¹² Vgl. George 2003, S. 14 f.

¹³ Vgl. George 2003, S. 27.

¹⁴ Vgl. George 2003, S. 12.

¹⁵ Vgl. George 2003, S. 37 f.

¹⁶ Vgl. George 2003, S. 20 f.

¹⁷ Vgl. George 2003, S. 57 f.; S. 104.

¹⁸ Die Leistungsorientierung zeigt sich nicht notwendigerweise am finanziellen Erfolg, sondern im Erreichen der gesetzten Ziele und gerade diese Ziele sind oft weiter gefasst als reiner Shareholder-Value.

¹⁹ Vgl. George 2003, S. 71; S. 97.

ist.²⁰ Ebenfalls 2003 erschienen mit einem Artikel von Luthans und Avolio über die Entwicklung authentischer Führung sowie einem Artikel von Kernis über das optimale Selbstwertgefühl zwei wissenschaftliche Arbeiten, welche halfen, die Diskussion über Authentizität im Kontext transformationaler Führung aufzugreifen, sie ebenfalls aus diesem Kontext herauszulösen und im Rahmen der positiven Organisationspsychologie zu operationalisieren. Parallel zur praxisorientierten Perspektive von George wurde hier nun ein entwicklungsorientierter Ansatz zur authentischen Führung mit explizitem Akzent auf ethische Aspekte entworfen, der sich innerhalb der positiven Psychologie bewegt.

In Anlehnung an die griechische Philosophie und auf Basis der psychologischen Studien von Harter und Kernis wird Authentizität durch zwei Teilaspekte definiert: 1) sein wahres Selbst kennen; 2) im Einklang mit dem handeln, was (bzw. wer) man wirklich ist.²¹ Kernis buchstabiert diese Grundidee weiter aus und definiert vier Elemente für Authentizität:

- 1) Sich seiner selbst völlig gewahr sein und das auch so akzeptieren
- 2) Unbefangenes Verarbeiten von relevanten Informationen
- 3) Handlung im Einklang mit dem eigenen, wahren Selbst
- 4) Eine beziehungsorientierte Einstellung, die Offenheit und Wahrhaftigkeit in engen persönlichen Beziehungen einen hohen Stellenwert gibt

Auf dieser Basis haben Gardner et al. sowie Walumbwa et al. eine Definition vorgeschlagen, die mittlerweile kanonisch ist.²² Bei dieser Definition werden vier Verhaltensdispositionen beschrieben und wenn eine Führungsperson alle vier hat, gilt sie als authentische Führungsperson:

- 1) *Selbstbewusstsein (self-awareness)*: Authentische Führungspersonen kennen ihre Stärken und Schwächen sowie ihre Wirkung auf andere Menschen, weil sie ihre Werthaltungen, ihre Identität, Gefühle, Motive und Ziele reflektieren;
- 2) *Eine internalisierte ethische Perspektive (internalized moral perspective)*: Durch konative Selbstregulierung stellen authentische Führungspersonen sicher, dass sie ihren inneren Werten treu bleiben und nicht von äußerem Druck kontrolliert werden;

²⁰ Vgl. George 2003, S. 187 f.

²¹ Vgl. Harter 2002; Kernis 2003.

²² Vgl. Gardner et al. 2005; Walumbwa et al. 2008.

- 3) *Ausgeglichene Informationsverarbeitung (balanced processing)*: Eine zweite, kognitive Form von Selbstregulierung erlaubt es der authentischen Führungsperson, Informationen objektiv zu analysieren und bei Entscheidungsfindungen alternative Sichtweisen einzubeziehen;
- 4) *Beziehungstransparenz (relational transparency)*: Offenheit und Ehrlichkeit sowie die Bereitschaft zur Selbstoffenbarung wird von einer authentischen Führungsperson ebenfalls bewusst reguliert, damit Gefühle, Motive und Neigungen gezielt und angemessen kommuniziert und stabile Beziehungen aufgebaut werden können.

Wenn man diese Definition näher untersucht, ergeben sich einige Punkte, die kritisch hinterfragt werden müssen.²³ Zunächst einmal ist Selbstbewusstsein ein Begriff, dessen Operationalisierung durch die empirische Forschung kontrovers ist.²⁴ Es wird hier vorausgesetzt, dass Authentizität einen Zugang zu einem wahren oder echten Selbst beinhaltet, das sich vor allem auch durch besondere Werthaltungen auszeichnet. Das Problem dabei ist aber einerseits, dass eine Persönlichkeit und ihre Werthaltungen, Ziele oder Gefühle sich mit der Zeit ändern können und andererseits, dass diese Änderungen oft mit sozialen Interaktionen oder mit konkreten Erfahrungen zu tun haben. Die Frage des ontologischen Status des echten Selbst bleibt ungeklärt und damit auch die Frage der Epistemologie des Selbstbewusstseins, das hier eine wichtige Rolle spielt. Führungsverhalten zeichnet sich vor allem durch Interaktionen mit Menschen und Ereignissen aus, während ein Selbstbewusstsein, das ein Wissen über prägende Werte oder Gefühle mit sich bringt, bisweilen als eine Form der Introspektion verstanden wird.

Die Problematik verschärft sich, wenn man unbewusste psychologische Vorgänge zulässt, die Wahrnehmungen und Reaktionen prägen. Neben neuropsychologischen Erkenntnissen, die bislang nur unzureichend für die Leadership-Forschung fruchtbar gemacht worden sind, gibt es eine umfassende Literatur über psychodynamische Aspekte der Menschenführung, die bis auf Freuds *Totem und Tabu* zurückgeht.²⁵ Beide Ansätze unterstreichen mit den ihnen jeweils eigenen Theorien und Methoden, dass der ontologische Status des Selbst sowie seine Epistemologie

²³ Einige der hier formulierten Kritikpunkte stammen von Caza und Jackson 2011. Avolio und Walumbwa 2014 geben zu, dass in diesen Bereichen weiter geforscht werden sollte.

²⁴ Vgl. Algera und Lips-Wiersma 2012.

²⁵ Vgl. Freud 1922.

sehr viel genauer untersucht werden müssen.²⁶ In diesem Bereich ist viel zusätzliche Arbeit nötig, um neuropsychologische, psychodynamische sowie soziale Aspekte des ontologischen Status des Selbst einer Führungsperson bestimmen zu können. Erst wenn das gelungen ist, wird man epistemologische Fragen bezüglich der Selbstkenntnis sowie wissenschaftstheoretische (insbesondere methodologische) Fragen über die richtige empirische Herangehensweise beantworten können.

Es gibt aber noch andere problematische Elemente. Manche haben aber eher mit Missverständnissen als mit substanziellen Schwierigkeiten zu tun. Zum Beispiel darf das Kriterium der Beziehungstransparenz nicht so verstanden werden, dass authentische Führungspersonen persönliche Gefühle, Träume, Wünsche etc. bei jeder Gelegenheit kommunizieren. Es bedeutet, dass das, was kommuniziert wird, wirklich etwas ist, hinter dem man voll und ganz steht. Echtheit und Selbstkontrolle spielen hier also zusammen, um eine bewusste und dosierte Beziehungspflege zu ermöglichen. Es geht zunächst vor allem um entscheidungsrelevante Informationen. Der hier formulierte Anspruch geht aber weiter, sodass eine authentische Führungsperson grundsätzlich an allen Informationen interessiert ist, die den eigenen Horizont erweitern bzw. alte Überzeugungen herausfordern. Bei diesem Kriterium geht es also nicht nur um Effizienz bei großen Informationsmengen oder bei inhaltlich anspruchsvollen Informationen. Zusätzlich sind die Qualität der Information (vor allem die Verlässlichkeit) sowie der mögliche Erkenntnisgewinn durch sie entscheidend. Bei der moralischen Komponente ist nicht nur wichtig, dass man auch unter Druck den eigenen Werten treu bleibt. Es wird eine internalisierte moralische Einstellung vorausgesetzt und Opportunismus ausgeschlossen. In verschiedenen Beiträgen wird auch die Wichtigkeit der Empathie und des Perspektivenwechselns hervorgehoben. Von einer authentischen Führungsperson muss man erwarten können, dass sie eine andere Sichtweise einnehmen und nachfühlen kann (auch wenn sie diese nicht selber vertritt). Die große Stärke dieser und der darauf aufbauenden empirischen Arbeiten liegt darin, dass die Perspektive der positiven Psychologie für den Bereich der Menschenführung fruchtbar gemacht

²⁶ Von der philosophischen Tradition, die zu diesen Themen sehr viel zu sagen hat, ist an dieser Stelle noch gar nicht die Rede. Eine wichtige Ausnahme sind hier zwar Algora und Lips-Wiersma 2012, welche für die Relevanz existenzialistischer Theorien über Authentizität argumentieren; aber eine umfassende Sicht philosophischer Ansätze, wie sie etwa Sorabji 2006 zusammenfasst, wurde bislang noch nicht für die Leadership-Forschung fruchtbar gemacht.

wurde.²⁷ Es konnten positive Effekte nachgewiesen werden. Ob eine Führungsperson beispielsweise authentisch ist oder nicht, ist tatsächlich ein relevantes Thema für Unterstellte: Sie schauen darauf und reagieren positiv auf authentische Vorgesetzte. Psychologisch gesehen geht es ihnen besser und sie leisten mehr. Konkret reagieren Unterstellte auf authentische Vorgesetzte mit positiven Emotionen, Engagement (*organizational commitment*), höherem psychologischem Kapital (Selbstwirksamkeit, Optimismus, Hoffnung und Resilienz) und auch mit höherer Leistung. Aber andere Aussagen, beispielsweise über positive Auswirkungen auf Organisationskultur und -klima, konnten bislang nicht erhärtet werden, weil vor allem das Verhalten und die Wahrnehmung von Individuen gemessen wurde. Wenn es positive Effekte gibt, die über diese zwei individuumbezogenen Elemente hinausgehen, dann müssen sie erst noch nachgewiesen werden. Auch an dieser Stelle zeigen sich die Grenzen eines exklusiven Fokus auf der positiven Psychologie. Die Resultate betreffen fast nur den individuellen Bereich: Über Auswirkungen auf Gruppen, Kollektive usw. kann bislang nicht viel gesagt werden. Es braucht interdisziplinäre Studien, die nicht nur die für die positive Psychologie üblichen Aspekte (d.h. individuelle Wahrnehmungen und Verhaltensweisen) erforschen. Angesichts der verschiedenen Behauptungen und Erwartungen, die Avolio und seine Kollegen formuliert hatten, erstaunt es, wie wenig davon empirisch belegt wurde. Das mag sich in Zukunft noch ändern. Aber von einem empirisch ausgerichteten Ansatz hätte man im Zeitraum von 15 Jahren mehr erwarten dürfen.

Selbstwirksamkeit in Extremsituationen

Ein grundsätzliches Problem von Einsatzorganisationen besteht darin, dass sie per definitionem Aufgaben unter psychologischem Druck und bisweilen unter hohen Risiken und Zeitmangel erledigen müssen. Menschenleben, materielle Güter und Werte wie Sicherheit oder Vertrauen stehen auf dem Spiel. Mitunter spielt auch Unsicherheit eine Rolle und in extremen Fällen werden Mitglieder einer Organisation durch das Erleben von Tod ihrer eigenen Sterblichkeit gewahr, was zusätzliche Schwierigkeiten mit sich bringt.²⁸ Damit liegt schon auf der Hand, weshalb die Theorie der authentischen Führung eine besondere Relevanz für Einsatzorganisationen hat. Laut George nimmt das Wachsen an Feuerproben – an schwierigen

²⁷ Eine wichtige Übersicht zum Stand der empirischen Forschung liefern Caza und Jackson 2011 sowie Avolio und Walumbwa 2014.

²⁸ Vgl. Kernic 2017

Führungsaufgaben – eine zentrale Stellung ein. Gerade im Umgang mit solchen Situationen kann eine Führungsperson ein realistisches Selbstbewusstsein, eine internalisierte ethische Perspektive, ausgeglichene Informationsverarbeitung und Beziehungstransparenz entwickeln und verfeinern. Eine Situation kann aber auch zu hohe Anforderungen stellen. In diesem Abschnitt soll nun erklärt werden, inwiefern Banduras Konzept der Selbstwirksamkeitserwartung hilft, ein genaueres Verständnis dafür zu entwickeln, wie eine Feuerprobe bestanden werden kann.²⁹ Um das Konzept der Selbstwirksamkeitserwartung verstehen zu können, müssen wir bei seiner Handlungstheorie beginnen. Bandura argumentiert, dass das absichtliche Beeinflussen des eigenen Wirkens und des Verlaufs der Dinge durch das eigene Handeln einen Handelnden auszeichnet.³⁰ Er macht zudem klar, dass diese Fähigkeit, auf sich selbst Einfluss zu nehmen, moralischem Handeln einen Sinn gibt. Wenn menschliches Verhalten nur durch äußere Einflüsse bestimmt würde, wäre es sinnlos, Individuen für ihr Verhalten verantwortlich zu machen.

Menschliches Handeln, so Bandura in Anlehnung an die Handlungstheorie des Philosophen Searle³¹, hat drei Phasen. In einer ersten Phase geht es ums Vorausdenken (*forethought*) und Planen.³² Indem man Handlungen plant, Ziele und Herausforderungen annimmt und auch die Resultate der eigenen Anstrengungen abzuschätzen versucht, motiviert und leitet man sich selber. Dabei werden mögliche zukünftige Situationen mittels kognitiver Repräsentation visualisiert. Die Selbstkontrolle geschieht hier vor allem durch Antizipation von Ereignissen und durch Visualisieren von Zielen. Durch dieses Vorausdenken können Menschen die Vorgaben ihrer unmittelbaren Umgebung relativieren und die Gegenwart beeinflussen, um eine gewünschte Zukunft herbeizuführen. Wenn diese Projektionen und dieses vorausschauende Planen einen langfristigen Zeithorizont in Bezug auf als wertvoll erachtete Dinge einschließen, dann bringt das Vorausdenken auch Orientierung, Kohärenz und Sinn ins eigene Leben.

²⁹ Es sei hier noch erwähnt, dass Avolio und Kollegen vor allem Banduras Theorie des sozialen Lernens anführen, um positive Effekte authentischer Führung auf Unterstellte zu erklären (vgl. Avolio und Walumbwa 2014, S. 344 f.). Obwohl eine weiter gefasste Kompatibilität auf der Hand liegt, wurde die Anwendung anderer Aspekte von Banduras Theorie im Kontext authentischer Führung bislang noch nicht erforscht.

³⁰ Vgl. Bandura 2016, S. 4.

³¹ Vgl. Bandura 2016, S. 4.

³² Vgl. Bandura 2016, S. 4.

Eine zweite Handlungsphase zeichnet sich durch Reaktionen über eigene Handlungen (*self-reactiveness*) aus. Es reicht fürs Handeln nicht aus, eine Absicht zu fassen und einen Handlungsplan zu haben. Neben Entscheiden und Planen müssen angemessene, konkrete Handlungsverläufe entworfen, motiviert und in ihrer Ausführung reguliert werden. Dazu müssen normative Verhaltensmaßstäbe angenommen und angewendet werden, wobei Handelnde während der Ausführung ihr Verhalten regulieren.³³

In einer dritten Phase, die zeitlich nicht notwendigerweise nachgeordnet sein muss, sondern die anderen beiden Phasen überlagern kann, geht es um Fragen der Identität. Und dabei kommt die Selbstreflexion (*self-reflectiveness*) ins Spiel. Leute handeln nicht nur, sie beobachten und analysieren auch ihr Handeln. Sie reflektieren ihre persönliche Effizienz, die Stimmigkeit ihres Denkens und Handelns, ihre Werte sowie den Sinn und die Moral ihrer Bestrebungen. Auf dieser Ebene werden alternative Handlungsverläufe verglichen und Wertekonflikte bewusst gemacht. Bandura spricht in diesem Zusammenhang von einer metakognitiven Fähigkeit³⁴ und schreibt, dass man hier moralische Konflikte austrägt und sich gegebenenfalls von eigenen unmoralischen und schädlichen Handlungen zu distanzieren und zu entlasten sucht.

Diese drei Phasen der Handlungstheorie setzen einen Glauben an die eigene Wirksamkeit voraus. Bandura spricht dabei von *Selbstwirksamkeitserwartungen* als Basis menschlichen Strebens, von Motivation und Leistung.³⁵ Wenn man nicht überzeugt ist, dass das eigene Handeln etwas bewirken kann, wird man weniger Herausforderungen annehmen, tiefere Ziele ansetzen und weniger Resultate von sich erwarten. Bei der Durchführung von Handlungen ist man weniger motiviert und gibt schneller auf. Insbesondere in schwierigen Situationen – und hierbei handelt es sich um den Hauptaspekt der authentischen Führung in Einsatzorganisationen – gibt man schneller auf, wenn die Selbstwirksamkeitserwartung niedrig ist. Der Umgang mit Risiken, Unsicherheit und Tod erfordert also automatisch eine höhere Selbstwirksamkeitserwartung, weil man sonst keine innere Haltung haben kann, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

³³ Vgl. Bandura 2016, S. 5.

³⁴ Vgl. Bandura 2016, S. 5.

³⁵ Vgl. Bandura 1997.

Auch das Bestehen von Feuerproben im Rahmen der Führungsbiografie authentischer Führungspersonen ist ohne entsprechende Selbstwirksamkeitserwartung unmöglich. Bandura schreibt:

„People's beliefs in their coping efficacy also play a pivotal role in the quality of their emotional life and their vulnerability to stress and depression. [...] [S]elf-efficacy beliefs shape people's lives [...] through their choice of activities and environments at important decision points.”³⁶

Aus diesem Abschnitt ergeben sich besondere Eigenschaften von Selbstwirksamkeitserwartungen für authentisches Führen in Einsatzorganisationen. Hierzu gehört die Erwartung, dass man effizient Schwierigkeiten bewältigen kann, welche die Anfälligkeit für Stress und Depression sowie die gesamte Qualität des emotionalen Erlebens bestimmt. In schwierigen und sogar extremen Situationen wirken sich Selbstwirksamkeitserwartungen dadurch aus, dass man wichtige Entscheidungsmomente anders nutzt – und vielleicht sogar überhaupt nutzen kann. Aber inwiefern genau erlaubt uns nun diese Handlungstheorie von Bandura, die Theorie authentischer Führung im Hinblick auf Einsatzorganisationen zu schärfen? Der wirkliche, praxisrelevante Nutzen von Banduras Konzept ergibt sich, wenn man die Auswirkungen auf die obigen vier Verhaltensdispositionen authentischer Führung ausbuchstabiert.

Selbstbewusstsein: Im Rahmen von Banduras Handlungstheorie ist die Rolle des Selbstbewusstseins klar verortet. Beim Projizieren und vorausschauenden Denken wird eine Zukunft und eine entsprechende Intention entworfen, was zugleich auch Sinn stiftet. Beim Handeln selbst wird die Übereinstimmung mit Plänen und Maßstäben fortlaufend geprüft und gegebenenfalls angepasst. Allgemein wird durch ein Reflektieren auf das Handeln Identität geschaffen. Durch diese drei Aspekte des Handelns wird also nicht ein echtes, unveränderliches Selbst oder eine Form von Introspektion vorausgesetzt. Sinn und Identität werden durch Handeln gesetzt und treten beim Durchführen von Handlungen als Maßstäbe auf. Somit verschwinden besonders schwierige ontologische und epistemologische Fragen, welche in Bezug auf die Theorie der authentischen Führung aufgetaucht waren.³⁷

³⁶ Bandura 2016, S. 6.

³⁷ Unbewusste Prozesse kann Bandura übrigens durch seine physikalistische Interpretation der Neurowissenschaften einbeziehen (vgl. Bandura 2016, S. 40-47). Inwiefern psychodynamische Aspekte des Selbst bzw. des Selbstbewusstseins eine Rolle spielen können, bleibt unklar – nicht zuletzt weil innere Merkmale des Individuums wie Gefühle in Banduras Ansatz keine eigenständige Bedeutung haben (vgl. Gerrig und Zimbardo 2008, S. 530; Myers 2014, S. 585 f.). Für das

Eine internalisierte ethische Perspektive: Bandura hat eine ausgefeilte Theorie der konativen Selbstregulierung präsentiert, die empirisch gut belegt ist. Im Kontext seiner Theorie ist also durchaus klar, was eine internalisierte ethische Perspektive ausmacht. Sobald ethische Werthaltungen Selbstwirksamkeitserwartungen so positiv beeinflussen, dass situationalem Druck widerstanden und Handlungen entsprechend gelenkt werden können, darf man von einer Internalisierung der entsprechenden Werte ausgehen. Bandura macht aber klar, dass auch schlechte Werte in diesem Sinne internalisiert werden können, was dann zu mehr Schaden führen kann.³⁸ Über die Entscheidung, was ethisch gute und schlechte Werte sind, sagt er nichts.³⁹

Ausgeglichene Informationsverarbeitung: Gerade in Situationen mit hohen Risiken, Unsicherheit und vielleicht sogar Todesgefahr bzw. Todesfällen hat ausgeglichene Informationsverarbeitung vor allem damit zu tun, ob man die eigene Selbstwirksamkeit richtig einschätzen kann und die für eine angemessene Regulierung des Handelns notwendigen Informationen hat.

Beziehungstransparenz: Die Beziehungstransparenz schließt schon im Rahmen der Theorie authentischer Führung ein bewusstes Regulieren ein, damit gezielt und angemessen kommuniziert wird und Beziehungen auch in schwierigen Situationen bewusst gestaltet werden können. Im Kontext von Banduras Theorie wird hier aber der Fokus auf Sprechhandlungen und auf die darin involvierten Selbstwirksamkeitserwartungen sowie die Selbstkontrolle gelegt.

Laut George spielen Feuerproben bei der Entwicklung authentischer Führung eine wichtige Rolle und die für Einsatzorganisationen maßgeblichen Führungsherausforderungen bieten dazu viele Gelegenheiten. Ob nun aber eine Führungsperson und ihre Unterstellten an einer wirklich herausfordernden Situation wachsen können oder nicht, wird wesentlich davon abhängen, ob sie sich in ihrem Handeln trotz Risiken, Unsicherheit und Tod als selbstwirksam erfahren können. Konkret geht es darum, ob sie durch ihr Handeln Sinn und Identität bewusst setzen oder

vorliegende Thema der authentischen Führung in Extremsituationen ist diese Kritik aber nicht entscheidend, weil die Vereinfachung durch den Einbezug von Banduras Handlungstheorie die Anwendbarkeit der Theorie authentischer Führung wesentlich verbessert.

³⁸ Vgl. Bandura 2016, S. 6.

³⁹ Das ist natürlich auch die richtige Einstellung. Solche Fragen gehören in den Bereich der normativen Ethik und nicht unbedingt in den Bereich der Moralphyschologie, zumal Letztere rein deskriptiv arbeitet.

sich zumindest an vorgefassten Maßstäben regulierend orientieren können. Damit hängt auch ein Festhalten an Werthaltungen zusammen, zumal Werte bei Unsicherheit und Stress Orientierung bieten. Dann spielt noch das Verarbeiten von Informationen eine Rolle, damit eine realistische Selbstwirksamkeitserwartung ausgebildet werden kann und entsprechende Selbstregulierungen während des Handelns möglich werden. Und weil Menschenführung vor allem mit sozialer Interaktion zu tun hat⁴⁰, werden sich diese Elemente in eine bewusste Beziehungsgestaltung und gezielte Sprechhandlungen übersetzen. Damit haben wir ein relativ klares Bild davon, inwiefern sich Führungspersonen und ihre Unterstellten als selbstwirksam erfahren können müssen, um an schwierigen Situationen wachsen zu können. Es lässt sich somit auch nachvollziehen, inwiefern man die Entwicklung hin zu authentischer Führung im Kontext von Einsatzorganisationen verstehen kann, ohne dass man zu viele ungenaue und kontroverse Elemente der Theorie von Avolio und Kollegen aufnehmen muss.

Erste Schritte hin zur Praxis

Die Thematik der Führung in Extremsituationen hat den Nachteil, dass sich Theorien und Ansätze für Erklärungen dazu, was Führung in Extremsituationen ist, wann sie effizient ist und was in diesem Kontext ethisch gut ist, nur schlecht empirisch überprüfen lassen. Oft sind Schilderungen von Betroffenen und Berichte über das Einsatzgeschehen die einzige empirische Basis. Besonders interessant für das Thema Führung in Einsatzorganisationen sind Beispiele aus dem Krieg, weil dort die typischen Merkmale von Extremsituationen – Risiko, Unsicherheit und Tod – auftauchen. Shachar et al. haben den Libanonkrieg 2006 näher untersucht und beschreiben, basierend auf Interviews mit 36 Kommandanten, wie militärische Führungspersonen durch ihr Handeln sich selbst und die tatsächliche Menschenführung fortlaufend entwerfen.⁴¹ Dazu benutzen sie den Begriff der sozialen Navigation, der ein selbstregulierendes Handeln (im oben dargelegten Sinn) in einem unsicheren und bisweilen wechselhaften sozialen Umfeld umschreibt, in dem Einfallsreichtum und Anpassungsfähigkeit wichtig sind.⁴² Die wichtigsten

⁴⁰ Vgl. Yukl 2013, S. 7.

⁴¹ Vgl. Shachar et al. 2017.

⁴² Vgl. Shachar et al. 2017, S. 189-192. Kayes et al. beschreiben ebenfalls, wie sich Führungspersonen in Extremsituationen durch Einfallsreichtum und Anpassungsfähigkeit, vor allem aber auch durch eine besondere Form sozialen Lernens mit gegenseitiger Beeinflussung und ausgeglichener Informationsverarbeitung (vgl. Kayes et al. 2017, S. 290 ff.), zurechtfinden müssen. Sie heben ebenfalls die Wichtigkeit von Selbstregulation hervor (vgl. Kayes et al. 2017, S. 285).

Herausforderung für die Forschung in diesem Bereich sehen sie darin, die Verbindungen und Interaktionen zwischen Kommandanten und ihrem sozialen Umfeld zu konzeptualisieren, wobei Zusammenhänge zwischen der lokalen Umwelt, in welcher sich die Kommandanten befinden, und dem Gesamtkontext beachtet werden müssen.⁴³ Ein Thema, das sich in Bezug auf den Libanonkrieg 2006 als wichtig erwiesen hat und hier kurz angeschnitten werden soll, ist das *Emotions-Management*. Durch die Art ihrer eigenen Handlungen und wie sie diese kommunizieren, geben Kommandanten kollektiver Handlung Sinn, motivieren und stärken kollektive Bindungen.⁴⁴ Wichtig dabei ist, dass die Situation nicht nur entsprechend kontextualisiert wird (*cognitive framing*), Emotionen müssen auch gezielt gehandhabt werden, wobei die Entwicklung der Situation für die Kommandierenden ungewiss bleibt.⁴⁵ In Bezug auf die oben dargelegte, revidierte Theorie der authentischen Führung wird dadurch die Wichtigkeit der fortlaufenden Selbstregulierung unterstrichen, die sowohl das Kommunikationsverhalten, die Beziehungspflege, das Verarbeiten von Informationen und andere Führungshandlungen, wie etwa Planen, Organisieren und Entscheiden, begleiten. Konkret haben die Kommandanten das Impressionsmanagement als Möglichkeit hervorgehoben, durch Selbstregulierung gezielt zu führen.⁴⁶ Dabei spielt eine Haltung im Sinne eines *Mir nach, Marsch!* die zentrale Rolle, wonach durch persönliches Vorbild geführt wird. Dies ist ein Beleg dafür, dass die Selbstregulierung einer Führungsperson über Mechanismen sozialen Lernens einen Einfluss auf Unterstellte ausübt, der diese in die richtige Richtung lenkt – ein Effekt, den Avolio und Walumbwa gerade für authentische Führung postuliert hatten.⁴⁷ Dass dieses Führen durch Vorbild im Krieg Anwendung findet, ist ein wichtiger Hinweis auf seine Verlässlichkeit: Was in Extremsituationen funktioniert, sollte auch in weniger herausfordernden Situationen funktionieren. Im Bereich Kommunikation und bewusster Beziehungspflege wurde besonders auf die Wichtigkeit des mündlichen Austauschs hingewiesen. Führungspersonen müssen gerade unter extremen Bedingungen Sinn und Orientierung vermitteln sowie die Handlungen der Unterstellten zielgerichtet koordinieren. Und das geschieht vor allem durch Reden, was folgende Worte eines Kompaniechefs illustrieren:

⁴³ Vgl. Shachar et al. 2017, S. 184.

⁴⁴ Vgl. Shachar et al. 2017, S. 186.

⁴⁵ Vgl. Shachar et al. 2017, S. 187.

⁴⁶ Vgl. Shachar et al. 2017, S. 187.

⁴⁷ Vgl. Avolio und Walumbwa 2014, S. 344 f.

„At the beginning the feeling was that things were going OK, after we identified and took down three terrorists; the feeling was very good. After there were some [company] soldiers killed it was a shitty feeling. One of the most important things is to talk to the soldiers, to tell them what we've gone through, to explain what we've achieved. In the end when you say 'Listen, we succeeded in taking down eight terrorists'...Then they suddenly say 'Ah, we really did more than we thought'...And it makes it easier for them to cope with the situation.“⁴⁸

Das bedeutet aber keinesfalls, dass Beeinflussung nur in eine Richtung, von der Führungsperson hin zu den Unterstellten, geschieht. Gerade dann, wenn Emotionen wie Angst⁴⁹ einen Eingang in soziale Interaktionen finden, gibt es verschiedene Reaktionen – die Beeinflussung von Vorgesetzten durch Unterstellte ist da keine Ausnahme. Es ist somit eine wichtige Tatsache, dass die Handlungstheorie von Bandura der Selbstüberprüfung und -regulierung während des Handelns einen Platz einräumt und somit Gruppenprozesse aufgrund gegenseitiger Beeinflussung besser verstehbar werden, wie sie folgender Bataillonskommandant beschreibt:

„What they always teach us is that the commander comes to the forces under his command and provides his subordinates power and energies. I learned that this was bullshit. What really happens is an amazing process that I really felt. Maybe I'm too sensitive to my surroundings but really an exchange of energies...I mean, I come to the company commander – and he was relatively new and he had to establish his command while being at war. Now he feels a little lonely and I also feel the same thing and I come to him and we exchange energies and we are filled; it's as though something pumps us up...and both of us are strengthened... Both of us are together in this situation, not alone.“⁵⁰

Die ursprüngliche Theorie authentischer Führung hatte in ihrer Definition keinen Platz für diese Art von gegenseitiger Beeinflussung gelassen, wie wir sie hier in der Führungspraxis in Extremsituationen antreffen. Auch die Auswirkungen von Berichterstattungen in den Medien und von modernen Kommunikationstechnologien auf die Informationsverarbeitung und Beziehungspflege im Einsatz können so kaum erfasst werden, obwohl sie die Führungssituation schnell und wesentlich beeinflussen können.⁵¹ Erst die Erweiterung der Theorie um Banduras Handlungstheorie und der Einbezug von Mechanismen sozialen Lernens eröffnen einen Ausblick auf diese Phänomene der gegenseitigen Beeinflussung, insbesondere wie wir sie aus den Beschreibungen von Führung in Extremsituationen kennen. Wir sind aber noch weit davon entfernt, diese genau konzeptualisieren zu können. Was wir

⁴⁸ Shachar et al. 2017, S. 188.

⁴⁹ Vgl. Shachar et al. 2017, S. 191.

⁵⁰ Shachar et al. 2017, S. 188.

⁵¹ Vgl. Shachar et al. 2017, S. 191 f.

dennoch mit Sicherheit sagen können, ist, dass der Blick auf weitere Beispiele von Führung in Extremsituationen es uns erlauben wird, die Tragweite solcher sozialen Phänomene abzuschätzen und dann gegebenenfalls die Theorie authentischer Führung entsprechend zu justieren. Dass aber gerade in Bezug auf die Führungswirksamkeit von Einsatzorganisationen, insbesondere in Extremsituationen, die grundsätzliche Stoßrichtung der Theorie authentischer Führung in Verbindung mit Banduras Handlungstheorie sinnvoll ist, liegt auf der Hand, denn:

„[L]eadership in this kind of frame is like experimental theatre or improvisational jazz where the script (music) is being written while it is being performed.”⁵²

Und was macht den Unterschied zwischen guten und schlechten Vorführungen dieser Art aus? Es ist Authentizität.

Literatur

- Algera, Puck M.; Lips-Wiersma, Majorlein (2012): Radical Authentic Leadership: Co-Creating the Conditions under which all Members of the Organization can be Authentic. In: *The Leadership Quarterly* (23), S. 118–131.
- Avolio, Bruce J.; Walumbwa, Fred O. (2014): Authentic Leadership Theory, Research and Practice: Steps Taken and Steps that Remain. In: David V. Day (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Leadership and Organizations*. Oxford: Oxford University Press, S. 331–356.
- Bandura, Albert (1997): *Self-efficacy. The exercise of control*. New York: Freeman.
- Bandura, Albert (2016): *Moral Disengagement. How People do Harm and Live with Themselves*. New York: Worth.
- Bass, Bernard M.; Steidlmeier, Paul (1999): Ethics, Character, and Authentic Transformational Leadership Behavior. In: *The Leadership Quarterly* 10 (2), S. 181–217.
- Bennis, Warren G.; Nanus, Burt (1985): *Leaders: The Strategies for Taking Charge*. New York: Harper and Row.
- Caza, Arran; Jackson, Brad (2011): Authentic Leadership. In: Alan Bryman, Keith Grint, Brad Jackson, Mary Uhl-Bien und David Collinson (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Leadership*. Los Angeles: Sage, S. 352–364.
- Fairholm, Gilbert W. (1998): *Perspectives on Leadership. From the Science of Management to its Spiritual Heart*. Westport: Quorum Books.
- Freud, Sigmund (1922): *Totem und Tabu. Einige Übereinstimmungen im Seelenleben der Wilden und der Neurotiker*. Leipzig: Internationaler Psychoanalytischer Verlag.
- Gardner, John William (1990): *On Leadership*. New York: Free Press.

⁵² Shachar et al. 2017, S. 189.

- Gardner, William L.; Avolio, Bruce J.; Luthans, Fred; May, Douglas R.; Walumbwa, Fred (2005): "Can you see the real me?" A Self-Based Model of Authentic Leader and Follower Development. In: *The Leadership Quarterly* 16 (3), S. 343–372.
- George, Bill (2003): *Authentic Leadership. Rediscovering the Secrets to Creating Lasting Value*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gerrig, Richard J.; Zimbardo, Philip G. (2008): *Psychologie*. 18. aktual. Aufl. München: Pearson Studium.
- Harter, Susan (2002): Authenticity. In: C. R. Snyder und Shane J. Lopez (Hrsg.): *Handbook of Positive Psychology*. Oxford: Oxford University Press, S. 382–394.
- Heifetz, Ronald Abadian (1994): *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Howell, Jane M.; Avolio, Bruce J. (1992): The Ethics of Charismatic Leadership: Submission or Liberation. In: *Academy of Management Executive* 6 (2), S. 43–54.
- Kayes, Christopher; Allen, Nate; Self, Nate (2017): How Leaders Learn from Experience in Extreme Situations: The Case of the U.S. Military in Takur Ghar, Afghanistan. In: Michael Holenweger, Michael Karl Jager und Franz Kernic (Hrsg.): *Leadership in Extreme Situations*. Cham: Springer, S. 277–294.
- Kernic, Franz (2017): Facing Death: The Dynamics of Leadership and Group Behavior in Extreme Situations When Death Strikes Without Warning. In: Michael Holenweger, Michael Karl Jager und Franz Kernic (Hrsg.): *Leadership in Extreme Situations*. Cham: Springer, S. 21–40.
- Kernis, Michael H. (2003): Toward a Conceptualization of Optimal Self-Esteem. In: *Psychological Inquiry* 14 (1), S. 1–26.
- Luthans, Fred; Avolio, Bruce (2003): Authentic Leadership Development. In: Kim S. Cameron, Jane E. Dutton und Robert E. Quinn (Hrsg.): *Positive Organizational Scholarship: Foundations of a New Discipline*. 1. Aufl. San Francisco: Berrett-Koehler, S. 241–258.
- Myers, David G. (2014): *Psychologie*. 3., vollst. überarb. und erw. Aufl. Berlin: Springer.
- Searle, John R. (2001): *Rationality in Action*. Cambridge: MIT Press.
- Shachar, Ophir Weinshall; Ponte, Henrietta Cons; Ben-Ari, Eyal (2017): Social Navigation and the Emergence of Leadership: Tactical Command in the IDF Ground Forces in the Second Lebanon War. In: Michael Holenweger, Michael Karl Jager und Franz Kernic (Hrsg.): *Leadership in Extreme Situations*. Cham: Springer.
- Sorabji, Richard (2006): *Self Ancient and Modern Insights about Individuality, Life, and Death*. Chicago: University of Chicago Press.
- Walumbwa, Fred O.; Avolio, Bruce J.; Gardner, William L.; Wernsing, Tara S.; Peterson, Suzanne J. (2008): Authentic Leadership: Development and Validation of a Theory-Based Measure. In: *Journal of Management* 34 (1), S. 89–126.
- Yukl, Gary (2013): *Leadership in Organizations*. 8. Aufl. New York: Pearson.



Zur Relevanz der Ressource Wissen für Einsatzorganisationen

Ein konzeptioneller Bezugsrahmen

Johannes C. Müller

Zusammenfassung

Innerhalb des vorliegenden Beitrages wird ein empiriebasierter konzeptioneller Bezugsrahmen für den Transfer von Einsatzwissen vorgestellt. Nach einer grundlegenden Erläuterung des Begriffs Einsatzwissen wird der einsatzorganisations-spezifische Umgang mit Wissen – sowohl in konzeptioneller Hinsicht als auch in Bezug auf konkrete Vorgehensweisen – adressiert. Es wird deutlich, dass trotz überwiegend hierarchischer Strukturen insbesondere informelle Formen des Wissenstransfers von zentraler Bedeutung für Einsatzorganisationen sind. Der gegenständliche Beitrag befasst sich überdies mit Entwicklungstendenzen, die für Einsatzorganisationen bezüglich des Umgangs mit der Ressource Wissen von zukünftiger Relevanz sind.

Einleitung

Einsatzorganisationen wie Polizei, Feuerwehr, Katastrophenschutz oder Streitkräfte operieren in einem Umfeld, das insbesondere von Unregelmäßigkeit, Unvorhersehbarkeit und hoher Dynamik geprägt ist. Das Agieren in Hochrisikoumwelten stellt diese Organisationen kontinuierlich vor eine nicht zu unterschätzende Herausforderung. Dies ist der adäquate Umgang mit der *Ressource Wissen*¹, von dem nicht selten auch der Schutz von Leib und Leben vieler Individuen abhängen

¹ Dieser Beitrag basiert im Wesentlichen auf den empirischen Ergebnissen der Dissertationsschrift des Autors, die den Transfer von Wissen in Einsatzorganisationen umfassend adressiert und fasst deren relevante Ergebnisse nachfolgend komprimiert und in Teilen auszugsweise zusammen. Für eine ausführliche Darstellung der empirischen Untersuchung sowie der hieraus resultierenden Ergebnisse und Limitationen vgl. Müller 2018.

kann. Da die Durchführung eines Einsatzes das Kernelement einer jeden Einsatzorganisation darstellt, kann *der Einsatz* als deren elementare Arbeitsform verstanden werden.² Die nachfolgenden Ausführungen zur Relevanz der Ressource Wissen für Einsatzorganisationen tragen diesem Umstand insofern Rechnung, als dass sie sich explizit auf einsatzrelevantes Wissen³ beziehen. Aus einer ressourcentheoretischen Perspektive⁴ ist die Fähigkeit einer Organisation, das individuelle Wissen der Organisationsangehörigen zur Erreichung ihrer Ziele bestmöglich nutzbar zu machen, das Kernelement aller organisationalen Fähigkeiten. Weitergedacht bedeutet dies im Sinne des Knowledge-Based-View⁵ für Einsatzorganisationen, dass deren zentrale Ressource, die wertvoll, nicht imitier- und substituierbar sowie selten ist, Einsatzwissen darstellt. Insofern werden all jene Aspekte, die beispielsweise einsatzferne Verwaltungsvorgänge betreffen, also mitunter die bürokratische Struktur einer Einsatzorganisation im Bereitschaftszustand, nachfolgend nicht adressiert.

Einsatzprozesse sind durch Merkmale wie Nicht-Planbarkeit, eine immense Koordinations- und Kommunikationsintensität sowie eine hohe Wissensintensität charakterisiert.⁶ Da die Leistungserbringung von Einsatzorganisationen – verglichen mit anderen Organisationen – oftmals unregelmäßig und nur bedingt standardisiert erfolgt, können sich Lerneffekte im Sinne von klassischen Lernkurven nur äußerst gering ausprägen, da Einsatzerfahrung ausschließlich über Einsätze erworben werden kann.⁷ Nicht zuletzt deshalb sind in Organisationen wie Polizei, Feuerwehr oder Streitkräften der Erwerb, der Erhalt und der zielgerichtete Austausch von einsatzrelevantem Wissen und Erfahrungen von großer Wichtigkeit, da hiervon mitunter die Gewährleistung der Sicherheit zahlreicher Individuen ab-

² Vgl. Mistele 2007, S. 120.

³ Der Begriff Wissen lässt sich nach der Form seiner Verfügbarkeit gemäß Polanyi in implizites und explizites Wissen unterscheiden (vgl. Polanyi 1966). Ein Beispiel für implizites Wissen sind persönliche Erfahrungen, also nur latent zugängliches und oftmals nicht bewusstes Wissen, welches nur schwer verbalisierbar ist und sich in besonderen Fähigkeiten äußern kann (vgl. Lehner 2014, S. 61; Heitmann 2013, S. 222; Rehäuser und Krcmar 1996, S. 7). Explizites Wissen bezeichnet demgegenüber ein bewusstes Wissen, das sich formal artikulieren, also verschriftlichen lässt und deshalb vergleichsweise einfach weitergegeben bzw. archiviert werden kann. Beispiele hierfür sind Dokumente, Pläne oder mathematische Formeln (vgl. Lehner 2014, S. 61; Mertens und Finke 2004, S. 35). Explizites Wissen kann als personenunabhängige Information verstanden werden.

⁴ Vgl. Barney 1991; Wernerfelt 1984.

⁵ Vgl. Grant 1996; Spender 1996.

⁶ Vgl. Röser 2017, S. 177.

⁷ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 116.

hängen kann. Um innerhalb von Einsatzorganisationen den Austausch von Erfahrungen und Wissen mit Einsatzrelevanz zu ermöglichen, sind der adäquate Umgang mit Wissen im Allgemeinen sowie ein möglichst effizienter Wissenstransfer im Speziellen unabdingbar. Nur so kann es Einsatzorganisationen gelingen, aus bereits erfolgten Einsätzen zu lernen und das Wissen ihrer Einsatzkräfte im Sinne einer erfolgreichen Einsatzdurchführung sicherzustellen.⁸

Einsatzrelevantes Wissen

Zunächst erfolgt an dieser Stelle die Schaffung eines grundsätzlichen Verständnisses dessen, was unter Einsatzwissen verstanden werden kann. Diesbezüglich sei jedoch angemerkt, dass die Leistungsspektren von Einsatzorganisationen wie Polizei (bspw. Begleitung von Demonstrationen), Feuerwehr (bspw. Brandbekämpfung), Katastrophenschutzorganisationen (bspw. Trinkwasseraufbereitung) oder Streitkräften (bspw. Auslandseinsätze der Bundeswehr) äußerst breit gefächert sind. Dies hat zur Folge, dass das, was die jeweiligen Organisationen als für sie einsatzrelevantes Einsatzwissen betrachten, durchaus unterschiedlich ausgeprägt ist. Gleichwohl kann konstatiert werden, dass sich Einsatzwissen aus drei bedeutsamen Anteilen, die in einem sehr engen Zusammenhang mit *dem Einsatz* stehen, zusammensetzt:⁹ Dies sind *Erfahrungswissen*, *Fachliches Wissen* sowie *Wissen über Nicht-Wissen* (vgl. Abbildung 1).

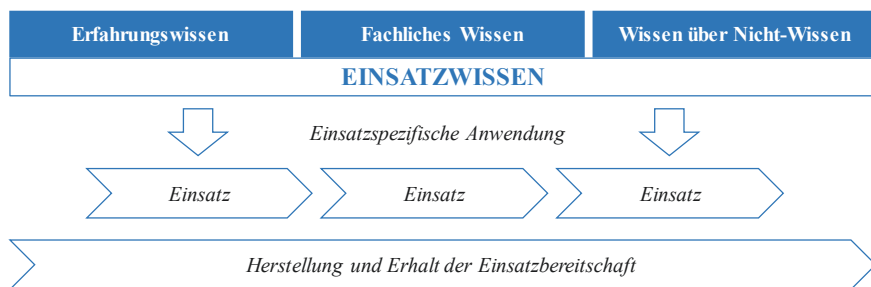


Abbildung 1: Einsatzrelevantes Wissen

⁸ Vgl. zum Thema Lernen in Einsatzorganisationen auch Elbe 2020 in diesem Band.

⁹ Vgl. Müller 2018, S. 70.

Einsatzwissen findet stets einsatzspezifische Anwendung und dient sowohl der Durchführung von Einsätzen als auch der Herstellung und dem Erhalt der Einsatzbereitschaft. Somit adressiert Einsatzwissen – im Sinne der Phasen *Einsatzvorbereitung*, *-durchführung* und *-nachbereitung* – nicht nur die unmittelbaren Einsätze an sich, sondern auch im Vorfeld stattfindende Simulationen sowie die Nachbereitung von Einsätzen.

Erfahrungswissen

Die Relevanz von Erfahrungswissen für Einsatzorganisationen wird in zahlreichen Forschungsarbeiten benannt.¹⁰ Einsatzkräfte verfügen häufig über ein ausgeprägtes Erfahrungswissen, welches sie als enorm wichtig für die erfolgreiche Durchführung von Einsätzen betrachten. Im hier behandelten Kontext umschreibt der Anteil *Erfahrungswissen* des Einsatzwissens ein durch (und in) selbsterlebte(n) Einsätze(n) erworbenes Wissen, das ausnahmslos durch konkrete Einsatzsituationen gekennzeichnet ist.

Einsatzkräfte handeln oftmals routiniert und erfahrungsbasiert. Sie beziehen ihr Wissen aus zurückliegenden Einsatzsituationen und können sich deshalb sukzessive ein sehr großes Erfahrungswissen aufbauen. Einschränkend muss jedoch erwähnt werden, dass dies nicht zwingend im Zusammenhang mit der jeweiligen zeitlichen Zugehörigkeit der Einsatzkräfte zu einer Organisation steht. Entscheidend ist vielmehr, dass ein sehr spezifisches Einsatzwissen bzw. eine spezifische Erfahrung lediglich in vergleichsweise selten stattfindenden, sogenannten *Nicht-Routine-Einsätzen* erlangt werden kann. Innerhalb dieser Einsätze kann gerade auch jenes Erfahrungswissen gewonnen werden, welches das Wissen um fehlerhaftes Vorgehen oder falsche Entscheidungen beinhaltet. Diese Form des Erfahrungswissens ist eine wertvolle Ressource für Einsatzorganisationen, deren Weitergabe im Sinne der künftigen erfolgreichen Durchführung von Einsätzen lohnenswert erscheint.

Erfahrungswissen wird oftmals informell ausgetauscht. Für die jeweilige Organisation resultiert daraus, dass dieses Wissen nur eingeschränkt greifbar und dass der Einfluss auf den Umgang mit eben jenem Wissen nur begrenzt möglich ist. Erfahrungswissen ist zudem nicht immer gleichermaßen auf andere Einsatztypen

¹⁰ Vgl. exemplarisch Röser 2017, S. 151; Catignani 2014, S. 30 ff.; O'Toole und Talbot 2011, S. 42 ff.

übertragbar, da die individuellen Einsatzumstände stets neu bedacht werden müssen. Dies bedeutet, dass es aufgrund der sehr unterschiedlichen Einsätze (planbarer Einsatz vs. ad hoc-Einsatz) bzw. des breiten Einsatzspektrums (im Falle einer Berufsfeuerwehr: Bombenentschärfung vs. Chemieunfall) nicht gänzlich möglich ist, individuelles Erfahrungswissen vollständig auf diejenigen Einsatzkräfte zu übertragen, die in zukünftig durchzuführenden Einsätzen agieren sollen.

Fachliches Wissen

Der Anteil *Fachliches Wissen* des Einsatzwissens bezeichnet die für Einsätze erforderlichen fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten, die zur erfolgreichen Auftragserfüllung notwendig sind. Dies mag generisch klingen, gleichwohl zeigen bereits die diversen Tätigkeitsfelder der innerhalb dieses Sammelbandes adressierten Einsatzorganisationen deutlich auf, dass es sich diesbezüglich um ein sehr ausge dehntes Spektrum an fachlichem Wissen handelt. Dass fachliches Wissen für Einsatzorganisationen sehr bedeutsam ist, zeigen vielfältige Beispiele diverser Autoren.¹¹ Das zur erfolgreichen Einsatzbewältigung relevante fachliche Wissen ist mitunter sehr spezifisch und je nach Organisation äußerst heterogen ausgeprägt:

Beispielsweise müssen die Angehörigen einer Feuerwehr über fachliches Wissen hinsichtlich von Brandklassen, also der Klassifizierung von Bränden nach dem jeweils brennenden Stoff, verfügen, um die richtige Wahl eines Löschmittels treffen zu können. Für Katastrophenschutzorganisationen kann demgegenüber fachliches Wissen bezüglich der Aufbereitung von Trinkwasser relevant sein, für die Spezialeinheit einer Polizei wiederum können fundierte Kenntnisse hinsichtlich des Personenschutzes notwendig sein. Der Erwerb des jeweiligen fachlichen Wissens erfordert die kontinuierliche Schulung bzw. Ausbildung von qualifizierten Einsatzkräften.¹² Nur so kann sichergestellt werden, dass die Angehörigen von Einsatzorganisationen stets über aktuelles und einsatzrelevantes fachliches Wissen verfügen.

¹¹ Vgl. exemplarisch Grutzpalk 2016, S. 23; Kranaster 2016, S. 277; Lamers 2016, S. 101; Mistele et al. 2015, S. 75.

¹² Vgl. zum Thema Aus- und Weiterbildung von Einsatzkräften am Beispiel des THW Blanckmeister 2020 in diesem Band.

Wissen über Nicht-Wissen

An dieser Stelle sei erwähnt, dass die immaterielle Ressource Wissen teilweise schwierig zu beschreiben und somit nicht immer eindeutig charakterisierbar ist. Für ein *Wissen über Nicht-Wissen* gilt dies umso mehr, da alleine schon die gegenständliche semantische Bezeichnung vor etwaigen Missinterpretationen nicht gänzlich gefeit ist. Als Teil von Einsatzwissen wird unter *Wissen über Nicht-Wissen* der Umstand bezeichnet, dass Einsatzkräfte innerhalb eines Einsatzes mit einer unklaren Wissens- bzw. Informationslage konfrontiert sind und sich dessen in Bezug auf ihr Einsatzhandeln bewusst sein sollten.

Der Begriff Nicht-Wissen wird im wissenschaftlichen Diskurs durchaus kontrovers diskutiert.¹³ Die soeben beschriebene Definition grenzt sich jedoch von Überlegungen ab, die unter Nicht-Wissen verstehen, dass implizites Wissen kein Wissen an sich sei. Wissen über Nicht-Wissen, mit welchem sich Einsatzkräfte konfrontiert sehen, entspricht jedoch einer anderen in der Literatur beschriebenen Sichtweise:¹⁴ Ein produktiver Umgang mit der Ressource Wissen über Nicht-Wissen ist mit einer Form des sicheren Zweifels verbunden. Wenn Einsatzkräfte über ein klares Bild darüber verfügen, was sie im Einsatz wissen und was nicht, können sie in den mit Unsicherheit behafteten Hochrisikoumwelten effizienter handeln.

Einsatzorganisationsspezifischer Umgang mit Wissen

Einsatzorganisationen sind bei der Bewältigung ihrer Kernaufgabe, der Durchführung von Einsätzen, zwingend auf die Ressource Wissen angewiesen. Allerdings kann es aus Sicht der Organisationen nicht zufriedenstellend sein, lediglich über Wissen – im Sinne von Besitzen – zu verfügen. Vielmehr gilt es für diese Organisationen, gerade Einsatzwissen zweckmäßig nutzen zu können, weswegen ein kontinuierlicher Wissenstransfer unabdingbar ist. Wie sich dieser Transfer in konzeptioneller Hinsicht darstellen lässt und welche Vorgehensweisen Einsatzorganisationen zum Transfer von Wissen anwenden, wird nachfolgend beschrieben. Darüber hinaus werden Entwicklungstendenzen hinsichtlich des Umgangs mit Wissen innerhalb von Einsatzorganisationen aufgezeigt sowie entsprechende Gestaltungsempfehlungen für den Umgang mit der gegenständlichen Ressource abgeleitet.

¹³ Vgl. Brüsemeister und Eubel 2008; Smithson 2008; Schneider 2006.

¹⁴ Vgl. Roehl 2002, S. 38.

Konzeptionelle Betrachtungsweise

Die ökonomische Relevanz des Wissenstransfers besteht darin, dass Wissen in einer Organisation – verglichen mit Ressourcen wie Kapital oder Arbeit – nicht an Wert verliert, wenn es transferiert bzw. geteilt wird, sondern an Wert gewinnen kann.¹⁵ Für Einsatzorganisationen bedeutet dies, mit Wissen aus Einsätzen so umzugehen, dass ein Nutzen für die Durchführung künftiger Einsätze entsteht. Um – zunächst in konzeptioneller Hinsicht – ein besseres Verständnis über den Umgang von Einsatzorganisationen mit Einsatzwissen zu erlangen, ist in Abbildung 2 ein schematischer, empiriebasierter¹⁶ konzeptioneller Bezugsrahmen für den Transfer von Einsatzwissen dargestellt.

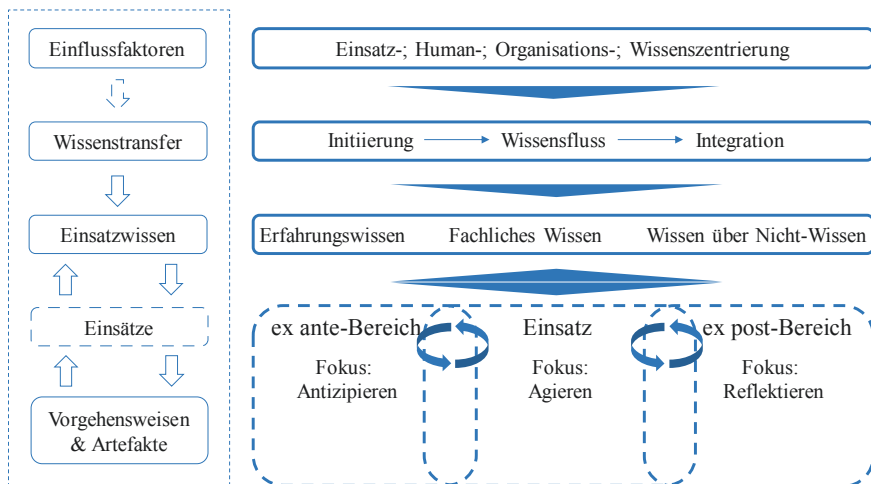


Abbildung 2: Konzeptioneller Bezugsrahmen für den Transfer von Einsatzwissen¹⁷

¹⁵ Vgl. Schröder 2003, S. 1.

¹⁶ Der dargestellte Bezugsrahmen basiert auf Interviews (und deren Analyse), die mit 28 Experten aus fünf verschiedenen Einsatzorganisationen (Berufsfeuerwehr, Polizei, Polizei-Spezialeinheit, Katastrophenschutzorganisation und Streitkräfte) geführt wurden (vgl. hierzu Müller 2018, S. 59 ff.).

¹⁷ Vereinfachte Darstellung in Anlehnung an Müller 2018, S. 156.

Der Transfer von Einsatzwissen – bestehend aus den bereits beschriebenen Anteilen Erfahrungswissen, fachliches Wissen und Wissen über Nicht-Wissen – wird von vier Faktoren beeinflusst: *Einsatz-, human-, organisations- und wissenszentrierte Einflussfaktoren*. Die jeweiligen Faktoren wirken sich in unterschiedlicher Intensität auf den Transfer von Einsatzwissen aus. Der Wissenstransfer wird durch die Phasen Initiierung, Wissensfluss und Integration in den Bezugsrahmen eingeordnet. Einsatzwissen kann grundsätzlich in und über alle Einsatzphasen hinweg transferiert werden. Der Transfer dieses Wissens ist jedoch nie gänzlich abgeschlossen, da es auch lange Zeit nach erfolgten Einsätzen, beispielsweise in verschriftlichter Form oder durch persönlichen Austausch, weitergegeben werden kann. Zwar lassen sich die Phasen Einsatzvorbereitung, Einsatzdurchführung und Einsatznachbereitung jeweils separat betrachten, dennoch überlappen sie sich in der Realität oftmals und Übergänge erfolgen nicht völlig sequentiell, sondern fließend. Diesem Umstand Rechnung tragend, ist der Wissenstransfergedanke im konzeptionellen Bezugsrahmen zyklisch angedeutet. Innerhalb des Bezugsrahmens sind daher der Einsatz an sich sowie ein entsprechend vorgelagerter ex ante-Bereich bzw. ein nachgelagerter ex post-Bereich dargestellt. Der Transfer von Wissen innerhalb und zwischen diesen Bereichen kann sich sowohl formell als auch informell vollziehen. Die jeweiligen Bereiche adressieren spezifische Vorgehensweisen¹⁸, die wiederum durch Artefakte unterstützt werden können. Ein Beispiel hierfür innerhalb des ex post-Bereichs ist die Durchführung eines Debriefings, dessen Erkenntnisse verschriftlicht und anschließend als explizites Wissen in Form einer Datenbank bereitgestellt werden. Kennzeichnend für den ex post-Bereich ist die Anwendung von Vorgehensweisen mit dem Fokus *Reflektieren*.

Betont sei an dieser Stelle die Unterstützungsfunktion von Artefakten. Artefakte sind, zurückgehend auf die originäre Bedeutung des Begriffes, durch menschliche oder technische Einwirkung entstandene Gegenstände, die deutlich von natürlichen Phänomenen abgrenzbar sind. Eigenständig sind sie nicht in der Lage, einen Wissenstransfer zu vollziehen, da Wissen, begreift man es konstruktivistisch, immer an Personen gebunden ist. Dies bedeutet, dass Einsatzkräfte Vorgehensweisen durchführen, die durch vorhandene Artefakte lediglich unterstützt werden können. Allerdings muss dies nicht zwingend der Fall sein. Zum Beispiel kann eine kurze Einsatznachbesprechung auch ohne jede Zuhilfenahme eines Artefaktes durchge-

¹⁸ Auf diese Vorgehensweisen wird innerhalb des nachfolgenden Abschnitts detaillierter eingegangen.

führt werden. Der innerhalb der oben dargestellten Abbildung 2 visualisierte ex ante-Bereich adressiert Vorgehensweisen mit dem Fokus *Antizipieren*, wohingegen innerhalb eines andauernden Einsatzes Vorgehensweisen mit dem Fokus *Agieren* betrachtet werden.

Vorgehensweisen

Um Einsatzwissen auszutauschen, bietet sich für Einsatzorganisationen ein breites Spektrum spezifischer Vorgehensweisen an. Dies sind etwa Debriefings, Übungen, Simulationen, Vorbereitungsseminare, Übergaben oder Einsatznachbesprechungen (vgl. Tabelle 1).¹⁹

Tabelle 1: Vorgehensweisen zum Transfer von Einsatzwissen

<i>Fokus: Reflektieren</i>	<i>Fokus: Agieren</i>	<i>Fokus: Antizipieren</i>
– After Action Review – Debriefing – Defusing – Einsatznachbesprechung – Einsatznachsorge – Evaluierungen – Gespräche – Nachbereitungsseminare – Übungsanalysen – Video-Debriefing – Wachunterricht – Workshops – ...	– Crew Resource Management – Führungssimulationstraining – Gespräche – Inbriefing – Kollegiale Beratung – Learning by Doing – Simulationen – Training – Übergaben – Übungen – ...	– Briefing – Einweisungen – Erkundungen – Gespräche – (Krisenvorsorge-)Reisen – Objektbesichtigungen – Vorbereitungsseminare – Workshops – ...

¹⁹ Es sei angemerkt, dass einzelne Vorgehensweisen auch innerhalb der Ausbildung stattfinden (z.B. Übungen). Der Ausbildungsbegriff wird innerhalb dieses Beitrags jedoch weiter gefasst als eine Ausbildung, die ein Berufseinsteiger durchlaufen muss. Das vorliegende Verständnis von Ausbildung bezieht sich auf Einsätze und kann somit neben Formaten für neue Organisationsangehörige auch Weiterbildungsmaßnahmen für erfahrene Einsatzkräfte umfassen, die auf Einsätze vorbereitet werden. Daher wird Ausbildung an sich nicht als eine separate Vorgehensweise verstanden, sondern als ein den Einsatz flankierender, kontinuierlicher Prozess, der unterschiedliche Vorgehensweisen beinhalten kann.

Die abgebildeten Vorgehensweisen wirken insofern gegenseitig aufeinander ein, als dass sie Voraussetzungen füreinander schaffen oder zu inhaltlichen Veränderungen führen können. So ist es beispielsweise möglich, dass die Erkenntnisse einer Einsatznachbereitung für die Konzeption von perspektivisch durchzuführenden Übungen relevant sind oder für die Entwicklung von Simulationen genutzt werden. Die Vorgehensweisen, mit deren Hilfe Wissen transferiert wird, stehen wiederum in Abhängigkeit zur Dauer eines Einsatzes. Eine sehr kurze Einsatzdurchführung bietet gänzlich andere Möglichkeiten des Wissenstransfers als eine längere. Ein in zeitlicher Hinsicht ausgeprägter *ex ante*-Bereich lässt andere Optionen der Vorbereitung zu als dies bei einem *ad hoc*-Einsatz der Fall ist. Dies bedeutet, dass die jeweiligen Vorgehensweisen, die Einsatzorganisationen nutzen, um Einsatzwissen auszutauschen, in zeitlichem Bezug zu dem jeweils durchgeführten Einsatz stehen. Da einige Einsatzorganisationen (z.B. Polizei) tendenziell häufiger kurze Einsätze durchführen als andere (z.B. Streitkräfte), kann sich dies bezüglich der Anwendungsmöglichkeiten von Vorgehensweisen des Wissenstransfers bemerkbar machen (vgl. Abbildung 3).

Insbesondere Vorgehensweisen des Wissenstransfers, die im Rahmen des *ex post*-Bereichs angewandt werden, sind häufig intensiv geplant bzw. individuell konzipiert und werden aufgrund besonderer Vorkommnisse initiiert. Beispielsweise gilt dies für die strukturierte Aufarbeitung von Großeinsätzen oder für Einsätze, bei denen Einsatzkräfte oder anderweitig beteiligte Personen zu Schaden kommen. In derartigen Fällen zeigt sich der formelle Charakter des Transfers von Wissen deutlich. Dies gilt ebenso für Übergaben in Einsätzen oder für täglich wiederkehrende Einsatznachbesprechungen. Dieses formelle Vorgehen ist für hierarchisch geprägte Organisationen, deren Aufgabe es ist, Einsätze durchzuführen, jedoch nicht verwunderlich. Streitkräfte lassen sich durch Prinzipien wie die hierarchische Zentralisierung, eine horizontal und vertikal gegliederte bürokratische Ordnung, das Prinzip von Befehl und Gehorsam oder durch Formalisierung und Ritualisierung charakterisieren.²⁰ Diese Kennzeichen manifestieren sich in der Verschriftlichung von Weisungen oder unterschiedlichster Vorgehensweisen.

²⁰ Vgl. Richter 2017, S. 659 f.; Apelt 2012, S. 135 f.

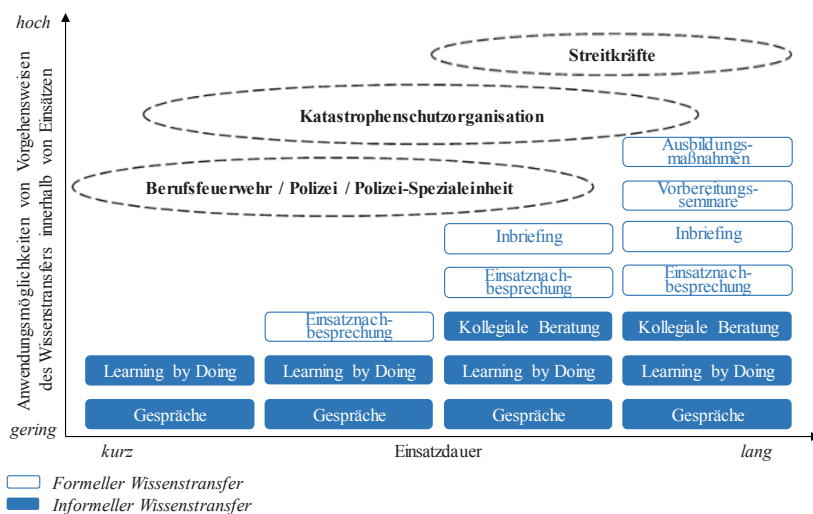


Abbildung 3: Anwendungsmöglichkeiten von Vorgehensweisen des Wissenstransfers innerhalb von Einsätzen in Abhängigkeit der Einsatzdauer.²¹

Auch die Polizei weist als Organisation ein großes Maß an hierarchischer bzw. funktionaler Gliederung auf und entspricht somit in vielen Gesichtspunkten einer klassischen bürokratischen Organisation.²² Gerade informelle Vorgehensweisen des Wissenstransfers, die sich abseits von Vorschriften und Regelungen vollziehen, sind für Einsatzkräfte von immenser Bedeutung. Dies betrifft z.B. sämtliche nicht institutionalisierte Vorgehensweisen, wie Gespräche oder den Rückgriff auf persönliche Netzwerke, die dem Zweck eines direkten, schnellen und unkomplizierten Austauschs von Wissen dienen sollen. Diese Form des informellen Transfers ist essentieller Bestandteil der gelebten Praxis in Einsatzorganisationen.

Entwicklungstendenzen

Der zunehmende Anstieg von relevantem Einsatzwissen ist eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für Einsatzorganisationen. Diese wird durch starke Digitalisierungstendenzen (und die damit einhergehende zunehmende Verschriftlichung expliziten Wissens), welche auch in diesen Organisationen unüberschau-

²¹ Vgl. Müller 2018, S. 188.

²² Vgl. Wilz 2012, S. 113 f.; Weber 1985.

bares bzw. unnützes Wissen produzieren, perspektivisch verstärkt werden. Daher steht zu vermuten, dass sich der adäquate Umgang mit Einsatzwissen und die damit verbundene Anwendung des richtigen Wissens im Sinne einer erfolgreichen Einsatzdurchführung in Zukunft herausfordernd gestalten werden.

Einerseits bietet die Zuhilfenahme digitaler Tools, die unter anderem auch den Zweck haben, Wissen auszutauschen, für Einsatzorganisationen durchaus Vorteile: Beispielsweise können soziale Medien zur Krisenkommunikation oder im Rahmen der Bevölkerungswarnung genutzt werden.²³ Hier gilt es, stets die richtige Balance zwischen dem Nutzen der Geschwindigkeit dieser Medien und der Glaubwürdigkeit der jeweiligen Inhalte (und somit der Qualität von Wissen) zu finden. Auch bei der Durchführung von Übungen, die hinsichtlich des Wissenstransfers von großer Bedeutung sind, können sich Einsatzorganisationen die in engem Zusammenhang mit der Digitalisierung stehenden Innovationen wie Augmented/Virtual Reality oder Serious Games zunutze machen.

Überdies sind digital gestützte Vorgehensweisen, die die Schaffung bzw. den Austausch von einsatzrelevantem Wissen fördern, für Maßnahmen des Krisenmanagements zweckdienlich. Exemplarisch hierfür sei der Einsatz von Drohnen genannt. Hierdurch kann die jeweilige Einsatzlage kontinuierlich und insbesondere automatisiert überwacht und bewertet werden. Dies wiederum ermöglicht das frühzeitige Handeln von Einsatzkräften, um unkontrollierte Situationen idealerweise zu vermeiden. Konkrete Beispiele für den Einsatz von Drohnen sind Katastrophen- bzw. Hochwasserschutz²⁴ oder aber die Beobachtung von Großveranstaltungen mit videobasierter Verhaltensanalyse.²⁵ Die mittels Drohnen gewonnenen Informationen können in Form expliziten Wissens beispielsweise zur gezielten Anleitung von Einsatzkräften in bedrohlichen Einsätzen verwendet werden.

Andererseits gilt es gerade aufgrund der vielfältigen Möglichkeiten, welche aus den soeben thematisierten Vorgehensweisen hinsichtlich des Austauschs von Wissen für Einsatzorganisationen resultieren, die perspektivisch immer größer werdenden Datenmengen, die letztlich Grundlage für einsatzrelevantes Wissen darstellen, durchaus kritisch zu betrachten. In Teilen ist der vollständig adäquate

²³ Vgl. Reuter und Kaufhold 2018a, 2018b.

²⁴ Vgl. Jüpner et al. 2018, S. 326 ff.

²⁵ Vgl. Almer et al. 2013, S. 2 ff.

Umgang mit diesem Wissen – und damit verbunden die Anwendung im Sinne einer erfolgreichen Einsatzdurchführung – kaum möglich. In Anlehnung an einen Information Overload²⁶ könnte man diesbezüglich von einem Knowledge Overload²⁷ sprechen, mit dem sich die Einsatzkräfte konfrontiert sehen. Dies betrifft insbesondere die expliziten Wissensbestände in Einsatzorganisationen. Dieses Wissen veraltet oftmals sehr schnell und wird deshalb unbrauchbar. Somit versperrt es den Blick auf aktuelles, nützliches Wissen. Implizites Erfahrungswissen hingegen ist davon ausgenommen. Es ist unmittelbar an Personen gebunden und uferf deshalb nicht, wie explizites Wissen, welches in Einsatzorganisationen verschriftlicht vorliegt, zu einem unüberschaubaren Wissensbestand aus. Dies verdeutlicht, dass auch in Zeiten der Digitalisierung personengebundenen Erfahrungswissen für Einsatzorganisationen von großer Relevanz bleiben wird.

Gestaltungsempfehlungen

Einsatzorganisationen sollten hinsichtlich eines möglichst effektiven Transfers von Einsatzwissen die drei Dimensionen Technik, Organisation und Mensch adressieren. Eine Strategie für den Transfer von Einsatzwissen sollte deshalb idealerweise stets holistisch ausgerichtet sein (vgl. Abbildung 4). Dennoch ist darauf zu achten, dass die Berücksichtigung der Dimension Mensch von größter Bedeutung ist. Eine zu starke Fokussierung auf die sich rasant entwickelnden Möglichkeiten der digitalen Hilfsmittel erscheint vor dem Hintergrund des für Einsatzorganisationen so wichtigen Erfahrungswissens ihrer Einsatzkräfte ungeeignet zu sein.

Zwar können insbesondere informationstechnologische Instrumente für das Managen von explizitem Wissen hilfreich sein. Gleichwohl sollte jedoch stets bedacht werden, dass diese zwar eine hilfreiche, den Wissenstransfer unterstützende Funktion innehaben, allerdings ohne eine starke humanzentrierte Komponente des Wissenstransfers, also der kontinuierlichen Einbeziehung der Einsatzkräfte, jedwede technologische Bemühung nur bedingt erfolgreich sein wird. Lediglich aus der Berücksichtigung und Abstimmung aller drei Dimensionen sowie der klaren Akzentuierung des Faktors Mensch kann eine idealerweise holistische und konsistente Strategie für den Transfer von Einsatzwissen resultieren.

²⁶ Vgl. Eppler und Mengis 2004, S. 325 ff.

²⁷ Vgl. Yoo 2014, S. 524.

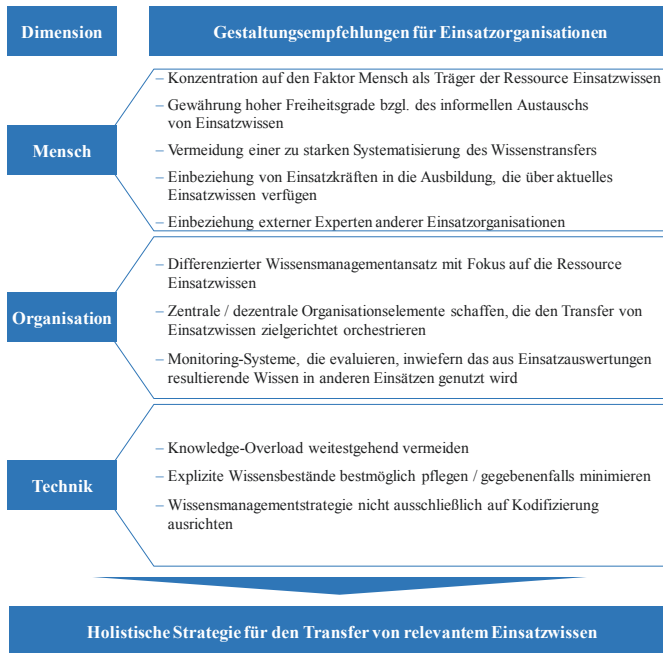


Abbildung 4: Gestaltungsempfehlungen für Einsatzorganisationen²⁸

Dies bedeutet für Einsatzorganisationen Folgendes: Der Transfer von Einsatzwissen muss aufgrund der Bedeutung dieser wichtigen Ressource systematisch unterstützt werden. Dies sollte durch die genannten Empfehlungen einsatzorganisationsspezifisch erfolgen. Konkrete Ansatzpunkte sind das Zugestehen informeller Austauschmöglichkeiten für Einsatzkräfte, der Einsatz des richtigen Personals zum richtigen Zeitpunkt, um relevantes Wissen mit Einsatzbezug transferieren zu können sowie die Gewährleistung eines hohen Praxisbezugs in Ausbildungsformaten und Übungen. Diese Maßnahmen, flankiert durch ein organisatorisches Bewusstsein, welches sich z.B. in Form eines auf Einsatzwissen ausgerichteten Wissensmanagements manifestiert, ließen den damit verbundenen Aufwand aufgrund der Bedeutung der Ressource Einsatzwissen für Einsatzorganisationen zweifelsohne rechtfertigen.

²⁸ Vgl. Müller 2018, S. 210.

Fazit

Einsatzwissen ist eine zentrale Ressource für Einsatzorganisationen. Der zielgerichtete Austausch von relevantem Wissen und Erfahrungen ist von großer Wichtigkeit für diese Organisationen, da hiervon die Gewährleistung der Sicherheit zahlreicher Individuen abhängen kann. Dies macht den adäquaten Umgang mit Wissen im Allgemeinen sowie einen möglichst effizienten Wissenstransfer im Speziellen unabdingbar. Dieser Transfer vollzieht sich sowohl formell als auch informell, wobei festzuhalten ist, dass trotz überwiegend hierarchischer Organisationsstrukturen gerade informelle Formen des Wissenstransfers von großer Bedeutung für Einsatzorganisationen sind.

Um Wissen gezielt auszutauschen, existiert ein breites Spektrum an etablierten analogen sowie zunehmend jedoch auch digitalen Vorgehensweisen, die Einsatzorganisationen einzusetzen vermögen. Der bisherige analoge und der perspektivisch bedeutsamer werdende digitale Umgang mit Wissen sind jedoch nicht zwei vollkommen gegensätzliche Pole, sondern müssen, auch in Einsatzorganisationen, als kombinatorisches Kontinuum begriffen werden.²⁹ Digitale Maßnahmen des Wissensmanagements substituieren analoge Maßnahmen gleichwohl nicht gänzlich. Vielmehr müssen beide Ansätze stets gedanklich miteinander verknüpft sein, nicht zuletzt auch aufgrund der Bindung von Wissen an die jeweilige Einsatzkraft. Insofern sollte digitales Wissensmanagement in Einsatzorganisationen auch zukünftig über ein reines Informationsmanagement hinausgehen.

²⁹ Vgl. Kern und Müller 2019, S. 7.

Literatur

- Almer, Alexander; Perko, Roland; Schnabel, Thomas; Paletta, Lucas; Kastner, Ludwig (2013): EVIVA – fluggestütztes Beobachtungs- und Analysesystem für Eventmonitoring mit videobasierter Verhaltensanalyse. In: Josef Strobl, Thomas Blaschke, Gerald Griesebner und Bernhard Zagel (Hrsg.): *Angewandte Geoinformatik 2013*. Berlin, Offenbach: Wichmann, S. 2–7.
- Apelt, Maja (2012): Das Militär als Organisation. In: Maja Apelt und Veronika Tacke (Hrsg.): *Handbuch Organisationstypen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 133–148.
- Barney, Jay B. (1991): Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. In: *Journal of Management* 17 (1), S. 99–120.
- Blanckmeister, Barbara (2020): Potentiale erschließen, Zukunft sichern. Die Ziele einer attraktiven Aus- und Fortbildung im THW. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 399–411.
- Brüsemeister, Thomas; Eubel, Klaus-Dieter (2008): *Evaluation, Wissen und Nichtwissen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Catignani, Sergio (2014): Coping with Knowledge: Organizational Learning in the British Army? In: *Journal of Strategic Studies* 37 (1), S. 30–64.
- Elbe, Martin (2020): Die Einsatzorganisation als Lernende Organisation. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 139–165.
- Eppler, Martin J.; Mengis, Jeanne (2004): The Concept of Information Overload: A Review of Literature from Organization Science, Accounting, Marketing, MIS, and Related Disciplines. In: *The Information Society - An International Journal* 20 (5), S. 325–344.
- Grant, Robert M. (1996): Toward a Knowledge-Based Theory of the Firm. In: *Strategic Management Journal* 17 (Special Issue), S. 109–122.
- Grutzpalk, Jonas (2016): Die Erforschung des Wissensmanagements in Sicherheitsbehörden mit Hilfe der Akteurs-Netzwerk-Theorie. In: Jonas Grutzpalk (Hrsg.): *Polizeiliches Wissen. Formen, Austausch, Hierarchien*. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 15–49.
- Heitmann, Katja (2013): *Wissensmanagement in der Schulentwicklung. Theoretische Analyse und empirische Exploration aus systemischer Sicht*. Wiesbaden: Springer.
- Jüpner, Robert; Brauneck, Jens; Pohl, Reinhard (2018): Einsatz von Drohnen im Hochwasserfall – Erfahrungen und Ideen. In: Stephan Heimerl (Hrsg.): *Vorsorgender und nachsorgender Hochwasserschutz*. Wiesbaden: Springer, S. 326–334.
- Kern, Eva-Maria; Hartung, Thomas (2013): Zielorientiertes Risikomanagement bei Einsatzorganisationen. In: Wolfgang Kersten und Jochen Wittmann (Hrsg.): *Kompetenz, Interdisziplinarität und Komplexität in der Betriebswirtschaftslehre. Festgabe für Klaus Bellmann zum 70. Geburtstag*. Wiesbaden: Springer, S. 113–132.
- Kern, Eva-Maria; Müller, Johannes C. (2019): Digitales Wissensmanagement oder die Frage: Kann Wissen online gemanagt werden? In: Tobias Kollmann (Hrsg.): *Handbuch Digitale Wirtschaft*. Wiesbaden: Gabler, 1–21.

- Kranaster, Maïke (2016): Praxisbeitrag: Personalauswahl für Stäbe. In: Gesine Hofinger und Rudi Heilmann (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 277–280.
- Lamers, Christoph (2016): Lagebewertung in Führungsstäben der Feuerwehr. In: Gesine Hofinger und Rudi Heilmann (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 97–102.
- Lehner, Franz (2014): Wissensmanagement. Grundlagen, Methoden und technische Unterstützung. 5., aktualisierte Auflage. München: Hanser.
- Mertens, Kai; Finke, Ina (2004): Kommunikation impliziten Wissens. In: Rüdiger Reinhardt und Martin J. Eppler (Hrsg.): Wissenskommunikation in Organisationen. Methoden - Instrumente - Theorien. Berlin: Springer, S. 32–49.
- Mistele, Peter (2007): Faktoren des verlässlichen Handelns. Leistungspotenziale von Organisationen in Hochrisikoumwelten. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Mistele, Peter; Pawlowsky, Peter; Kaufmann, Jörg (2015): Kollektive Achtsamkeit als Erfolgsfaktor von High Reliability Organization. In: Joachim Koppenberg, Michael Henninger und Peter Gausmann (Hrsg.): Patientensicherheitsmanagement. Berlin, Boston: De Gruyter, S. 69–84.
- Müller, Johannes C. (2018): Wissenstransfer in Einsatzorganisationen. Empirische Entwicklung eines Bezugsrahmens für den intraorganisationalen Transfer von Einsatzwissen. Wiesbaden: Springer.
- O'Toole, Paddy; Talbot, Steven (2011): Fighting for Knowledge: Developing Learning Systems in the Australian Army. In: *Armed Forces & Society* 37 (1), S. 42–67.
- Polanyi, Michael (1966): *The Tacit Dimension*. New York: Doubleday.
- Rehäuser, Jakob; Krcmar, Helmut (1996): Wissensmanagement in Unternehmen. In: Georg Schreyögg und Peter Conrad (Hrsg.): Managementforschung 6. Wissensmanagement. Berlin: De Gruyter, S. 1–40.
- Reuter, Christian; Kaufhold, Marc-André (2018a): Fifteen years of social media in emergencies: A retrospective review and future directions for crisis Informatics. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26 (1), S. 41–57.
- Reuter, Christian; Kaufhold, Marc-André (2018b): Soziale Medien in Notfällen, Krisen und Katastrophen. In: Christian Reuter (Hrsg.): Sicherheitskritische Mensch-Computer-Interaktion. Interaktive Technologien und Soziale Medien im Krisen- und Sicherheitsmanagement. Wiesbaden: Springer, S. 379–402.
- Richter, Gregor (2017): Methoden und Daten zur Erforschung spezieller Organisationen: Bundeswehr. In: Stefan Liebig, Wenzel Matiaske und Sophie Rosenbohm (Hrsg.): Handbuch Empirische Organisationsforschung. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 657–674.
- Roehl, Heiko (2002): Organisationen des Wissens: Anleitung zur Gestaltung. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Röser, Tobias (2017): Management von Einsatzprozessen. Eine explorative Untersuchung am Beispiel von Feuerwehr und Rettungsdienst. Lohmar: Eul Verlag.
- Schneider, Ursula (2006): Das Management der Ignoranz: Nichtwissen als Erfolgsfaktor. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

- Schröder, Kirsten A. (2003): Mitarbeiterorientierte Gestaltung des unternehmensinternen Wissenstransfers. Identifikation von Einflussfaktoren am Beispiel von Projektteams. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Smithson, Mike (2008): The Many Faces and Masks of Uncertainty. In: Gabriele Bammer und Mike Smithon (Hrsg.): *Uncertainty and Risk: Multidisciplinary Perspectives*. London: Earthscan, S. 13–25.
- Spender, J.-C. (1996): Making Knowledge the Basis of Dynamic Theory of the Firm. In: *Strategic Management Journal* 17 (Special Issue), S. 45–62.
- Weber, Max (1985): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss einer verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.
- Wernerfelt, Birger (1984): A Resource-Based View of the Firm. In: *Strategic Management Journal* 5 (2), S. 171–180.
- Wilz, Sylvia Marlene (2012): Die Polizei als Organisation. In: Maja Apelt und Veronika Tacke (Hrsg.): *Handbuch Organisationstypen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113–131.
- Yoo, Dong Kyo (2014): Substructures of Perceived Knowledge Quality and Interactions with Knowledge Sharing and Innovativeness: A Sensemaking Perspective. In: *Journal of Knowledge Management* 18 (3), S. 523–537.



Die Einsatzorganisation als Lernende Organisation

Martin Elbe

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, welche Bedeutung Lernprozesse in Einsatzorganisationen haben. Hierzu werden Spezifika dieses Organisationstyps herausgearbeitet und der Zusammenhang zwischen Einsatz und Lernen verdeutlicht. Es wird eine Differenzierung zwischen Einsatz, Extremsituation und Katastrophe vorgenommen, um unterschiedliche Lernanforderungen in Einsatzsituationen darzustellen. Der Autor argumentiert, dass Einsätze – als wesentliches Merkmal von Einsatzorganisationen – Arbeitssituationen darstellen, die durch Flexibilität und Lernförderlichkeit gekennzeichnet sind. Zudem wird der Prozess der Ungewissheitsbewältigung in Einsatzsituationen aus sozialpsychologischer Sicht erläutert.

Einleitung

Terroranschläge, Kriege, Naturkatastrophen – dies sind bedrohliche Szenarien, die Menschen beängstigen, da sie unvorhergesehen und unkontrollierbar in ihren Alltag eingreifen. So kamen 2016 weltweit mehr als 25.000 Menschen durch Terroranschläge ums Leben. Aber auch, wenn dies als neuer Schrecken erscheint, so ist doch festzustellen, dass selbst diese außergewöhnlichen Ereignisse gar nicht so selten sind. Schon in den 1970er und 1980er Jahren starben in Europa jährlich mehr als 150 Menschen durch Terroranschläge. Wirtz und Harding weisen vor diesem Hintergrund darauf hin, dass sich Anschlagssziele und Szenarien in Deutschland und Europa verändert haben mögen, die Sensibilität der Sicherheitskräfte und Rettungskräfte aber hat in den letzten Jahren hinsichtlich Terroranschlägen deutlich zugenommen.¹ Auch wenn *Alltagslagen* wie schwere Autounfälle,

¹ Vgl. Wirtz und Harding 2018.

Kriminalität oder Brände den Wechsel von der Bereithaltung der Einsatzfähigkeit zum konkreten Aufgabenvollzug, vom kalten Betriebszustand zum heißen Einsatz² wahrscheinlicher machen, so ziehen doch bedrohliche Lagen wie Amokläufe oder terroristische Anschläge zunehmend die Aufmerksamkeit von Rettungsdiensten und anderen Einsatzorganisationen auf sich. Dies führt dazu, dass Notfallpläne und Handlungskonzepte für die Zusammenarbeit von Rettungskräften mit den Sicherheitsbehörden in bedrohlichen Lagen, z.B. im Sinne von *Tactical Combat Casualty Care*, erarbeitet und abgestimmt werden.³

Während in den 1990er Jahren eine neue Weltordnung nach Ende des Kalten Krieges Friedensdividenden hinsichtlich der Militärausgaben versprach und auch die terroristischen Gruppierungen, die in verschiedenen Regionen Europas die Sicherheitslage lange Zeit bestimmt hatten, ihre Aktivitäten reduzierten oder einstellten, traten mit den Anschlägen vom 11. September 2001 neue Risiken in das Bewusstsein der Bevölkerung und auch der Verantwortlichen in den Einsatzorganisationen. Asymmetrische Kriege in weltweiten Einsatzgebieten sowie eine Zunahme von Amokläufen und Terroranschlägen belegten die Analysen von der globalen Risikogesellschaft⁴, neuer *Flüchtiger Zeiten*⁵ und einem Leben in der Ungewissheit. Aus Sicht militärisch-strategischer Analysen zeichnete sich dies bereits in den 1990er Jahren ab und Barber beschrieb die neue *VUCA-Welt* als *volatil* (flüchtig, unbeständig), *uncertain* (ungewiss, offen), *complex* (komplex, interdependent) und *ambiguous* (mehrdeutig, interpretationsbedürftig).⁶ Aus diesem Ansatz zur Beschreibung strategischer Herausforderungen, mit denen sich das amerikanische Militär nach Ende des Kalten Krieges konfrontiert sah und das für Einsatzorganisationen neue Führungs- und Entwicklungsansätze begründete, lässt sich nach Mack et al. auch eine Strategie zum Umgang mit den Herausforderungen ableiten. VUCA bedeutet dann *vision* (Vision), *understanding* (Verstehen), *clarity* (Klarheit) und *agility* (Beweglichkeit).⁷

² Vgl. Elbe und Richter 2011.

³ Vgl. Hossfeld und Helm 2018.

⁴ Vgl. Beck 2008.

⁵ Vgl. Bauman 2008.

⁶ Vgl. Barber 1992.

⁷ Vgl. Mack et al. 2016.

Das Management von Ungewissheit erfordert neue Kooperationsansätze und Einsatzprinzipien jenseits von Kontrolle und Ohnmacht⁸ – speziell Letztere gilt es zu überwinden, wenn man sich in schwierigen und neuen Lagen unerwarteten Herausforderungen gegenüberstellt. Dies gilt insbesondere für Einsatzorganisationen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit immer häufiger selbst in bedrohliche Lagen geraten, die nicht unmittelbar aus ihrem spezifischen Einsatzzweck entstehen, sondern aus einer wahrgenommenen Steigerung der Gewaltbereitschaft von Hilfebedürftigen, Angehörigen oder Dritten im Rahmen von Einsätzen⁹ erwachsen.

Einsatzorganisationen in diesem Sinn sind zum einen sogenannte Blaulicht-Organisationen (Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienste, das THW etc.) sowie das Militär.¹⁰ Für Einsatzorganisationen bedeutet Management von Ungewissheit, dass es einen besonderen Lernmodus zwischen den beiden Betriebsformen – des kalten und des heißen Betriebes – geben muss, der damit eine besondere Form organisationalen Lernens begründet. In diesem Beitrag wird der Frage nachgegangen, welche Bedeutung Lernprozesse in Einsatzorganisationen haben. Hierzu werden die Spezifika dieses Organisationstyps herausgearbeitet und der Zusammenhang zwischen Einsatz und Lernen deutlich gemacht.

Einsatz Lernen

Einsatz – Extremsituation – Katastrophe

Die Besonderheit des organisationalen Settings mit den beiden *Betriebszuständen*, die Einsatzorganisationen prägen und zur Unterscheidung von anderen (z.B. High Reliability) Organisationen beitragen, ist, dass sowohl der kalte Betrieb, der durch Übung, Training, Vor- und Nachbereitung geprägt ist als auch der heiße Betrieb, der bei allen Einsatzkräften durch besondere Gefährdung der eigenen Gesundheit und des eigenen Lebens gekennzeichnet ist, Teile der organisationalen Zweckerfüllung sind. Dies ist der Standard für eine Einsatzorganisation. Einsätze sind durch spezifische Kompetenzanforderungen für die einzelnen Organisationsmitglieder, die hochspezialisiertes Wissen ebenso wie spezifische körperliche Leistungsmerkmale umfassen, gekennzeichnet und durch sowohl jeweils spezifische Gefährdungspotentiale (z.B. extreme Hitze oder giftige Gase bei einem Löschein-

⁸ Vgl. Böhle und Busch 2012.

⁹ Vgl. Groß 2019.

¹⁰ Zur Definition und Abgrenzung von Einsatzorganisationen vgl. Kern 2020 in diesem Band.

satz der Feuerwehr) als auch generell unspezifische Gefahren (z.B. Behinderung und Aggression durch Dritte). Dies bedingt einerseits hohe Kooperationsleistungen (die durch Führung oder organisationale Regelsysteme wie Dienstvorschriften erbracht werden können) und zum anderen eine hohe Routiniertheit des Einsatzpersonals im Umgang mit den Anforderungen und Gefahren. Beides ist Gegenstand normaler organisationaler Lernprozesse in der betrieblichen Sozialisation der Organisationsmitglieder.

Dies ist von Extremsituation und Katastrophe zu unterscheiden. Hier treten neue, bisher vielfach unbekannte, auf alle Fälle aber nicht eingeübte Anforderungen an die Einsatz- und Führungskräfte auf. Hier tritt die VUCA-Welt in ihrer doppelten Bedeutung, als Zustandsbeschreibung und als Lösungsstrategie, zutage. In seiner Definition von 1956 bezeichnet Anthony Wallace *Extremsituationen* als psychologische Spannungszustände, die alltägliche Verhaltensformen unterbrechen.¹¹ Seitdem sind psychologische Aspekte ein gängiger Teil der Definition von Extremsituationen.¹² Um in Extremsituationen bestehen zu können, müssen Menschen in modernen Gesellschaften in der Regel mit anderen Menschen und Organisationen zusammenarbeiten, was deutlich macht, dass nicht das individuelle Erleben und die Erkenntnis eine Extremsituation definieren, sondern die kollektive Sinnkonstruktion im Augenblick (Sensemaking¹³): *Siehst Du das auch? Was können wir tun?* Erst diese Subjektivierung individueller Gefährdungserfahrung ermöglicht es uns, das Unerwartete gemeinsam zu bewältigen.¹⁴ Dies gilt umso mehr, wenn Extremsituationen größere Teile einer Gesellschaft betreffen. Hier wird die Katastrophensoziologie bedeutsam und wiederum ist es ein Prozess der kollektiven Konstruktion gesellschaftlicher *Wahrheit*, der auftritt, wenn Extremsituationen als *Katastrophen* gedeutet werden.

Die Katastrophensoziologie arbeitet mit dem in den 1980er Jahren entwickelten *FAKKEL-Modell*, das davon ausgeht, dass die gesellschaftlichen Eliten und Massen nicht mehr in der Lage sind, zu einer gemeinsamen Konstruktion der Realität zu kommen – Clausen und Dombrowsky nennen dies *Klassenbildung*.¹⁵ Dies bedeutet, dass das Verhältnis von Schutzexperten (und als solche werden Eliten letzt-

¹¹ Vgl. Wallace 1956, S. 1.

¹² Vgl. z.B. Hannah et al. 2009; Holenweger et al. 2017.

¹³ Vgl. Weick 1995 und Holling 2020 in diesem Band.

¹⁴ Vgl. Weick und Sutcliffe 2007.

¹⁵ Vgl. Clausen und Dombrowsky 1983.

lich bewertet) und Schutzbedürftigen (alle anderen Gesellschaftsangehörigen) hinsichtlich der Interpretation von bedrohlichen Ereignissen zu weit auseinanderklafft. Tritt nun ein Umweltereignis (dies können auch Kriege oder Finanzkrisen sein) ein, das tatsächlich eine gesamtgesellschaftliche Bedrohung darstellt, ist ein adäquater – und das heißt die sozialen Auswirkungen angemessen eindämmender – Umgang mit der Extremsituation nicht mehr möglich, da die Menschen den Führungseliten nicht mehr zutrauen, dies zu leisten. Das Ende der kollektiven Gefahrenabwehr bedeutet eine Liquidation der Werte, was als die eigentliche Katastrophe erlebt wird. Nicht der Ausbruch eines Vulkans und die daraus resultierenden Umweltveränderungen sind eine Katastrophe, sondern die sozialen Folgen massenhaften Sterbens, massenhafter Flucht, massenhaft auftretender Hunger- und Seuchenerfahrung in Verbindung mit der Unfähigkeit der Herrschenden, dies zu lindern.¹⁶

Sowohl in Extremsituationen als auch in Katastrophen kommt es darauf an, dass die Eliten adäquate Bewältigungsstrategien haben und hierfür hat die Moderne im Zuge sozialer Differenzierung Einsatzorganisationen geschaffen. Damit diese auch in unklaren, extremen oder gar katastrophalen Lagen wirken können, müssen sie dazu befähigt sein, Führung unter Ungewissheit¹⁷ aufrecht zu erhalten und aus exakt diesen Situationen im Wechsel zwischen heißen und kalten Phasen des Betriebs lernen zu können. Eben dies ermöglicht es Einsatzorganisationen dazu beizutragen, Klassenbildung in der Gesellschaft zu reduzieren und dysfunktionalen Parallelismus von Eliten- und Massenwahrheit zu verhindern.

Die heiße Phase als lernförderliche Arbeitssituation

Einsätze als *heiße Phasen* stellen die Bewährungsprobe von Einsatzorganisationen dar und machen zugleich deutlich, dass hier die Arbeitssituation in besonderem Maß durch Flexibilität und Lernförderlichkeit gekennzeichnet ist. Während in Alltagssituationen des kalten Betriebes zahlreiche Gesetze, Verordnungen und Konventionen die Abstimmung in sozialen Beziehungen prägen, wird sich die Anwendung dieser grundsätzlich weiter geltenden gesellschaftlichen Normen in konkreten Einsatzsituationen abwandeln: Es geht dann z.B. nicht mehr um die nach allen gesellschaftlichen Konventionen korrekte Ansprache einer Person, sondern um die

¹⁶ In diesem Sinn sind Katastrophen immer soziale Konstruktionen oder wie Clausen (2007, S. 94) formuliert: „*Es muss schon unter Menschen passieren, damit ein Ereignis als Katastrophe gelten kann.*“ Vgl. hierzu auch Voss 2006.

¹⁷ Vgl. Elbe 2015.

kürzestmögliche genaue Ansprache; ein beschädigtes aber noch einsatzbereites Fahrzeug wird weiter genutzt, auch wenn im kalten Betrieb die Betriebserlaubnis bereits erloschen wäre; es kann sein, dass eine Sicherheitsroutine in bestimmten Extremsituationen so nicht mehr durchgeführt werden kann und verkürzt werden muss. Um entsprechende Verhaltensweisen zeigen zu können, müssen im Einsatz antrainierte Handlungsmuster kurzfristig umgestellt werden können. Aus psychologischer Sicht würde man hier von ad hoc-Lernen sprechen, da bestehende Routinen variiert werden – die Frage ist dabei, ob sich so erprobte Verhaltensweisen als neue Handlungsroutinen verfestigen. Dies gilt insbesondere für die Führungsprinzipien, wie sie Holenweger et al. für Extremsituationen herausarbeiten.¹⁸

Für die Bundesrepublik Deutschland liefert der Afghanistan-Einsatz seit 2002 entsprechendes Anschauungsmaterial.¹⁹ Hier galt es, sich bei Anschlägen und Hinterhalten im Gefecht ebenso zu bewähren, wie sich selbst und der Zivilbevölkerung ein Gefühl sinnvoller Schutzleistung zu vermitteln sowie die Isolation und Gleichförmigkeit des Lagerlebens mit diesen Anforderungen in Einklang zu bringen. Sinnvermittlung und Flexibilität soll das Konzept der *Inneren Führung* bieten: Der oder die Einzelne bleibt Staatsbürger in Uniform, vernetzte Sicherheit soll erzeugt und die Gefahren individueller Verrohung durch Gewalterleben reduziert werden. Die Führungsleistung muss sowohl der Auftragserfüllung als auch der notwendigen Fürsorge gegenüber den anvertrauten Soldaten dienen und soll als auftragsbezogene Führung die Freiheitsgrade, relevante Entscheidungen selbst treffen zu können, gewährleisten. Dies stellt einerseits die Soldatinnen und Soldaten mit der Abstraktheit der Führungsprinzipien vor die Herausforderung das Konzept selbst mit Leben zu füllen und Ungewissheitspotentiale als Lernressourcen zu entdecken oder sich von dem Konzept der Inneren Führung innerlich abzuwenden und es als Schönfärberei abzutun.²⁰ In letztem Fall wären Lernpotentiale verschenkt worden und die Entfremdung zwischen der Bundeswehrelite und Teilen der Truppe würde auf eine Klassenbildung im Sinne Clausens und Dombrowskys hinweisen.²¹ Dies gilt wohl nur für einen kleinen Teil der Bundeswehr, die generelle Funktionsfähigkeit – auch in Auslandseinsätzen – wird durch den jährlichen Bericht des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (mit der dort jeweils vorgetragenen Kritik: Deutscher Bundestag 2018) nicht angezweifelt. In der heißen Phase werden

¹⁸ Vgl. Holenweger et al. 2017.

¹⁹ Vgl. Bohnert 2019.

²⁰ Vgl. Bohnert 2019.

²¹ Vgl. Clausen und Dombrowsky 1983.

also Lernpotentiale aktiviert, der Einsatz stellt selbst eine lernförderliche Arbeitsumgebung dar – allerdings mit Gefahren.

Um den *Lerntransfer*²² von der heißen zur kalten Phase für die Einzelnen, ebenso wie für die Organisation insgesamt zu institutionalisieren, wird der Einsatz in Übungen simuliert. Übungen nehmen damit einen intermediären Status ein und vermitteln zwischen heißen und kalten Phasen. Für das Militär zeigen dies Norrie et al. 2018 anhand eines Übungsaufenthaltes einer Brigade der amerikanischen Landstreitkräfte im National Training Center (NTC) in Kalifornien. Hier lernen die militärischen Führer gemäß Führungsvorschrift FM 3-0 Operation schnell zu entscheiden und Informationsüberlegenheit zu gewinnen.²³ Sie bilden Schwerpunkte und führen selbst mit Auftrag, um Ungewissheitspotentiale auszunutzen, den eigenen Kräften Sinn zu vermitteln und den Gegner über die eigene Absicht und Ressourcen im Unklaren zu lassen und dann an verwundbaren Punkten zu treffen. Die Zunahme der Komplexität und der Geschwindigkeit des Gefechts mit häufig ebenbürtigem Gegner erfordern eine schnelle Informationsgewinnung und Entschlussfassung, die zu einer Zusammenfassung der eigenen Kräfte im Gefecht der verbundenen Waffen führt.²⁴ In Gefechtsübungszentren und bei Großübungen treten generell drei Lerneffekte auf:²⁵

- 1) Die realitätsnahe Übung erlaubt es den Teilnehmern, aus ihren Fehlern zu lernen.
- 2) Im Rahmen der Übung kann die Führung großangelegter Operationen erprobt werden.
- 3) Es lassen sich verschiedene Übungsszenarien durchspielen und nicht vorhersehbare Lagen schaffen, um die Teilnehmer zu nicht vorgeplanten operativen Entscheidungen zu zwingen.

Die allgemeine Ausbildung führt oft zu starren Entscheidungen im Kampf gegen einen Feind, der sich flexibel zeigt und nicht an Standardprozeduren hält.²⁶ Dies zu erfahren und durch Nutzung von Ungewissheitsmanagement in eigene Vorteile

²² Diesbezüglich gilt es zwischen Lernen bzw. Lerntransfer und Wissen bzw. Wissenstransfer zu differenzieren. (vgl. hierzu Müller 2020 in diesem Band bzw. Müller 2018).

²³ Vgl. Norrie et al. 2018.

²⁴ Vgl. hierzu auch Wisotzkey 2018 dahingehend, welche Bedeutung eine Joint Exercise Support Group (JESG) im Rahmen multinationaler Übungen hat.

²⁵ Vgl. Doyle und Coombs 2018.

²⁶ Vgl. Doyle und Coombs 2018.

zu verwandeln, ist der Vorteil von Übungen. Hier werden die Bedingungen des Einsatzes simuliert, ohne die Konsequenzen von Fehlentscheidungen in der Realität tragen zu müssen.

Auch nicht-militärische Einsatzkräfte nutzen *Übungen* mit der Truppe oder Stabsrahmenübungen – ohne unterstellte Einsatzkräfte üben hier nur die vorgesetzten Stäbe und Kommandeure –, um unvorhergesehene Probleme zu simulieren. Es werden Autopannen eingespielt, fragmentierte Informationen aufgrund mangelnder Ortskenntnis erschweren Entscheidungen oder die medizinische Versorgung der Einsatzkräfte selbst ist zu sichern. Hierzu ein Beispiel:

„Schwere Unwetter in Ungarn haben zu Überflutungen geführt, etwa 7.000 Haushalte sind von der Stromversorgung abgeschnitten. Das Auswärtige Amt hat der ungarischen Regierung technische Hilfe zugesagt. Mehrere Spezialisten des THW richten dort bereits eine Führungsstelle ein.“²⁷

Die Lage der dreitägigen Übung *Ungarn: Land unter – 2003*, an der 86 Einsatzkräfte teilnahmen, war frei erfunden. Auftrag war, einen Bereitstellungsraum für ungefähr 1.200 Helfer einzurichten und zu betreiben. Die Stabsarbeit war rund um die Uhr im Schichtbetrieb aufrechtzuerhalten. Hierzu musste die Führungsstelle jeweils von der einen Schicht an die nächste übergeben werden, wobei ein reibungsloser Ablauf der Entscheidungsproduktion und sonstiger Funktionen, trotz zahlreichen Übungseinspielungen, auf die unmittelbar reagiert werden musste, zu erhalten war.²⁸ Einsätze und Übungen erfordern und fördern Anpassungsverhalten und Lernprozesse. *Lernförderlichkeit* bedeutet hierbei, dass das Lernen Teil des Arbeitsprozesses und damit eigenständiger Zweck des Handelns in der konkreten Einsatzsituation wird.²⁹ Erst durch Lernprozesse wird Ungewissheit zur Ressource, etwas auch anders als eingeübt machen zu können, und damit neue Wege zur Bewältigung – nicht zur Beherrschung – von Extremsituationen zu finden. Dies ist als Anforderung an die Führung die Voraussetzung dafür, dass Extremsituationen nicht zu Katastrophen werden. Für das Individuum stellt es die Option zur handlungsermöglichenden Umbewertung der erlebten Situation dar.

²⁷ Technisches Hilfswerk 2019.

²⁸ Vgl. Technisches Hilfswerk 2019.

²⁹ Vgl. Elbe 2018.

Ungewissheitsbewältigung als sozialpsychologischer Prozess

Übungen und Simulationen können bei der gezielten Vorbereitung auf neue Bedingungen in Extremsituationen und Einsätzen helfen.³⁰ Schwachstellen können identifiziert, neue Strategien und operative Ansätze erprobt werden. Die Erfahrung aus kritischen Einsätzen lässt sich nicht einfach auf den nächsten Zwischenfall übertragen, Resilienz nur begrenzt als organisationale Eigenschaft implementieren. Für die erste Situationsbewältigung bedarf es der Resilienz.³¹ Aber *Resilienz*, als Fähigkeit von Systemen, in Krisen die Funktionsfähigkeit wiederherzustellen, genügt eben nicht für dauerhaften Erfolg, da dies nur die Rückkehr zu bekannten Handlungsmustern abdeckt und dabei die Illusion erzeugt, nun einen Schutz vor neuer Ungewissheit aufgebaut zu haben. Es reicht aber eben nicht aus, nach Krisen oder Extremsituationen aus Fehlern lernen zu wollen. Eine besondere Gefahr besteht vielmehr darin, unsicheres Wissen als gesichertes Wissen zu behandeln.³² Für das Individuum erfolgt Ungewissheitsbewältigung in Einsatzsituationen als *sozialpsychologischer Prozess*, der von Perzeption über Erwartungsabgleich bis hin zur Sinnzuweisung in den jeweiligen Einsatzgegebenheiten reicht und damit individuelle Lernprozesse im Arbeitskontext des Einsatzes erzeugt. Hierbei entsteht ein grundlegendes Spannungsfeld zwischen Wahrnehmung (Kognitionsprozess) und Aktion (Handlungsprozess), das einerseits intrapersonal auftritt, andererseits aber auch interpersonal von Bedeutung ist.³³

Die *Ungewissheitsbewältigung* in Einsatzorganisationen ist ein sozialpsychologischer Prozess, der Individuum und Organisation aneinander in mehrfacher Hinsicht bindet.³⁴ Zum einen findet im konkreten Einsatzprozess die Abstimmung zwischen dem Einzelnen und der Organisation statt (dies geschieht auf verschiedenen Ebenen, wie unter Kameraden oder mit der Führung, aber auch gegenüber Hilfebedürftigen oder Außenstehenden) sowie die Zuweisung von Bedeutung als sinnhafter Handlungsgrundlage (Was ist zuerst zu tun? Was sollte nicht getan werden?), zum anderen aber auch die Nachbereitung des Erlebten nach Abschluss der konkreten Handlung als erfolgreich oder erfolglos und die Bewertung hinsichtlich weiterer Kooperationsbeiträge.

³⁰ Vgl. Harten 2018.

³¹ Vgl. hierzu auch Scherrer 2020 in diesem Band.

³² Vgl. Kühl 2015.

³³ Abbildung 1 zeigt den Vorgang der Ungewissheitsbewältigung als sozialpsychologischen Prozess.

³⁴ Vgl. Elbe 2016.

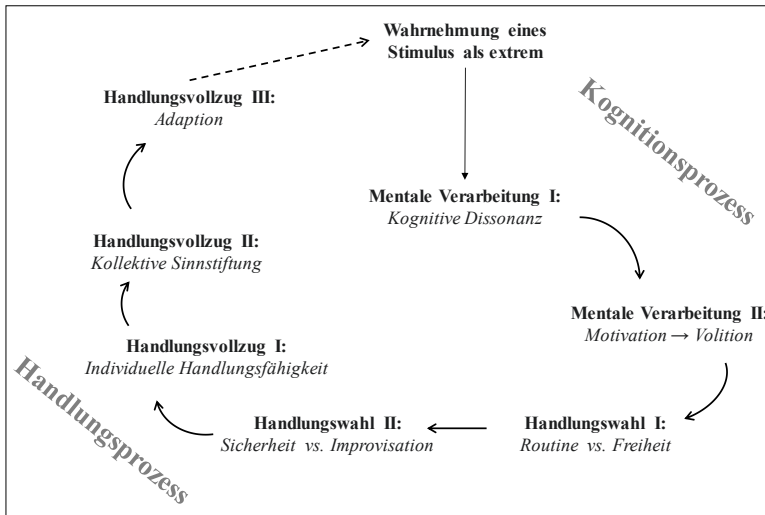


Abbildung 1: Ungewissheitsbewältigung als sozialpsychologischer Prozess

Ausgangspunkt dieser Abstimmung ist der individuelle *Kognitionsprozess*: Ein Stimulus (Verletztenanfall, Explosion, Murenabgang, plötzlicher Beschuss etc.) wird als extreme Situation wahrgenommen. Dies löst einen Prozess mentaler Verarbeitung aus, der zuerst einmal als kognitive Dissonanz³⁵ erlebt wird. Die Situation wirkt als extrem, weil sie nicht der Erwartung zu Beginn des Einsatzes entspricht. Das bedeutet, dass eingeübte Handlungsprogramme nicht unmittelbar zur Anwendung kommen können, sondern zumindest einer Anpassung bedürfen. Nun folgt der zweite Schritt mentaler Verarbeitung: Aufgrund der Situationsrahmung wird ein professionelles Handeln (als Rettungssanitäter, als Polizist, als Feuerwehrmann, als Soldat etc.) angestrebt und auch auf Umsetzung der Handlung gedrängt. In der Handlungswahl, als immer noch kognitiver Vorgang, die aber nun schon in Abstimmung mit anderen erfolgen kann, findet eine Abwägung zwischen Handlungsrouninen und Freiheitsgraden des Handelns (auch mit dem vorhandenen Gerät) sowie zwischen Handlungssicherheit und Improvisation statt. Hier zeigt sich sozusagen die ad-hoc *Um-Programmierung* des vorzunehmenden Handlungsablaufs.

³⁵ Vgl. Elbe 2016.

Spätestens im anschließenden Handlungsvollzug wird die kognitive Ebene um die konkrete *Handlungsebene* ergänzt. Das Individuum handelt konkret im Sinne der jeweiligen Situationserfordernisse mit dem Ziel einer erfolgreichen Einsatzbewältigung. Hierzu ist ein Abgleich zwischen eigener Handlungskompetenz, notwendigen Handlungsbeiträgen anderer sowie der Einsatzvorgaben und Beitragserwartung der nächsthöheren Führungsebene notwendig. Die Handlungskoordination erfolgt grundsätzlich aufgrund des Wissens um die Erfolgsvorstellung der nächst höheren Ebene – dies bestimmt die kollektive Sinnkonstruktion im Einsatz und ermöglicht es, konkrete Anweisungen auf ein Minimum zur reduzieren. Diese sind primär notwendig, um zeitlich eng koordinierte Handlungen auszuführen (*Hebt an! Feuer frei!* etc.) sowie koordinierte Handlungsadaptation zu erreichen.

Im hier beschriebenen Ablauf wird die *Ungewissheitsbewältigung* des konkreten Einsatzfalls als Interaktion zwischen Individuen und als internaler Verarbeitungsprozess schematisiert. Neben der Anpassung an neue, ungewisse Ansprüche im Einsatz ist der Anpassungsbedarf auch in der unmittelbaren Einsatzfolge in seiner psychischen Wirkung zu berücksichtigen. Für die psychosozialen Herausforderungen im Feuerwehrdienst z.B. gilt, dass kein generelles Debriefing nach Einsätzen vorgenommen wird. Stattdessen werden strukturierte Gesprächsformate genutzt, um nach dem Peer-Prinzip Teams mit psychosozialen Fachkräften und besonders geschulten Einsatzkräften Vernetzungswissen zu schaffen.

„Die Einsatznachsorge-Teams in Deutschland arbeiten auf der gemeinsamen Grundlage des sog. „Critical Incident Stress Management (CISM)“.“³⁶

Auch hier wird kein sicheres und allgemeingültiges Wissen hinsichtlich des Erlebten zusammengestellt, sondern der Austausch untereinander gefördert. Für die Einzelnen wird dadurch erfahrbar, dass auch andere ähnliche Erlebnisse hatten und diese bewältigt werden können und, dass dies eine neue Lerngrundlage darstellt. Das gilt auch für sehr belastende Situationen. Neben Ansätzen grundlegender Resilienz werden im Vorfeld zunehmend auch Formen der Kohärenzentwicklung³⁷ erhoben, um die psychische Fitness von Einsatzkräften testen zu können. Die kann z.B. mithilfe von Screeningmethoden hinsichtlich der Bewertung von Widerstandsfähigkeit, Kohärenzgefühl, Lebensqualität, mentalen Gesundheitsstörungen und posttraumatischen Störungen erfolgen.³⁸ In Bezug auf Soldatinnen und

³⁶ Helmerichs et al. 2015, S. 94.

³⁷ Im Sinne Antonovskys 1997; vgl. auch Elbe 2014.

³⁸ Vgl. Wesemann et al. 2018.

Soldaten mit auffälligen Ergebnissen kann so ein Screening aufgrund des geringen zeitlichen Aufwandes Grundlage einer weiteren Diagnostik sein und eine erste Abschätzung der psychologischen Fitness auch für größere Populationen (z.B. hinsichtlich des Behandlungsbedarfs nach der Rückkehr von Auslandseinsätzen) ermöglichen. Die Unterstützung im Lernprozess hin zu einer erfolgreichen psychosozialen Anpassung ist eine wichtige Aufgabe zur Verbesserung der Lernfähigkeit der Organisation selbst.

Organisationales Lernen in Einsatzorganisationen

Formen der Koordination als funktionale Äquivalente

Organisationales Lernen meint den Wandel effektiver und effizienter *Kooperationsformen*, um das Überleben des sozialen Systems Organisation in einer sich ebenfalls andauernd verändernden physischen wie auch sozialen Umwelt zu gewährleisten. Nicht gemeint ist hier das Sprachspiel, das die Managementmode *Organisationslernen* in den 1990er Jahren hervorgebracht hat.³⁹ *Organisationslernen* in Einsatzorganisationen erfordert spezifische Lernprozesse aufgrund der unterschiedlichen Zustände von heißem und kaltem Betrieb. Einsatzkräfte sind dabei in besonderem Maß auf Gemeinschaft angewiesen, da der oder die Einzelne darauf vertrauen können muss, dass die Anderen im Einsatzfall ebenso ihr Leben riskieren würden, um gefährdete Kameraden zu retten.⁴⁰ In Einsatzorganisationen findet diese Gemeinschaftsbildung in Gruppen statt, die eine besondere Intensität der Kohäsion aufbringen müssen. Beim Militär ist dies die kleine Kampfgemeinschaft, bei der Feuerwehr der Feuerwehrrupp, bei der Polizei die Streifenwagenbesatzung. Diese Gemeinschaftsperspektive lässt sich nicht auf das enge Umfeld begrenzen, sie ist vielmehr Ausdruck einsatzorientierter Organisationskulturen, die als Kameradschaft in kalten Phasen des Betriebs eingeübt und institutionalisiert werden. Organisationales Lernen in Einsatzorganisationen entsteht im Wechselspiel zwischen verschiedenen Formen der Koordination (Führung vs. Institutionalisierung als funktionales Äquivalent) in *Phasenübergängen* zwischen heißen und kalten Betriebsphasen (vgl. Abbildung 2).

³⁹ Vgl. Kühl 2015.

⁴⁰ Vgl. Elbe 2018.

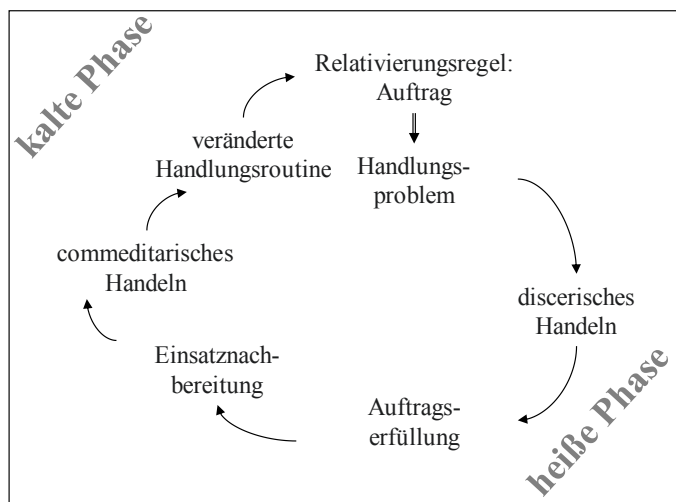


Abbildung 2: Organisationslernen in Einsatzorganisationen⁴¹

Die Ungewissheitsbewältigung als sozialpsychologischer Prozess ist eine Form erfahrungsorientierten Lernens und stellt ein *discerisches* (adaptives, variierendes) Handeln dar. Wie bereits dargestellt, ist dies ein rudimentärer, auf den Augenblick bezogener Anpassungsprozess, der gleichwohl Lernpotentiale einschließt. Dies gilt für die gesamte Phase des heißen Betriebs, der die Alarmierung, den Weg zum Einsatzort, die Lagesondierung vor Ort, die Führungsleistung durch Erteilung eines Einsatzbefehls und die Auftragsdurchführung einschließt und erst mit der Rückverlegung zur Basis (Wache/Kaserne/Ruheraum etc.) endet. Der komplette Einsatz erfolgt unter der Bedingung der Auftragstaktik, d.h. der Einsatz wird mit einer Auftragserteilung ausgelöst, ab diesem Moment befindet sich der jeweilige Teil der Organisation (im Extremfall auch die gesamte Organisation) im heißen Betrieb und nun gelten besondere Bedingungen, die discerisches Handeln ermöglichen müssen.⁴² Das bedeutet auch, dass die Gruppe und der oder die Einzelne in der konkreten Handlungswahl zur Auftragserfüllung zwar frei, zugleich aber in hohem Maß auf Handlungsabstimmung angewiesen ist. Damit ist die umfassendste Form lernförderlicher Arbeitsgestaltung erreicht, da im discerischen Han-

⁴¹ In Anlehnung an Elbe 2018.

⁴² Vgl. Elbe 2018.

deln das Lernen als Handlungsanpassung selbst unabdingbarer Teil der Tätigkeit wird. Discerisches Lernen ist von Stress geprägt, der unter Einsatzbedingungen auftritt und neben Lerneffekten auch vielerlei dysfunktionale Wirkungen entfaltet. Eben diese gilt es zu bewältigen. Mit der Auftragsbefriedigung endet die heiße Phase des Betriebs.

Die Einsatznachbereitung kennzeichnet die Rückkehr zum kalten Betrieb der Einsatzorganisation. Hier liegen andere Handlungsbedingungen vor: Zwar wird auch hier im Arbeitsprozess gelernt, doch ist der kalte Betrieb von *commeditarischem* Handeln (also übenden, praktizierenden und nachahmenden Lernprozessen) geprägt. Der kalte Betrieb dient der Vor- und Nachbereitung von Einsätzen, dem Test von Material und Gerät, Einweisungen und der Durchführung von Lehrgängen – kurz: Allem, was den heißen Betrieb ermöglicht und die Zwischenzeit bis zum nächsten Einsatz überbrückt. Prinzipiell umfasst dies auch einsatzsimulierende Übungen – diese haben wir in ihrer herausgehobenen Stellung mit Annäherung an die Einsatzbedingungen selbst schon besprochen. In besonderem Maß gilt dies für professionelle Einsatzorganisationen, die zwar durch freiwillige Mitgliedschaft gekennzeichnet sind, zugleich aber der vertraglichen Verpflichtung hauptberuflicher Erwerbsarbeit unterliegen.⁴³ Auch das commeditarische Handeln erfordert eine lernförderliche Arbeitsgestaltung, da die Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft ständige Lernprozesse am Einsatzgerät und unter einsatznahen Bedingungen erfordert, zugleich aber keinen Einsatz darstellt und damit das Handeln deutlich stärker an vorgegebenen Lernzielen auszurichten ist.⁴⁴ Diese Lernziele so anzupassen, dass eine veränderte Handlungsroutine aufgrund der gemachten Erfahrungen unter Einsatzbedingungen eingeübt werden kann, ist die zentrale Herausforderung einer lernenden Einsatzorganisation und ist nur möglich, wenn auch die Auftragstaktik miteingeübt wurde.

Es sind unterschiedliche Formen der Koordination als *funktionale Äquivalente* der Führung bei starren Einsatzroutinen einzuüben. Lechleuthner et al. machen dies anhand von Einsatzkonzepten für die taktische Medizin im militärischen und polizeilichen Einsatz deutlich.⁴⁵ Hierbei gilt es, Grundsätze taktischer Medizin für

⁴³ Neben einem besonderen Fürsorge- und Loyalitätsverhältnis sind professionelle Einsatzorganisationen insbesondere durch den Austausch von Arbeitsleistung gegen Entgelt geprägt und dies bedeutet, dass regelmäßige Arbeitszeiten einzuhalten sind und Urlaub gewährt werden muss.

⁴⁴ Vgl. Elbe 2018.

⁴⁵ Vgl. Lechleuthner et al. 2018.

den Einsatz zu entwickeln, diese auch auf den zivilen Rettungsdienst zu übertragen, die wesentlichen Ziele der Bewältigung lebensbedrohlicher Einsätze zu definieren und daraus konkrete Aufgaben des Rettungsdienstes für Einsatzszenarien mit entsprechenden Kriterien zur Zielerreichung abzuleiten. Die Maßnahmen sind im Rahmen einer umfassenden Einsatzplanung zu koordinieren und mit gemeinsamen Rahmenempfehlungen für alle beteiligten Organisationen verbindlich zu beschließen. Diese einsatznahen Pläne müssen die Grundlage für den Übungsbetrieb in der kalten Phase darstellen. Hierzu können auch Beraterteams aus den gleichen oder anderen Einsatzkräften herangezogen werden, wobei kulturelle Unterschiede beachtet werden müssen.⁴⁶

Generell gilt in Einsatzorganisationen das Prinzip des *lebenslangen Lernens* – aufgrund des Wechsels von kalten und heißen Phasen sogar in besonderem Maß. Auch in den Streitkräften erfordert die Veränderungen der Rahmenbedingungen für militärisches Handeln eine ständige Anpassung der militärischen Ausbildung.⁴⁷ Nicht nur die Erfahrungen vergangener Schlachten, sondern insbesondere die Analyse künftiger Szenarien in bewaffneten Konflikten sollten in die Ausbildungsplanung mit integriert werden.⁴⁸ Dies umfasst technische Entwicklungen und ihre Vernetzung mit unterschiedlichen Lebensbereichen (z.B. via soziale Medien), den demografischen Wandel sowie die Multinationalisierung und Globalisierung der Einsatzszenarien. Mit dem Positionspapier *Ausbildung im Heer 2035+* des Amts für Heeresentwicklung in der Bundeswehr sollen die Grundlagen für Organisation und Inhalte der Ausbildung der nächsten Dekaden abgesteckt werden.⁴⁹ Lebenslanges Lernen geht dabei über Ausbildung deutlich hinaus. Es ist Lernen im Prozess der Arbeit ebenso zu thematisieren wie Lernen im sozialen Umfeld, das mit den beruflich-betrieblichen Lernprozessen untrennbar verbunden ist.⁵⁰ Sowohl die Gefährdung der Kameradinnen und Kameraden in den Einsatzorganisationen wie auch institutionalisierte Weiterbildungsformate, die Übungen und sonstige zeitliche Belastungen, stellen das soziale Umfeld vor Herausforderungen, die *Mit-Lern-Prozesse* erzeugen. Dies bedeutet, dass sowohl die betroffenen Organisationsmitglieder als auch deren soziales Umfeld zusammen lernen müssen, diese

⁴⁶ Vgl. James und Kydes 2018.

⁴⁷ Vgl. Reyer und Schiller 2017.

⁴⁸ Aus eben dieser Erkenntnis wurde in den 1990er Jahren die VUCA-Perspektive entwickelt (vgl. Barber 1992).

⁴⁹ Vgl. Reyer und Schiller 2017.

⁵⁰ Vgl. ABWF 2014.

Anforderungen immer wieder aufs Neue zu bewältigen. Wesemann und Zimmermann demonstrieren dies anhand einer Studie zur sozialen Unterstützung der Angehörigen von traumatisierten Soldaten.⁵¹ Hierzu wurde im Psychotraumazentrum am Bundeswehrkrankenhaus Berlin in einem dreitägigen Seminar der Schwerpunkt der Arbeit auf die Betreuung von Angehörigen gelegt.

Das Wechselspiel zwischen discerischem und commeditarischem Lernen kann als Übergang von einfachen *Lernschlaufen* (Anpassung zwischen Handlungsstrategien auf die Handlungsfolgen: Discerisch) zu *doppelten Lernschlaufen* (hier werden auch die zugrundeliegenden Leitwerte angepasst: Commeditarisch)⁵² oder von *Proto-Lernen* zu *Deutero-Lernen*⁵³ konzipiert werden. Vielfach werden im Organisationslernen Mehrebenen-Modelle unter Verwendung der letzten beiden Begriffe, die auf Bateson sowie Argyris und Schön zurückgehen, verwendet, die dann auch den Übergang vom individuellen zum institutionellen, organisationalen Lernen modellieren. Das individuelle Lernen wird zum sozialen Lernen, das unter relationalen Bedingungen vonstattengeht⁵⁴ und somit einen kollektiven Lernprozess darstellt.

Kollektives Lernen in Phasenübergängen

Sowohl das Lernen im Prozess der Arbeit als auch das Lernen im sozialen Umfeld sind kollektive Lernformen, die auf Dauer einer spezifischen Lernkultur als Ermöglichungs- und Erwartungshaltung hinsichtlich der Ungewissheitsbewältigung in Einsatzorganisationen bedürfen. Dies ist ein gemeinsamer Entwicklungsprozess, der sowohl biografische Aspekte beim Individuum aufweist als auch sozialisatorische Bezüge in der Bindung an und durch andere.⁵⁵ Speziell die Übertragung von Einsatzsituationen auf die Nachbereitungs- und Übungsphase erfordert die Herstellung eines gemeinsamen Verstehens subjektiver Erfahrungen, die damit zu einem gemeinsamen sozialisatorischen Prozess werden. *Soziales Lernen* ist als gruppendynamischer Prozess⁵⁶ zu begreifen, der den Kern des Organisationslernens ausmacht und damit einen kulturellen Wandel in der Organisation verstetigt.

⁵¹ Vgl. Wesemann und Zimmermann 2015.

⁵² Vgl. Argyris und Schön 2008.

⁵³ Vgl. Bateson 1981.

⁵⁴ Vgl. Künkler 2011.

⁵⁵ Dies ist auch in Abgrenzung zur Auffassung Veiths 2003 zum Zusammenhang von sozialisatorischen und biografischen Einflüssen in Lernkulturen zu verstehen.

⁵⁶ Vgl. Wellhöfer 2018.

Organisationskulturen von Einsatzorganisationen sind stets Lernkulturen,⁵⁷ in denen spezifische Kompetenzen erworben, verändert und neu kombiniert werden. Die Lernanforderung betrifft dabei sowohl grundlegende *Kompetenzen* hinsichtlich des generellen Verhaltens in Gefahrensituationen wie auch die Nutzung technischer Hilfsmittel bis hin zu komplexen Steuerungssystemen. Shibata liefert ein Beispiel aus einem Kommando-Lehrgang an einem militärischen Ausbildungszentrum der britischen Streitkräfte und vergleicht dies mit dem US Marine Corps, woraus er Verbesserungsvorschläge für die Ausbildungsgestaltung ableitet.⁵⁸ Dies betrifft so grundlegende Aspekte wie Deckung und Tarnung, Durchhaltefähigkeit und Hygiene oder taktisches Verhalten unter Bedrohung. Der Autor stellt fest, dass Kampfgemeinschaften nur dann ihre taktischen Aufträge unter sich wandelnden, ungewissen Bedingungen erfüllen können, wenn die Grundlagen des gefechtsmäßigen Verhaltens sicher beherrscht werden. Das Beherrschen der Grundroutinen ist somit Voraussetzung für die Anpassung an sich verändernde Lageerfordernisse und die Bewältigung von Ungewissheit.⁵⁹ Speziell in asymmetrischen Konflikten müssen Soldaten der Kampftruppen im Ausland, z.B. hinsichtlich der technischen Ausstattung (Waffen und Ausrüstung), an den jeweiligen Auftrag angepasst sein. Dies bedingt die Nutzung modularer Ausrüstungskomponenten wie moderner Schutzausstattungen oder Exo-Skelette und die Nutzung von unbemannten Fahrzeugen zur Gefahrenreduktion.⁶⁰ Diese modernen Ausrüstungsteile müssen sich im konkreten Einsatz bewähren und in ihrer Verwendungsvielfalt erfahren werden – erst dann lassen sich diese Erfahrungen auf die Ausbildungssituation im kalten Betrieb zurückübertragen. Im Sinne der Organisationsentwicklung ist soziales Lernen hier als sozio-technisches Lernen zu verstehen,⁶¹ das erst vor dem Hintergrund vorhandener Grundkompetenzen auf einer höheren Lernebene im Arbeits-/Einsatzprozess möglich wird. Die Rückbindung in die Routineentwicklung erfolgt im nächsten Schritt im Übergang zur kalten Betriebsform und der Verfestigung der Lernerfahrung.

⁵⁷ Vgl. Veith 2003.

⁵⁸ Vgl. Shibata 2018.

⁵⁹ Dies gilt auch für die Integration der Einsatz- und Katastrophenmedizin in die universitäre Lehre, wie sie die Charité in Berlin erprobt hat. Dies erlaubt jungen Sanitätsoffizieren, grundlegende Kenntnisse zur Behandlung von Soldatinnen und Soldaten im Einsatz bereits im Studium zu gewinnen (vgl. Back und Willy 2018).

⁶⁰ Vgl. Kindamo 2018.

⁶¹ Vgl. Elbe 2016.

Auch im laufenden *Führungsprozess* werden die technische Unterstützung in der Praxis angepasst und neue Systeme erprobt. Das *Führungs- und Informationssystem des Heeres (FüInfoSysH)* z.B. gilt als einsatzreif. Leistungsmerkmale, Sicherheitsarchitektur und Einsatzgrundsätze, aber auch Rollenkonzepte und Rechte sowie das Arbeiten mit Karten in unterschiedlichen Lagen, wurden erprobt und haben sich im Afghanistaneinsatz bewährt. Das System kann in unterschiedlichen Darstellungsformen und bei verschiedenen Servervarianten betrieben werden.⁶² Damit ist das System geeignet von der Lagefeststellung und -beurteilung bis hin zur Unterstützung der eigenen Planung und Entschlussfassung den Führungsprozess zu steuern und diese Prozesse in heißen und kalten Phasen mit demselben technischen Unterstützungsmittel einzuüben, anzuwenden und weiterzuentwickeln. Damit zeigt sich sowohl bei den Anforderungen der Soldatinnen und Soldaten, die im Einsatz auf die kleine Kampfgemeinschaft angewiesen sind als auch für die Stabsarbeit im Einsatz, dass Lernprozesse im Übergang zwischen heißen und kalten Phasen den Kern der Weiterentwicklung der Streitkräfte ausmachen und dass nur das, was sich im Einsatz bewährt hat – ob es sich nun um technisches Gerät, Verhaltensdirektiven oder Steuerungsprozeduren handelt – Lernpotentiale für die Organisation insgesamt nachweisen kann. Es können auch Lernprozesse im kalten Betrieb angestoßen werden; ihre Bewährung werden sie im Einsatz erhalten und erst im Phasenübergang als organisationales Lernen kollektiv wirken.

Lernkultur als Ermöglichungs- und Erwartungskultur

Die Begrenzung der Lernbereitschaft in Organisationskulturen unterscheidet letztlich erfolgreiche Einsatzorganisationen von weniger erfolgreichen. Dabei sinkt die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns einer Organisation, im Sinne der organisationswissenschaftlichen Populationsökologie⁶³, wohl mit zunehmendem Alter, zunehmender Größe und der Häufigkeit der Situationen, in denen sich die Organisation bewähren musste. Anders formuliert: Die *Lernkultur* muss sich erst aufbauen und bewähren, um als Anpassungsgrundlage dienen zu können. Das lässt zwar *alte* und *große* Einsatzorganisationen vielfach starr und bürokratisch erscheinen, doch sind es letztlich die Lernprinzipien der Organisation, die darüber entscheiden, ob die Organisation weiterhin erfolgreich sein wird oder nicht. Während *junge* und *flexible* Organisationen sich rasch anpassen und schon eine einfache Bewährung als Lesson Learned gilt, kann dies (in Ermangelung anderer Erfahrungen) eben

⁶² Vgl. Ahnert 2018.

⁶³ Vgl. Woywode und Beck 2019.

durchaus die falsche Handlungsgrundlage in einem anderen Kontext sein. Große und alte Organisationen haben hier zwar einerseits ein gewisses Beharrungsvermögen hinsichtlich der Beibehaltung bewährter Routinen, sie haben sich aber auch andererseits über verschiedene Veränderungsprozesse als derart anpassungsfähig gezeigt, dass sie eine eigene Lernkultur ausgebildet haben. Diese mag manchmal widerständig sein, schützt aber vor der vorschnellen Übernahme von Management- oder Technologie-Moden, die sich angeblich bewährt haben.⁶⁴ Zugleich bilden diese Organisationen institutionalisierte Bildungs- und Lernsysteme heraus, die Veränderungen ermöglichen.

Eine Veränderung bestehender Prinzipien erfolgt aus einer veränderten *Lagebeurteilung*. So beurteilt z.B. die NATO die Militärpolitik Russlands in Osteuropa und im Ostseeraum als zunehmend aggressiv und reagiert darauf mit dem Konzept *Operation Atlantic Resolve (OAR)*. Im Rahmen dieses Konzepts landete z.B. im Januar 2017 das Dritte Armored Brigade Combat Team der 4. US Infanteriedivision mit tausenden Soldaten und Material in Bremerhaven an. Die Einheiten wurden in acht europäischen NATO-Staaten stationiert, um den rotierenden Einsatz eines gepanzerten Kampfverbandes in Brigadestärke und damit die Interoperabilität von NATO-Truppen zu üben und zu demonstrieren.⁶⁵ Hier verschmelzen Übung und Einsatz, es wird eine Kompetenz unter großen Koordinationsanforderungen gezeigt und gleichzeitig ausgebaut, die so nicht gesichert in der Organisation verfügbar war. Die Lerneffekte aus dieser Erfahrung werden zukünftige Planungen und auch kleine Übungen mitprägen.

Institutionen, die sich innerhalb von Einsatzorganisationen auf das Lernen spezialisiert haben sind in besonderem Maß dazu aufgerufen, diese *Lerneffekte in standardisierter Form* (z.B. Lehrgänge) zu erzielen. Die Ausbildung des Verwundenmanagements an der Unteroffiziersschule des Heeres vermittelt z.B. die Grundlagen der taktischen Verwundetenversorgung einschließlich Rettungskette und Übergabe an weiterführende Einrichtungen des Sanitätsdienstes.⁶⁶ Zunehmend werden in diesen Kontexten auch medizinische Simulationstechniken eingesetzt, da diese praktische Lernerfolge erlebbar machen, ohne dass die jeweilige Situation tatsächlich als Einsatzlage vorliegt.⁶⁷ Dies gilt auch für andere Einsatz-

⁶⁴ Vgl. Kühl 2015.

⁶⁵ Vgl. Foster 2018.

⁶⁶ Vgl. Schröder 2018.

⁶⁷ Vgl. Magnuson 2018.

organisationen. Die Bedeutung von Lernprozessen für eine Organisation zeigt sich aber nicht nur in Bildungseinrichtungen, sondern auch in der Bereitschaft der Organisation, sich generell auf Veränderungen einzulassen und Lernprozesse zu befördern. Kontrovers diskutiert wird in diesem Zusammenhang das *Nudging*⁶⁸, wodurch Organisationsmitglieder mithilfe von Angeboten und Anreizen dazu bewegt werden sollen, bestimmte Verhaltensweisen zu erlernen.⁶⁹ Hierbei gilt, dass der Anreiz (*Nudge*) einfach, attraktiv, sozial und zeitnah in der Verhaltensauslösung sein soll.⁷⁰ Wie Sammito für das Ernährungsverhalten von Bundeswehr-Soldaten zeigt, kann Nudging ein wirkungsvoller Ansatz sein, um Lernprozesse auszulösen, es besteht aber die Gefahr, Abwehrreaktionen bei den Betroffenen auszulösen, wenn diese das Gefühl haben, manipuliert zu werden.⁷¹

Lernkultur in Einsatzorganisationen sollte die *gruppendynamischen Prozesse* in der Weiterentwicklung der Einsatzkräfte hin zu selbständig handlungsfähigen, regelbewussten und trotzdem hochadaptiven Spezialisten für spezifische Einsatzfelder unterstützen. Hierfür ist die Übertragung von disziplinarischen Handlungsvariationen auf kommittarische Routinebildung die Grundlage, zugleich bedarf es aber (im Sinne des mehrschläufigen Deutero-Lernens) einer Abstraktion und Reflexion der gemachten Einzelerfahrung. Hierbei können Berater helfen. Dies gilt im Rahmen klassischer Organisationsentwicklung in der kalten Phase. Es können durchaus auch interne Berater tätig werden, die bisher an dem Führungs- und Veränderungsprozess nicht beteiligt waren und auch keine eigenen Ambitionen hinsichtlich bestimmter Zielerreichungen haben sollten.⁷² Berater können aber auch als Ausbilder und Supportteams in Einsatzgebieten unterstützen und helfen, Einsatzziele zu erreichen.⁷³ Hierfür sind Fremdsprachenausbildung und das Verstehen kultureller Spezifika im Einsatzgebiet sowie eigene Einsatzerfahrungen notwendig.

⁶⁸ Aus dem Englischen für *Anstupsen*.

⁶⁹ Vgl. Thaler und Sunstein 2009.

⁷⁰ Vgl. Halpern 2015.

⁷¹ Vgl. Sammito 2019.

⁷² Vgl. Elbe 2016.

⁷³ Vgl. James und Kydes 2018.

Begrenzte Organisationskulturen

Lernkulturen in betrieblichen Kontexten – und das trifft auch auf Einsatzorganisationen zu – sind stets Teil einer umfassenderen *Organisationskultur*, die sich als komplexe kulturelle Überlagerung darstellt.⁷⁴ Die zugrundeliegenden Werte, Wissensbestände und Verfahrensweisen zur Bewältigung der Arbeitsanforderung konkretisieren und spezifizieren sich auch innerhalb umfassender Organisationen wie der Landespolizei oder der Bundeswehr nach weiteren organisationalen Untergliederungen (z.B. Teilstreitkraft), nach regionalen Besonderheiten (Stadt vs. Land) oder auch nach spezifischen Berufsgruppen (Mediziner, Psychologen, Informatiker usw.) und erzeugen damit jeweils eigenständige Lernumgebungen. Obwohl Einsatzorganisationen auf die Lernförderlichkeit des einzelnen Arbeitsplatzes im Wechsel zwischen kaltem und heißem Betrieb angewiesen sind, kann dies nicht beliebig angeordnet werden.

Es ist von einer *Begrenzung der Machbarkeitssemantik* auszugehen: Sozialer Wandel und soziales Lernen sind nicht vollständig und auch nicht beliebig steuerbar, sondern unterliegen einer jeweils eigenen Dynamik, die sich den Optimierungsvorstellungen klassischen Managements entzieht.⁷⁵ Für den Erfolg sozialen Lernens ist die Sicherung des Lerntransfers⁷⁶ zentral und dies findet speziell in Einsatzorganisationen im Übergang von der heißen zur kalten Phase statt, also in der Übernahme erfolgreicher Einsatzerfahrungen in den Lehr- und Übungsbetrieb, wo dies als Handlungsorientierung, nicht aber als unabänderliches Handlungsschema neu zu justieren ist. Die notwendigen Erfordernisse der Handlungssicherheit hinsichtlich des Umgangs mit gefährlichen bzw. gefährdenden Stoffen und Geräten begrenzt die Handlungsfreiheit im Lehr- und Übungsbetrieb ebenso wie im Einsatz, die erforderliche Handlungsorientierung im Umgang mit gefährlichen/gefährdenden Lagen hingegen muss immer wieder aufs Neue als anpassungsbedürftig trainiert werden. Einsatzorganisationen und ihre Lernkulturen agieren einerseits nach dem ihnen jeweils eigenen Einsatzmuster (gemäß ihres jeweiligen Organisationszwecks)⁷⁷ und andererseits als Teil einer kulturellen Um-

⁷⁴ Vgl. Sackmann 1997.

⁷⁵ Vgl. Kühl 2015.

⁷⁶ Vgl. Wellhöfer 2018.

⁷⁷ Die Diskussion um die Definition von Organisationen aufgrund ihres jeweiligen Zwecks und die Stabilität dieser Definition hat die Organisationswissenschaft lange beschäftigt, dies scheint aber heute ausgestanden. Organisationen haben zu bestimmten Zeiten spezifische Zwecke, nach denen sie ihre Effektivitäts- und Effizienzkriterien ausrichten (vgl. Elbe und Peters 2016).

gebung ihres Heimatlandes oder eines Einsatzgebietes. Die kulturelle Anpassung, die unter der Beraterperspektive in Bezug auf Einsatzgebiete bereits angesprochen wurde, hat eine sozialisatorische Wirkung, die sowohl hinsichtlich der Reichweite als auch der Temporalität fragil bleibt. Ein anderer Zusammenhang ergibt sich hinsichtlich der Kultur des Heimatlandes und dessen Bevölkerung. Die Gesellschaft, die Einsatzkräfte entsendet, stattet diese mit einer Stellvertreterposition aus – die Organisationen handeln stellvertretend für die Gesellschaft des Heimatlandes. Dementsprechend entsteht – analog zum Lernbedarf der Einsatzorganisation selbst – auch ein Lern- und Sozialisationsbedarf in der Gesellschaft des Heimatlandes. Kümmel und Leonhard entwickeln diese Perspektive anhand der Zahlen von verstorbenen Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in Auslandseinsätzen in den Jahren 1993 bis 2004.⁷⁸ In dieser Zeit hat ein Lernprozess in der bundesdeutschen Gesellschaft dahingehend stattgefunden, dass Auslandseinsätze grundsätzlich akzeptiert werden, wenn diese legitim erscheinen. Verbunden damit ist ein Sozialisationsprozess, der auch Todesopfer in diesen Einsätzen als hinnehmbar erscheinen lässt. Zwei Bewältigungsstrategien sind damit allerdings verbunden: Zum einen wurden Orte des Gedenkens an die verstorbenen Kameraden eingerichtet und somit eine Erinnerungskultur innerhalb der Streitkräfte etabliert,⁷⁹ zum anderen wird erwartet, dass die Soldatinnen und Soldaten mit adäquater Ausrüstung in den Einsatz entsandt werden.

Auch der Umgang mit Kameradinnen und Kameraden, die sich nach einer Einsatzerfahrung mit der psychischen Erkrankung eines *Posttraumatischen Belastungssyndroms* (PTBS) konfrontiert sehen, ist hinsichtlich Diagnose, Therapie und Epidemiologie von den kulturellen Besonderheiten der jeweiligen Gesellschaft abhängig.⁸⁰ Die Umgebungskultur beeinflusst die Zulässigkeit der psychischen Erkrankung und damit die Möglichkeiten der Genesung. Aber auch die Formen des Ausdrucks traumatischen Leidens in Verbindung mit lokalen Werten, Begriffen, Erzählungen und Metaphern bestimmen die kulturellen Dimensionen der Ausgestaltung psychologischer Interventionen. Einen zunehmenden Einfluss auf die *psychische Integrität* speziell von Soldatinnen und Soldaten bekommt die Auseinandersetzung mit automatisierten Technologien, wie z.B. Robotern im Gefechts-

⁷⁸ Vgl. Kümmel und Leonhard 2005.

⁷⁹ Ähnliches findet sich auch bei anderen Einsatzorganisationen wie z.B. der Feuerwehr (vgl. Elbe 2018).

⁸⁰ Vgl. Maercker et al. 2019.

kontext.⁸¹ Sind diese nun neue Kombattanten mit eigener Fähigkeit zum Waffeneinsatz gegenüber Menschen oder reine Serviceroboter (z.B. für die Verwundenversorgung oder die gefährliche Bergung ausgefallenen Geräts)? Welche Einsatzregeln sollen für Drohnen oder andere automatisierte Systeme gelten und dürfen diese Waffen eingesetzt werden, ohne dass dies explizit von einem Menschen ausgelöst wird? Sowohl hinsichtlich des Umgangs mit Opfern innerhalb der eigenen Organisation als auch in Bezug auf den Umgang mit neuen Technologien und Einsatzprinzipien zeigt sich, dass die Lernprozesse der Einsatzorganisationen von den gesellschaftlichen Lern- und Veränderungsprozessen nicht getrennt betrachtet werden können, sondern dass diese Lernprozesse mehrfach verschachtelt und interdependent sind. Einsatzorganisationen können aber nur in Differenz zu ihrer *Umgebungskultur* analysiert werden, da sie eben dafür da sind, sich mit der Normabweichung, der Extremsituation zu beschäftigen und den Eintritt von Katastrophen zu verhindern oder deren Verlauf zumindest abzumildern. Die Besonderheit des Organisationszwecks bedingt auch eine Besonderheit der organisationalen Lernprozesse, die hier beschrieben worden sind, und stellt eine Begrenzung der Organisationskultur dar: Die Zwecke stehen nicht zur Disposition, sonst ist die Organisation schon Teil einer antagonistischen Klassenformation⁸² geworden und damit nicht mehr dazu fähig, einen Beitrag zur Katastrophenbewältigung zu leisten.

Literatur

- ABWF – Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung (2014): Lebensprinzip (Weiter-) Lernen: Positionspapier der ABWF 2013/2014. In: *ABWF-Bulletin* 1/2018, S. 9–11.
- Ahnert, Frank (2018): Führungsinformationssystem des Heeres. In: Info-Brief Heer. 1 (22), S. 5–7.
- Antonovsky, Aaron (1997): Salutogenese. Zur Entmystifizierung der Gesundheit. Tübingen: dgvt-Verlag.
- Argyris, Chris; Schön, Donald (2008): Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Back, David; Willy, Christian (2018): Integration der "Einsatz- und Katastrophenmedizin" in die universitäre Lehre. In: *Wehrmedizin und Wehrpharmazie* 4 (42), S. 32–35.
- Barber, Herbert (1992): Developing Strategic Leadership: The US Army War College Experience. In: *Journal of Management Development* 11 (6), S. 4–12.

⁸¹ Vgl. Wellbrink 2014.

⁸² Im Sinne von Clausen und Dombrowski 1983.

- Bateson, Gregory (1981): *Ökologie des Geistes. Anthropologische, psychologische, biologische und epistemologische Perspektiven*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bauman, Zygmunt (2008): *Flüchtige Zeiten. Leben in der Ungewissheit*. Hamburg: HIS.
- Beck, Ulrich (2008): *Weltrisikogesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Böhle, Fritz; Busch, Sigrid (2012) (Hrsg.): *Management von Ungewissheit. Neue Ansätze jenseits von Kontrolle und Ohnmacht*. Bielefeld: transcript.
- Bohnert, Marcel (2019): Die Deutsche Bundeswehr und der Krieg in Afghanistan. Ein Blick auf die Bewährung der Inneren Führung. *Österreichische Militär Zeitschrift* 3/2019, S. 291–299.
- Clausen, Lars (2007): Kommunikationsnetzwerke der Krisenbewältigung – Deutsche Sicht der Internationalen Dekade der Katastrophenprävention. In: Hoffmann, Hans-Victor (Hrsg.): *Netzwerk Kommunikation in Zeiten der Krise*. Baden-Baden: Nomos, S. 91–111.
- Clausen, Lars; Dombrowsky, Wolf Rüdiger (1983): *Einführung in die Soziologie der Katastrophen*. Bonn: SDV.
- Deutscher Bundestag (2018): *Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2017 (59. Bericht)*. Bundesanzeiger Verlag: Drucksache 19/700.
- Doyle, David; Coombs, Aaron (2018): How has the Joint Readiness Training Center changed to adapt to large-scale combat operations? In: *Military Review. The Professional Journal of the US Army* 11 (98), S. 70–79.
- Elbe, Martin (2018): Führung unter lernförderlichen Arbeitsbedingungen am Beispiel von Einsatzorganisationen. In: *ARBEIT. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik* 4 (27), S. 345–367.
- Elbe, Martin (2016): *Sozialpsychologie der Organisation: Verhalten und Intervention in sozialen Systemen*. Berlin: Springer Gabler.
- Elbe, Martin (2015): *Führung unter Ungewissheit. Zehn Thesen zur Zukunft der Führung*. Berlin: Springer Essentials.
- Elbe, Martin (2014): Salutogenese – Individuum und Organisation aus gesundheitswissenschaftlicher Sicht. In: Zinner, Jochen; Elbe, Martin; Lange, Daniel (Hrsg.): *Handbuch Gesundheitscoaching. Kompendium für Praxis und Lehre*. Berlin: Top Sportmarketing, S. 37–47.
- Elbe, Martin; Peters, Sibylle (2016): *Die temporäre Organisation: Grundlagen der Kooperation, Gestaltung und Beratung*. Berlin: Springer Gabler.
- Elbe, Martin; Richter, Gregor (2011): Militär: Institution und Organisation. In: Leonhard, Nina; Werknier, Ines-Jacqueline (Hrsg.): *Militärsoziologie – Eine Einführung*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 244–263.
- Foster, Chad (2018): Readiness and interoperability in operation Atlantic resolve. In: *Military Review. The Professional Journal of the US Army* 1 (98), S. 92–101.
- Groß, Johanna (2019): *Soziologie für den öffentlichen Dienst (II): Konflikt und Gewalt in öffentlichen Organisationen*. Hamburg: Maximilian.
- Halpern, David (2015): *Inside the Nudge Unit*. London: WH Allen.

- Hannah, Sean; Uhl-Bien, Mary; Avolio, Bruce; Cavarretta, Fabrice (2009): A framework for examining leadership in extreme contexts. In: *The Leadership Quarterly* 20/2009, S. 897–919.
- Harten, Clemens (2018): Mit Simulationen Resilienz stärken. In: *Crisis Prevention. Das Fachmagazin für Innere Sicherheit, Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe* 4/2018, S. 40–42.
- Helmerichs, Jutta; Karutz, Harald; Gengenbach, Oliver; Richwin, Rike (2015): Psychosoziale Herausforderungen im Feuerwehrdienst. Belastungen senken – Schutz stärken. Bonn: BBK.
- Holling, Jana M. (2020): Zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 59–78.
- Holenweger, Michael; Jäger, Michael; Kernic, Franz (2017): *Leadership in Extreme Situations*. New York: Springer.
- Hossfeld, Björn; Helm, Matthias (2018): Konzept zum prähospitalen Vorgehen bei „bedrohlichen Lagen“. In: *Notfall + Rettungsmedizin. Zeitschrift für präklinische und innerklinische Notfallmedizin. Organ der Deutschen Interdisziplinären Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI)*. 7 (21), S. 568–575.
- James, Stu; Kydes, Andrew (2018): Lessons future Security-Force assistance Brigades should consider. In: *The Cavalry & Armor Journal. A Professional Journal for the Mounted Warrior* 2 (9), S. 34–38.
- Kern, Eva-Maria (2020): Wie funktionieren Einsatzorganisationen? Ein Bezugsrahmen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 13–39.
- Kindamo, Brian (2018): Soldier Equipment for the Battlefield. In: *Military Technology* 3 (42), S. 38–41.
- Kühl, Stefan (2015): *Das Regenmacher-Phänomen: Widersprüche im Konzept der lernenden Organisation*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Kümmel, Gerhard; Leonhard, Nina (2005): Casualties and Civil-Military Relations: The German Polity between Learning and Indifference. In: *Armed Forces & Society* 4 (31), S. 513–536.
- Künkler, Tobias (2011): *Lernen in Beziehung. Zum Verhältnis von Subjektivität und Relationalität in Lernprozessen*. Bielefeld: transcript.
- Lechleuthner, Alex; Fuchs, Karl-Heinz; Eßer, B. (2018): Taktische Medizin: Aspekte zur Lagebewertung, Einsatztaktik, Schulung und Übung in der Taktischen Medizin. In: *Notfall + Rettungsmedizin. Zeitschrift für präklinische und innerklinische Notfallmedizin* 8 (21), S. 645–653.
- Mack, Oliver; Khare, Anshuman; Krämer, Andreas; Burgartz, Thomas (2016) (Hrsg.): *Managing in a VUCA World*. Heidelberg, New York: Springer.
- Maercker, Andreas; Heim, Eva; Kirmayer, Laurence (2019): *Cultural clinical psychology and PTSD*. Boston: Hogrefe.
- Magnuson, Stew (2018): Simulation fields seek technology synergies. In: *National Defense. NDIA's Business & Technology Magazine* 781 (103), S. 39–40.

- Müller, Johannes C. (2020): Zur Relevanz der Ressource Wissen für Einsatzorganisationen. Ein konzeptioneller Bezugsrahmen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 121–138.
- Müller, Johannes C. (2018): Wissenstransfer in Einsatzorganisationen. Empirische Entwicklung eines Bezugsrahmens für den intraorganisationalen Transfer von Einsatzwissen. Wiesbaden: Springer.
- Norrie Christopher R.; Lamb, Thomas E.; Culler, Michael J. (2018): "Ready now" - our number one priority. In: *Military Review. The Professional Journal of the US Army* 10 (98), S. 60–69.
- Reyer, Andreas; Schiller, Thomas (2017): Leitfaden zur Gestaltung einer zukünftigen Ausbildung im Heer: das Amt für Heeresentwicklung erarbeitet aktuell ein Positionspapier "Ausbildung im Heer 2035+". In: *Hardthöhenkurier. Das Magazin für Soldaten und Wehrtechnik* 6 (33), S. 48–51.
- Sackmann, Sonja (1997) (Hrsg.): *Cultural Complexity in Organizations: Inherent Contrasts and Contradictions*. Thousand Oaks: Sage.
- Sammito, Stefan (2019): Ernährung im Militär unter Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte. In: Elbe, Martin (Hrsg.): *Gesundheit des Militärs*. Berlin: Nomos. [im Erscheinen]
- Scherrer, Yvonne M. (2020): Organisationale Resilienz und Antifragilität in Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 79–101.
- Shibata, Matthew (2018): Field Craft: Our Lost Art. Lessons Learned from the British Royal Marine Commandos. In: *Marine Corps Gazette. Professional Journal of U.S. Marines* 11 (102), S. 20–23.
- Schröder, Annika (2018): Die Ausbildung in der taktischen Verwundetenversorgung. In: *Wehrmedizin und Wehrpharmazie* 3 (42), S. 18–20.
- Technisches Hilfswerk (2019): Führung und Kommunikation im Auslandseinsatz. Online verfügbar unter https://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Uebungen/national/2003/10/meldung_001/meldung_001.html, zuletzt geprüft am 15.05.2019.
- Thaler, Richard; Sunstein Cass (2009): *Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt*. Berlin: Econ.
- Veith, Hermann (2003): *Kompetenzen und Lernkulturen. Zur historischen Rekonstruktion moderner Bildungsleitsemantik*. Münster: Waxmann.
- Voss, Martin (2006): *Symbolische Formen. Grundlagen und Elemente einer Soziologie der Katastrophe*. Bielefeld: transcript.
- Wallace, Anthony (1956): *Human Behavior in Extreme Situations. A Study of the Literature and Suggestions for Further Research*. National Research Council Publication No. 390. Washington: National Academy of Sciences.
- Weick, Karl (1995): *Sensemaking in Organizations*. London: Sage.
- Weick, Karl; Sutcliffe, Kathleen (2007): *Managing the unexpected: Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: Jossey Bass.
- Wellbrink, Jörg (2014): Mein neuer Kamerad - Hauptgefreiter Roboter? In: *Ethik und Militär. Kontroversen der Militärethik und Sicherheitskultur* 1/2014, S. 52–55.

- Wellhöfer, Peter (2018): Gruppendynamik und soziales Lernen: Theorie und Praxis der Arbeit mit Gruppen. 5. Aufl. München: UKV.
- Wesemann, Ulrich; Willmund, Gerd; Ungerer, Kreim, Günter; Zimmermann, Peter; Bühler, Antje; Stein, Michael; Kaiser, Jakob; Kowalski, Jens (2018): Assessing psychological fitness in the military – development of an effective and economic screening instrument. In: *Military Medicine* 7/8 (183), S. e261–e269.
- Wesemann, Ulrich; Zimmermann, Peter (2015): Einsatzbedingte posttraumatische Belastungsstörung im sozialen Umfeld von SoldatInnen. Eine explorative Studie zur Entwicklung und Evaluierung eines Angehörigenseminars. In: *Trauma & Gewalt. Forschung und Praxisfelder* 3 (9), S. 216–225.
- Wirtz, Sebastian; Harding, Ulf (2018): Terroranschläge weltweit und in Europa - Historie, Überblick, aktuelle Lage. In: *Notfall + Rettungsmedizin: Zeitschrift für präklinische und innerklinische Notfallmedizin* 7 (21), S. 553–559.
- Wisotzkey, Michael (2018): Common friction is an uncommon virtue: how III MEF can maximize multinational training opportunities. In: *Marine Corps Gazette. Professional Journal of U.S. Marines* 10 (102), S. 51–55.
- Woywode, Michael; Beck, Nikolaus (2019): Evolutionstheoretische Ansätze in der Organisationstheorie – Die Population Ecology-Theorie. In: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hrsg.): *Organisationstheorien*. 8. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer, S. 258–299.



Risikoidentifikation bei Einsatzorganisationen im Rahmen des Risikomanagement-Prozesses

Thomas Hartung

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wird die Identifikation von Risiken in Einsatzorganisationen im Rahmen des Risikomanagement-Prozesses adressiert. Der Autor diskutiert spezifische Methoden für Einsatzorganisationen, um gegenwärtige oder in weiter Zukunft liegende Risiken rechtzeitig zu erkennen sowie entsprechende Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Da jedoch nur wenige Methoden von zeitlichem und personellem Handlungsdruck ausgehen, hinterfragt der Autor die Eignung gängiger Vorgehensweisen für das besondere Handlungsumfeld von Einsatzorganisationen und untersucht Anpassungsbedarfe.

Einleitung

Einsatzorganisationen sind Organisationen, die mit einer Leistungserbringung in dringlichen Situationen zur Erhaltung und Wiederherstellung der normalen Lebensführung oder gar des menschlichen Überlebens beauftragt sind.¹ Sie verfügen über Einsatzkräfte, die ihren normalen Aufenthaltsort im Bedarfsfall durch Ausrücken verlassen und ihre Einsatzleistung unter risikobehafteten Umständen für Betroffene vor Ort erbringen.² Zu ihnen zählen beispielsweise Feuerwehr, Rettungsdienste, Polizei, Technisches Hilfswerk (THW) und die Bundeswehr. Einsatzorganisationen stellen aus Sicht der Gesellschaft risikopolitische Instrumente dar, deren permanente Funktionsfähigkeit sichergestellt werden muss.

¹ Vgl. Bruderer 1978, S. 6.

² Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 115; Müller 2018, S. 31–33.

Risikomanagement spielt sich bei Einsatzorganisationen auf zwei Ebenen ab:³

- Das strategische Risikomanagement soll bewirken, dass die Bevölkerung gegen die im jeweiligen Auftrag festgelegten Bedrohungen geschützt wird. Das Fähigkeitsprofil und die Effektivität von Einsatzorganisationen sind daher so auszurichten, dass die Bedrohungslagen, gegen die die jeweilige Organisation eingesetzt werden soll, bewältigt werden können.
- Im operativen Risikomanagement steht die zielgerichtete Erbringung der Dienstleistung *Einsatz* im Fokus. Einsatzspezifisch sind Leistungswirkungsrisiken, Leistungserbringungsrisiken und Potentialrisiken so auszuartieren, dass das Ergebnis eines Einsatzes mit der öffentlichen Erwartungshaltung bzw. dem Auftrag übereinstimmt, gleichzeitig aber auch Effizienz- bzw. Budgetvorgaben eingehalten werden.⁴

Einsatzorganisationen müssen, ebenso wie andere Organisationen, einen regelmäßig wiederkehrenden Risikomanagement-Prozess durchlaufen. Die Risikoidentifikation stellt dabei den ersten Schritt dar.⁵ In der betriebswirtschaftlich orientierten Risikomanagement-Literatur werden zahlreiche Methoden vorgeschlagen, um bestehende, im Entstehen begriffene und in weiter Zukunft liegende Risiken rechtzeitig zu erkennen und Gegenmaßnahmen dafür zu entwickeln.⁶ Allerdings gehen die wenigsten Methoden – außer in der Situation einer Unternehmenskrise – von überdurchschnittlichem zeitlichen und personellen Handlungsdruck aus, wie er sich regelmäßig im Einsatzgeschehen einstellt. Demgemäß ist zu hinterfragen, inwieweit die gängigen Praktiken für Einsatzorganisationen geeignet sind, die durchweg unter zeitlichem Druck agieren müssen.

Der Beitrag soll untersuchen, welcher Anpassungsbedarf bei gängigen Maßnahmen zur Risikoidentifikation besteht, um für Einsatzorganisationen ein möglichst vollständiges Bild der Risikolage zu zeichnen. Zudem wird analysiert, welche weiteren Maßnahmen, die bislang für Zwecke der Risikoidentifikation eher unberücksichtigt geblieben sind, gerade für Einsatzorganisationen prädestiniert erscheinen.

³ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 113.

⁴ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 122-123.

⁵ Vgl. stellvertretend zum Risikomanagement-Prozess Brühwiler 2011, S. 103-155.

⁶ Vgl. beispielsweise Romeike 2018, S. 55-196.

Besondere Risikolagen bei Einsatzorganisationen

Einsatzorganisationen agieren während des Einsatzgeschehens häufig in Hochrisikosituationen.⁷ Die Besonderheiten solcher Risikolagen äußern sich in hohem Zeit-, Entscheidungs- und Handlungsdruck sowie einer latent bestehenden Gefahr für Leib und Leben der Einsatzkräfte.⁸ Daneben sind Hochrisikosituationen gekennzeichnet durch⁹

- hohe Unsicherheit, vor allem auch hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Lage,
- mögliche hohe Opferzahlen,
- großes Schadenpotential,
- dafür in Relation erheblicher Knappheit von Ressourcen, wie Material oder Personal.

In derartigen Situationen müssen Einsatzorganisationen ihr spezifisches Fähigkeitspotential abrufen und komplexe Zusammenhänge aus Menschen, Organisationen und Technik koordinieren, um die Bevölkerung zu schützen und das Ziel ihres Auftrags zu erreichen. Im Rahmen der Herstellung und der Erhaltung der Einsatzbereitschaft wird versucht, sich auf derartige Hochrisikosituationen vorzubereiten. Zur Abmilderung der mit Einsätzen verbundenen Drucksituationen und Risikolagen wird im Rahmen der Erlangung und Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft Risikomanagement so betrieben, dass anhand der Planung konkreter Einsatzszenarien und durch Übung in simulierten Szenarien Einsatzroutinen geschaffen werden.¹⁰ Mögliche Szenarien werden durchgespielt, um personelle und materielle Ressourcen in ausreichender Quantität und Qualität vorzuhalten und Fähigkeiten einzuüben, die zur Bewältigung einer Risikolage erforderlich sind.¹¹ Ziel ist es, durch Standardisierung der Einsatzprozesse einen *Werkzeugkasten* zu

⁷ Diese Charakterisierung trifft nicht auf alle Einsatzszenarien zu. Gewisse Einsätze, wie beispielsweise das Begleiten einer kleinen Demonstration durch die Polizei oder die Bereitstellung von Sanitätspersonal bei größeren Veranstaltungen, sind gut planbar und haben ausreichend zeitlichen Vorlauf zur Vorbereitung. Je kurzfristiger das Ausrücken in den Einsatz stattfinden muss und je schwerer die Folgen ohne Eingreifen ausfallen, desto eher bewegen sich Einsatzorganisationen in Hochrisikolagen (vgl. auch Müller und Kern 2018, S. 8.).

⁸ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 117.

⁹ Vgl. Chen et al. 2008, S. 68.

¹⁰ Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 124. Zahlreiche Fallbeispiele für Hochrisikolagen, wie Epidemien, Waldbrände, Terroranschläge, Kernschmelze, Bergbauunfälle, Überschwemmungen oder Erdbeben sowie dem entsprechenden Umgang damit finden sich bei Martin 2008.

¹¹ Vgl. Röser und Kern 2019, S. 48.

schaffen, der routinemäßige Einsätze abdeckt und im Falle seltener und komplexer Einsatzszenarien flexibel Anpassungsmaßnahmen zulässt, um eine situationsabhängige Ausgestaltung des Einsatzes zu ermöglichen.¹² Dennoch muss in jedem Einsatz mit einzigartigen oder zumindest besonderen Situationen gerechnet werden. Die in Einsätzen wiederkehrenden Muster können abrupten Lageänderungen ausgesetzt werden, die Flexibilität in der Anpassung des Musters oder entsprechende Improvisation bei bisher noch nicht antizipierten Lagebildern erfordern. Für solche Situationen müssen Verfahren bereitstehen, die eine rechtzeitige Identifikation von Veränderungen bei bisherigen Risiken oder neu entstehender Risiken ermöglichen.

Methoden zur Risikoidentifikation für Einsatzorganisationen

Grundsätzliches zur Risikoidentifikation

Die Risikoidentifikation stellt den ersten Schritt im Risikomanagement-Prozess dar (vgl. Abbildung 1). Sie dient der systematischen Erfassung aller relevanten – im Sinne von zielerreichungsbeeinflussenden – Risiken. Hinsichtlich der Aktualität des Einflusses wird zwischen bestehenden, entstehenden und bislang nur anhand schwacher Signale antizipierbarer Risiken unterschieden.

Zur erstmaligen Aufstellung eines Risikoinventars wird regelmäßig auf die projektorientierte Organisationsform des Expertenworkshops zurückgegriffen, in dessen Rahmen Risiken neben ihrer Identifikation meist auch gleich analysiert und bewertet werden.¹³ Zu einem solchen Workshop sind Akteure mit unterschiedlicher Expertise und Hintergrundwissen hinzuzuziehen, um eine möglichst ganzheitliche Beschreibung der Risikolage zu erreichen. In festgelegten Zyklen, häufig quartalsweise oder halbjährlich, wird das bisherige Risikoinventar hinterfragt und gegebenenfalls revidiert. Vor allem Risiken, die sich von entstehenden zu konkret bestehenden gewandelt haben oder Risiken, bei denen zu den ursprünglich schwachen Signalen konkretere Informationen hinzugekommen sind, müssen neu beurteilt und in der Folge möglicherweise höher priorisiert werden.

¹² Vgl. Röser und Kern 2019, S. 51. Siehe auch Schröder und Geiger 2014.

¹³ Vgl. Aabo et al. 2005, S. 65-66.



Aufgrund der oben bereits aufgeführten Besonderheiten von Hochrisikosituationen lassen sich Risiken nur bis zu einem bestimmten Grad im Vorfeld vollständig antizipieren.¹⁴ Die gängigen Methoden der Risikoidentifikation sind Limitierungen ausgesetzt, die eine einsatzorganisationsspezifische Adaption und Erweiterung erfordern. So ist es nur in begrenztem Ausmaß möglich, alle Risiken vor einem konkreten Einsatz ex ante zu erfassen. Abrupte Lageänderungen können Neubewertungen während des Einsatzes unumgänglich machen und erfordern zudem eine sorgfältige Nachbereitung nach abgeschlossenem Einsatz. Entsprechend sind verschiedene temporäre Bezugspunkte der Risikoidentifikation für Einsatzorganisationen zweckmäßig: *Vor* einem Einsatz mit ausreichend zeitlichem Abstand, um Methoden der ex ante Risikoidentifikation anzuwenden, *während* des Einsatzes, um spontane Risikolagen zu bewältigen und *nach* einem Einsatz, um aus dem Einsatzgeschehen neue Erkenntnisse über Risiken festzuhalten (vgl. Abbildung 2).¹⁵

¹⁵ Vgl. auch Chen et al. 2008, S. 68.

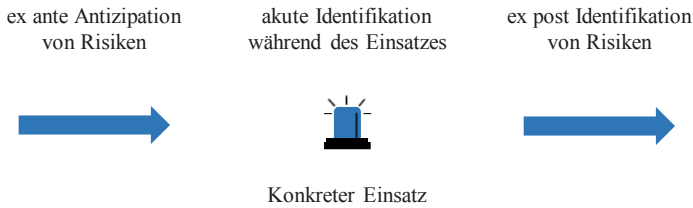


Abbildung 2: Temporäre Bezugspunkte zur einsatzorganisationalen Risikoidentifikation

Nachfolgend werden anhand dieser zeitlichen Diskriminierung einige Methoden zur Risikoidentifikation diskutiert, die besonders für Einsatzorganisationen zweckmäßig erscheinen.

Methoden zur ex ante Antizipation

Zu den bewährten Praktiken von Einsatzorganisationen, um sich auf Risiken vorzubereiten, gehört das regelmäßige Einüben von Handlungsabläufen, die in bestimmten Einsatzszenarien erforderlich sind, um das mit dem Einsatz verfolgte Ziel zu erreichen. Solch regelmäßiges Üben und die damit verbundene Erlangung von Routine ist wesentlicher Bestandteil der Herstellung von Einsatzbereitschaft. Soweit deren Aufbau und Aufrechterhaltung als risikopolitische Maßnahme verstanden wird, ist es im Vorfeld notwendig, ein Bild über die Risiken, die mit verschiedenen Einsätzen verbunden sind, zu erlangen und geeignete Gegenmaßnahmen in die Übungsabläufe zu integrieren. Ausreichender zeitlicher Vorlauf und systematische Auseinandersetzung mit Risiken verbessern die Einsatzbereitschaft und stärken die Resilienz der Einsatzorganisation auch im Falle spontaner Lageänderungen.¹⁶

Das Aufstellen eines Risikoportfolios bildet demgemäß die Ausgangslage für die weiterführende Spezifikation, mit welchen Maßnahmen und Routinen den Risiken begegnet werden kann. Im Vorfeld, also vor konkreten Einsätzen, können Risiken bis zu einem bestimmten Grad mit gängigen Instrumenten der Risikoidentifikation in Erfahrung gebracht werden. Als Beispiele seien im Folgenden Besichtigungen und Expertenworkshops angeführt:

¹⁶ Vgl. Schilling 2016, S. 310.

Inspektion/Besichtigung: Besichtigungen gelten als eine der wichtigsten Maßnahmen zur Identifikation bestehender Risiken. Durch visuelle Inspektionen können Gefahrenpotentiale erkannt, mögliche auftretende Schäden abgeschätzt und insgesamt ein grober Eindruck des jeweiligen Risikobereichs gewonnen werden.¹⁷ Bei Einsatzorganisationen können Besichtigungen auf zweierlei Ebenen zur Risikoidentifikation eingesetzt werden. Als erster Ansatzpunkt können Materialien und Praktiken, beispielsweise im Rahmen von Übungen, besichtigt bzw. beobachtet werden, um daraus Risikopotentiale abzuleiten. In Bezug auf Material lassen sich Mengen bzw. Vollständigkeit sowie Qualität bzw. Zustand als Auslöser für damit verbundene Risiken festhalten. In Bezug auf Personen können deren Fähigkeiten bzw. Ausbildungsstände sowie deren Vorgehensweisen in bestimmten Übungsszenarien als Quelle für Risiken in Betracht kommen. Der zweite Ansatzpunkt bezieht sich auf Risiken im Umfeld von Örtlichkeiten, die mit Hochrisikolagen in Verbindung stehen können. Beispielsweise kann der Gefährdungsgrad von technischen Anlagen, von denen das Risiko zur Kontamination der Umwelt ausgeht, durch regelmäßige Besichtigungen eingeschätzt werden. Aus Sicht der zuständigen Einsatzorganisationen können bei derartigen Besichtigungen Szenarien entwickelt werden, welche Art von Hochrisikolage von derartigen Anlagen ausgeht und wie im Einsatzfall möglichst routinemäßig damit umgegangen werden kann. Zudem lässt sich erkennen, ob das eigene Ressourcen- und Fähigkeitsprofil diesen Szenarien gerecht wird. Daneben lässt sich erheben, inwieweit gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen zur Risikominderung, z.B. im Bereich des Arbeits-, Brand- oder Umweltschutzes, tatsächlich umgesetzt werden.

Expertenworkshops: Für bestimmte Einsatzszenarien, die mit geringer Wahrscheinlichkeit eintreten, dann aber ein hohes Bedrohungspotential aufweisen, ist die verfügbare Expertise, vor allem mit entsprechendem praktischen Erfahrungshintergrund, häufig rar. Dies trifft vor allem zu, wenn aufgrund starker Ursachen-Wirkungs-Vernetztheit die Folgen der Gefahrenlage nur schwer vorhergesehen werden können.¹⁸ Für solche vorab erkannte Szenarien ist es zweckmäßig, Experten mit unterschiedlichem fachlichen und praktischen Hintergrund in Workshops zur Risikoidentifikation zusammenzubringen. Als konkrete Methode lässt sich dann beispielsweise das Brainstorming einsetzen.¹⁹ Hierbei wird ein zu lösendes Problem, hier die Identifizierung möglicher Risikopotentiale, den Teilnehmern

¹⁷ Vgl. beispielsweise Cao et al. 2018, S. 156.

¹⁸ Vgl. Amelunxen et al. 2018, S. 633.

¹⁹ Vgl. Yoe 2012, S. 188-192.

vorab bekannt gegeben. Inhaltliches Ziel des Brainstorming ist es, spontan möglichst viele Ideen zu äußern, die zur Problemlösung beitragen könnten.²⁰ An das Brainstorming schließt sich dann die systematische Auswertung der aufgezeichneten Ideensammlung an. Dieses Verfahren lässt sich in Form des Brainwriting individuell, d.h. zunächst ohne Einfluss der anderen Gruppenmitglieder, schriftlich durchführen.²¹ Hierbei schreibt jeder Teilnehmer seine Ideen auf ein vorbereitetes Formular. Diese werden in vorgegebener Reihenfolge an die jeweils nächsten Teilnehmer weitergegeben, und anschließend die Ideen vertieft oder ergänzt. Zielausrichtung kann entweder das Sammeln möglichst vieler Ideen oder die Vertiefung und Weiterentwicklung von Ideen sein. Da die Gedankenführung schriftlich dokumentiert wird, weist die Auswertung ein hohes Maß an Präzision auf.

Beide genannten Methoden setzen die Verfügbarkeit von Zeit und Kapazität im Vorfeld konkreter Einsätze voraus. Sind diese Voraussetzungen geschaffen, lassen sich mit zeitlichem Vorlauf ebenso die identifizierten Risiken bewerten, priorisieren und als Gegenmaßnahmen Einsatzroutinen konzipieren sowie die dafür benötigten Ressourcen beschaffen. In dringlicheren Situationen, vor allem während des Einsatzgeschehens, ist von derartigen stark auf Planungen fokussierenden Vorgehensweisen auf Verfahren zu wechseln, die ad hoc-Entscheidungen in unmittelbarer zeitlicher und räumlicher Nähe zum Risikoszenario ermöglichen.

Methoden zur ex post Identifikation

Wie bereits erwähnt, verläuft die Leistungserbringung von Einsatzorganisationen im Vergleich zu anderen Organisationen häufig unregelmäßig und wenig standardisiert. Folglich ist es nur begrenzt möglich, Lerneffekte im Sinne einer klassischen Lernkurve zu generieren, da die Angehörigen von Einsatzorganisationen Einsatzerfahrungen ausschließlich via Teilnahme an Einsätzen erwerben können.²² Umso bedeutsamer ist der Transfer des im Rahmen von Einsätzen erlangten Wissens auf andere Mitglieder der Organisationen.²³ Dies trifft vor allem auch auf Risikosituationen zu, die sich in Einsätzen spontan verändern können und nicht in jedem Einsatz bewältigt werden müssen. Entsprechende Vorgehensweisen, wie das spezifische Wissen zu Risiken nach beendetem Einsatzgeschehen transferiert

²⁰ Die Sitzungsdauer ist bewusst begrenzt und relativ kurz zu halten, wobei die Sitzung auf jeden Fall zu beenden ist, wenn die Diskussion keine neuen Ideen mehr ergibt.

²¹ Eine spezielle Form hiervon stellen Delphi-Studien dar (vgl. Cao et al. 2018, S. 156).

²² Vgl. Kern und Hartung 2013, S. 116.

²³ Vgl. hierzu auch Müller 2020 in diesem Band.

werden kann, sind also zwingend vonnöten.²⁴ Die folgenden Methoden können hierzu Verwendung finden:

Protokolle aus Stäben: Einsatzleitungen haben während des Einsatzgeschehens unter hohem Zeitdruck Entscheidungen – meist kooperativ zwischen mehreren involvierten Einsatzorganisationen²⁵ – zu treffen. Dies betrifft auch Anpassungen der Vorgehensweise in Abhängigkeit vom konkreten und sich unter Umständen ändernden Lagebild bzw. bei gleichzeitig voneinander abhängigen Lagen deren parallele Bearbeitung.²⁶ Um Entscheidungen später nachvollziehen zu können, ist deren Dokumentation im Rahmen der Lagebewältigung durch einen Stab der Einsatzleitung unumgänglich. Derartige Dokumente können im Nachgang zur Identifikation von Risiken herangezogen werden, die während des Einsatzes aufgetreten sind und entsprechende Anpassungsentscheidungen ausgelöst haben. Eine systematische Auswertung und dabei spezielle Registrierung solcher Risiken kann beispielsweise im Rahmen eines Debriefings stattfinden.²⁷

Austausch zwischen Angehörigen von Einsatzorganisationen: Aufgrund der jeweiligen Besonderheiten eines jeden Einsatzgeschehens sowie des gesamten Einsatzspektrums ist es nicht möglich, das individuelle, bei Einsätzen gesammelte Wissen standardisiert und vollständig auf andere Einsatzkräfte zu übertragen.²⁸ Auch die Gefahr individueller Auslegungen standardisierter Wissensübermittlung, beispielsweise mithilfe von Checklisten, erschwert die Wissensweitergabe. Insofern hat der persönliche Erfahrungsaustausch nach einem Einsatz eine wichtige Bedeutung, muss allerdings das Manko bewältigen, dass die Nachvollziehbarkeit der Verteilung des Wissens bei informellen Verfahren leidet.

Berichte von Einsatzbeobachtern: Insbesondere bei unübersichtlichen und langandauernden Einsätzen kann es zweckmäßig sein, Einsatzbeobachter zu mandatisieren. Diese sind mit einem klaren Auftrag zu versehen, welche Aspekte des Einsatzes von ihnen überwacht und dokumentiert werden sollen. So ist es unter Risikogesichtspunkten vorstellbar, die Mitglieder der beteiligten Einsatzorganisationen zur Beobachtung und Registrierung der aktuellen Risikolage abzustellen. Jegliche Veränderung von bereits identifizierten Risiken, neu entdeckte Risiken und neu

²⁴ Vgl. Müller 2018, S. 35-36.

²⁵ Vgl. beispielsweise Wurmb et al. 2018.

²⁶ Vgl. Schilling 2016, S. 309.

²⁷ Vgl. Schilling 2016, S. 314.

²⁸ Vgl. Müller und Kern 2018, S. 9.

erkannte schwache Signale sind der Einsatzleitung zu kommunizieren und zu dokumentieren. Das hilft einerseits den verantwortlichen Einsatzleitern nachzuweisen, unter welchen Bedingungen Entscheidungen während des Einsatzes getroffen wurden.²⁹ Andererseits lassen sich im Nachgang des Einsatzes, z.B. im Rahmen des Debriefings, Abgleiche zwischen den vor dem Einsatz identifizierten Risiken und neuen, erst während des Einsatzes offengelegten Risiken vornehmen. Dies kann Einfluss auf die Anpassung von Übungen zur Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft, Anforderungen an Mengen und Qualitäten von Material oder Ausbildungsprofile von Mitgliedern der Einsatzorganisationen haben.³⁰ Zur Beobachtung der Risikolagen lassen sich diverse technische Hilfsmittel einsetzen, wie zum Beispiel Drohnen, die es ermöglichen, leichter einen Gesamtüberblick über die räumliche Ausdehnung des Einsatzgeschehens zu erhalten. Entsprechend moderne Informations- und Kommunikationstechnik kann die Aufgabenerfüllung von Einsatzbeobachtern unterstützen.

Konsequenzen für weiterführendes Risikomanagement bei Einsatzorganisationen

Die zu unterschiedlichen zeitlichen Bezugspunkten stattfindende Risikoidentifikation wirkt sich auf das Risikomanagement von Einsatzorganisationen aus. Während die vor Einsätzen praktizierte reguläre Risikoidentifikation den planerischen Aspekten des Risk Management-Prozesses folgt, weist die im Einsatz erfolgende Identifikation der veränderten oder neu hinzugekommenen Risiken Analogien zum Umgang mit (Unternehmens-)Krisen auf. Die im Rahmen der Erhaltung der Einsatzbereitschaft erfolgende Aufstellung und Revision eines Risikoinventars erfolgt in diskreten Zeitabständen, im Einsatzgeschehen ist hingegen während eines konzertierten Zeitraums eine kontinuierliche Risikoerfassung erforderlich. Für den Umgang mit veränderten Risiken sind zudem strukturelle Voraussetzungen zu schaffen:

Werden während eines Einsatzes Anpassungsbedarfe an veränderte Risikolagen erkannt, sind entsprechende Kommunikationsstrukturen und Entscheidungswege zu konzipieren, um einerseits über die neuen Lagen zu berichten und andererseits darauf reagieren zu können.³¹ Während im Vorfeld Risiken ohne besonderen zeit-

²⁹ Vgl. Schilling 2016, S. 311-312.

³⁰ Vgl. auch Cao et al. 2018, S. 160.

³¹ Vgl. auch Schilling 2016, S. 311-312.

lichen Druck systematisch analysiert werden können und Zeit zur Verfügung steht, um geeignete Maßnahmen abzuwägen, die die Beherrschung der Risiken wahrscheinlich werden lässt (Preparedness), sind ein hoher Zeit- und Entscheidungsdruck typisch für das konkrete Einsatzgeschehen. Letztlich kann dann auf veränderte Risikolagen nur noch reagiert (Response), aber deren Bewältigung nicht mehr mit zeitlichem Vorlauf geplant werden. Werden im Einsatz Beobachter zur Identifikation geänderter Risikolagen eingesetzt, müssen diese die dafür notwendigen Ausbildungen und Erfahrungen mitbringen. Zum Teil erfolgen Risikoänderungen schleichend und nur mit ähnlichen Situationen schon mal konfrontierte Mitglieder einer Einsatzorganisation können das damit verbundene Risikopotential ermessen. Zum Teil ist auch Spezialwissen erforderlich, um das Auftreten von Risikolagen bei bestimmten Ausgangskonstellationen antizipieren zu können. Den beteiligten Einsatzorganisationen müssen Handlungsmöglichkeiten offen stehen, auf veränderte Risikolagen zu reagieren. Bei steigendem Risiko sind gegebenenfalls zusätzliche Einsatzkräfte hinzuzuziehen. Für den Fall, dass bisher nicht erkannte Risikokonstellationen auftreten, sind Einsatzkräfte mit spezieller Expertise gefragt.

Fazit

Die Risikoidentifikation wird üblicherweise als erster Schritt im Risikomanagement-Prozess behandelt. Für gewöhnlich folgen ihr in einem seriellen Ablauf weitere Analyseschritte und nachfolgend die Umsetzung von Risikomanagementmaßnahmen sowie die Überwachung und Kontrolle des vorangegangenen Prozessverlaufs. Für Einsatzorganisationen ist dieser rein serielle Verlauf nicht zweckmäßig, vielmehr sollte die Risikoidentifikation als ein das Risikomanagement permanent begleitender Prozess definiert werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass während der Umsetzung der risikopolitischen Maßnahmen im Einsatz Risikoänderungen sofort erfasst werden und eine adäquate Reaktion ermöglicht wird. Hierfür bedarf es besonderer Methoden und Praktiken, die auch bei hohem Zeit-, Entscheidungs- und Handlungsdruck systematisch Risiken identifizieren bzw. deren Veränderung registrieren können.

Literatur

- Aabo, Tom; Fraser, John R. S.; Simkins, Betty J. (2005): The Rise and Evolution of the Chief Risk Officer: Enterprise Risk Management at Hydro One. In: *Journal of Applied Corporate Finance* 17 (3), S. 62–75.
- Amelunxen, Christoph; Rupp, Nicola; Sander, Janina Isabella (2018): Methode zur Risikoidentifizierung in Prozessen der Gefahrenabwehr. In: Raimund Dachzelt und Gerhard Weber (Hrsg.): *Mensch und Computer 2018. Workshopband*, 02.–05. September 2018, Dresden. Bonn: Gesellschaft für Informatik e.V.
- Bruderer, Hansueli (1978): *Organisationsformen sozio-technischer Systeme mit Milizcharakter*. Dissertationsschrift ETH Zürich.
- Brühlwiler, Bruno (2011): *Risikomanagement als Führungsaufgabe. ISO 31000 mit ONR 49000 wirksam umsetzen*. 3., überarb. und aktualisierte Aufl. Bern u.a.: Haupt (Risikomanagement).
- Cao, Jie; Zhu, Li; Han, He; Zhu, Xiaodong (2018): *Modern Emergency Management*. Singapore: Springer.
- Chen, Rui; Sharman, Raj; Rao, H. Raghav; Upadhyaya, Shambhu J. (2008): Coordination in Emergency Response Management. In: *Communications of the ACM* 51 (5), S. 66–73.
- Dachzelt, Raimund; Weber, Gerhard (Hrsg.) (2018): *Mensch und Computer 2018. Workshopband*, 02.–05. September 2018, Dresden. Bonn: Gesellschaft für Informatik e.V.
- Ferrier, Norman; Haque, C. Emdad (2003): Hazards Risk Assessment Methodology for Emergency Managers: A Standardized Framework for Application. In: *Natural Hazards* 28 (2/3), S. 271–290.
- Hollenstein, Kurt Hans Rudolf; Merz, Hans; Bähler, Fritz (2007): *Methoden des risikobasierten Planens und Handelns bei der Naturgefahrenabwehr: Schlussbericht*. Unter Mitarbeit von Eidgenössische Technische Hochschule Professur für Forstliches Ingenieurwesen Zürich.
- Kern, Eva-Maria; Hartung, Thomas (2013): Zielorientiertes Risikomanagement bei Einsatzorganisationen. In: Wolfgang Kersten und Jochen Wittmann (Hrsg.): *Kompetenz, Interdisziplinarität und Komplexität in der Betriebswirtschaftslehre*. Festgabe für Klaus Bellmann zum 70. Geburtstag. Wiesbaden: Springer, S. 113–132.
- Martin, Duncan (2008): *Managing Risk in Extreme Environments. Front-line Business Lessons for Corporates and Financial Institutions*. London: Kogan Page.
- Müller, Johannes C. (2020): Zur Relevanz der Ressource Wissen für Einsatzorganisationen. Ein konzeptioneller Bezugsrahmen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 121–138.
- Müller, Johannes C. (2018): Wissenstransfer in Einsatzorganisationen. Empirische Entwicklung eines Bezugsrahmens für den intraorganisationalen Transfer von Einsatzwissen. Wiesbaden: Springer.
- Müller, Johannes C.; Kern, Eva-Maria (2018): Polizei, Bundeswehr & Co.: Wissenstransfer im Einsatz. In: *wissensmanagement* 20 (6), S. 8–9.
- Romeike, Frank (2018): *Risikomanagement*. Wiesbaden: Springer Gabler.

- Röser, Tobias; Kern, Eva-Maria (2019): Management von Einsatzprozessen: Flexibilität durch Standardisierung. In: *Zeitschrift für Führung und Organisation* 88 (1), S. 47–53.
- Schilling, Armin (2016): Praxisbeitrag: Krisenstabsarbeit zwischen Methodik und Pragmatik – Praxisbeobachtungen und Empfehlungen. In: Gesine Hofinger und Rudi Heimann (Hrsg.): *Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen*. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 309–315.
- Schröder, Anja; Geiger, Daniel (2014): Routine versus Improvisation im Katastrophenfall – Zur Bedeutung von Routinen in turbulenten Situationen. In: Oskar Grün und Andrea Schenker-Wicki (Hrsg.): *Katastrophenmanagement. Grundlagen, Fallbeispiele und Gestaltungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht*. Wiesbaden: Springer, S. 153–175.
- Wurmb, T.; Hossfeld, B.; Zoller, G. (2018): Polizei und Rettungsdienst bei der Bewältigung lebensbedrohlicher Einsatzlagen. In: *Notfall + Rettungsmedizin* 21 (7), S. 576–584.
- Yoe, Charles (2012): *Principles of Risk Analysis: Decision Making under Uncertainty*. Boca Raton: Taylor & Francis.



Beschaffung für Einsatzorganisationen

Michael Eßig, Andreas Glas, Christian von Deimling

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wird ein Beschaffungsmodell für Einsatzorganisationen konzipiert. Zunächst erfolgt eine Beschreibung der relevanten Rahmenbedingungen für die Beschaffung in Einsatzorganisationen, welche die Notwendigkeit eines angepassten sowie reaktionsfähigen Beschaffungsverhaltens verdeutlichen. Zudem wird der Forschungsstand hinsichtlich der öffentlichen Beschaffung, dem Defence Acquisition Management und der Humanitarian Logistics erläutert. Die Autoren resümieren, dass eine Beschaffungskonzeption einer responsiven Zuliefererkette für Einsatzorganisationen drei Komponenten beinhalten sollte.

Rahmenbedingungen für die Beschaffung von Einsatzorganisationen

Strategische Relevanz der Beschaffung in Einsatzorganisationen

Jede Organisation, ganz gleich ob privates Unternehmen, öffentliche Institution oder eben eine Einsatzorganisation, ist bei ihrer Leistungserstellung auf Zulieferer angewiesen. Benötigte, aber nicht selbst erstellte (Vor-)Leistungen müssen von Lieferanten beschafft werden. Industrieunternehmen kaufen heute im Schnitt über 50 Prozent ihrer Gesamtwertschöpfung (gemessen als Umsatzgröße) zu, die öffentliche Hand (Bund, Länder, Kommunen und andere öffentliche Auftraggeber) beschafft Waren und Dienstleistungen im Wert von über 350 Mrd. Euro, was etwa 15 Prozent des Bruttoinlandsproduktes entspricht. Schätzungen für (weltweit aktive) Einsatzorganisationen nennen ein Beschaffungsvolumen von über 44 Mrd. Euro mit deutlich steigender Tendenz, wobei beispielsweise 65 Prozent der Gesamtausgaben von UN-Hilfsorganisationen im Einkauf zu verorten sind.¹ Der

¹ Vgl. Falasca und Zobel 2011; Taupiac 2001.

Beschaffung kommt damit strategische Bedeutung zu. Zur privatwirtschaftlichen Beschaffung existiert bereits eine tragfähige Basis an Forschungsarbeiten.² Der Entwicklungsstand ist fortgeschritten, weshalb es sich anbietet, die privatwirtschaftliche Forschung nachzuvollziehen und die Erkenntnisse für Einsatzorganisationen zu nutzen und zu adaptieren. Die Entwicklung der privatwirtschaftlichen Beschaffung vollzog sich von einer ehemals operativen (Einkauf) zu einer strategisch bedeutsamen Unternehmensfunktion (Beschaffung).³ Beschaffung ist somit mehr als die Abwicklung des *Einkaufs*, sondern das Management der externen Ressourcen einer Organisation und verfolgt dabei das Ziel, die Verfügbarkeit aller Güter, Dienstleistungen, Fähigkeiten und Kenntnisse, die zur Durchführung, Aufrechterhaltung und Steuerung der primären und der unterstützenden Tätigkeiten dieser Organisation gebraucht werden, zu den günstigsten Bedingungen (d.h. zu wirtschaftlichen Konditionen) sicherzustellen.⁴ Dabei zielen die Beschaffungstätigkeiten auf inter- (zu *Lieferanten*) sowie intraorganisationaler (zur *eigenen Organisation*) Einflussnahme ab (sogenannte *Bipolarität der Beschaffungsaufgabe*⁵), wobei Beschaffung häufig die interorganisationalen Zusammenhänge und Schnittstellen mit Lieferanten in den Mittelpunkt stellt. Insgesamt sind für die Beschaffung drei Merkmale konstituierend:

- 1) Beschaffung ist eine Managementfunktion, welche aktiv die Leistungserbringung der Zulieferer (bzw., wie in der Folge zu diskutieren sein wird, der Zulieferkette) steuert.
- 2) Oberstes Ziel ist dabei die Sicherstellung der Verfügbarkeit der Zulieferleistungen. Wie noch gezeigt wird, ist dies für Einsatzorganisationen von besonderer Bedeutung, als ihre Leistungserstellung (z.B. Vorsorge, Rettung, Nothilfe) durch besondere Rahmenbedingungen gekennzeichnet ist, für welche die Verfügbarkeit erfolgskritisch im existenziellen Sinne sein kann.
- 3) Dabei gilt die Nebenbedingung der Wirtschaftlichkeit, ausdrücklich nicht des niedrigsten Preises – was im Einkauf häufig fälschlicherweise unterstellt wird. Wirtschaftlichkeit ergibt sich aus dem Verhältnis von Leistung zu Preis (Kosten)⁶, so dass durchaus Leistungsmerkmale, auch in Bezug

² Vgl. Wynstra 2010; Schneider und Wallenburg 2013.

³ Vgl. Tchokogué et al. 2017, S. 109-110.

⁴ In enger Anlehnung an van Weele und Eßig 2017, S. 20 sowie Eßig 2018, S. 487 f.

⁵ Vgl. Hamman und Lohrberg 1986; Buckles und Ronchetto 1996, S. 77 ff.

⁶ Vgl. § 58 (2) VgV sowie Burgi 2018.

auf z.B. Flexibilität oder Nachhaltigkeit, explizit berücksichtigt werden können.

Alle drei Aspekte werden von der Besonderheit der Einsatzorganisation tangiert und machen eine spezifische Beschaffungskonzeption erforderlich, die in diesem Beitrag entwickelt wird. Hierzu werden im nächsten Abschnitt Anforderungen, welche sich aus dem *Einsatz* oder aus wesentlichen Rahmenbedingungen (Vergaberecht) ergeben, als Input für die Konzeption aufbereitet.

Kundenanforderung *Einsatz* als Besonderheit

In Anlehnung an die Definitionen von Bruderer sowie Kern und Hartung werden Einsatzorganisationen verstanden

„als Organisationen [...], deren Zweck, d.h. Auftrag, eine Leistungserbringung in dringlichen Situationen zur Erhaltung und Wiederherstellung der normalen Lebensführung oder gar des menschlichen Überlebens darstellt.“⁷

Es handelt sich damit um sehr spezifische zivile wie militärische Dienstleister, welche ihre komplexen und oft nicht vorausplanbaren *Einsatzleistungen* unter dynamischen und herausfordernden Umfeldbedingungen erbringen müssen. Konkrete Beispiele sind Feuerwehren, Sicherheitsorgane wie Polizei oder Militär aber auch Hilfsorganisationen für Naturkatastrophen. Einsätze sind somit hochspezifisch, dynamisch, nur in Grenzen planbar sowie existenziell sowohl für die Leistungsempfänger (bspw. Katastrophenopfer) wie die Leistungserbringer (bspw. Soldatinnen und Soldaten). Damit liegt die Zielvorgabe aus *Kundensicht* für die Beschaffung eindeutig auf dem konstituierenden Merkmal (2) der Beschaffung, der Sicherstellung der Verfügbarkeit der beschafften bzw. zu beschaffenden Güter bzw. Dienstleistungen. Ist diese nicht adäquat gesichert, kann es zu Versorgungsengpässen kommen, welche Leib und Leben gefährden. Dabei geht es nicht nur darum, dass ein Produkt physisch (also bspw. am Einsatzort) vorhanden ist, sondern auch darum, dass die Qualitätsanforderungen (bspw. Schutzfunktion) gewährleistet sind. Die Besonderheiten dynamischer, wenig planbarer Bedarfe werden in der Beschaffungsforschung aufgegriffen⁸ und Fisher hat mit seiner grundlegenden Arbeit darauf hingewiesen, dass die Gestaltung der Zulieferstruktur

⁷ Kern und Hartung 2013, S. 115, die sich im Rahmen ihrer Definition wiederum an Bruderer 1978, S. 6 orientieren.

⁸ Vgl. Gadde und Wynstra 2018.

wesentlich von diesen Leistungsanforderungen abhängt.⁹ Er unterscheidet grundsätzlich zwischen funktionalen und innovativen Produkten. Während funktionale Produkte durch eine planbare Nachfrage mit geringen Prognoseabweichungen, wenigen Produktvarianten, niedrigen Fehlbeständen und geringen Vorlaufzeiten für eine (Nach-)Produktion gekennzeichnet sind, ist die Situation bei innovativen Produkten genau umgekehrt: Hier ist die Nachfrage nur schwer planbar, die Abweichungen von der Planung wie auch Vorlaufzeiten für die Produktion in der Regel hoch. Mag auch die Bezeichnung *innovativ* nicht adäquat sein, so sind Einsatzbedarfe genau durch diese Merkmale gekennzeichnet.

Von zentraler Bedeutung bei Fisher sind die Konsequenzen für die Gestaltung der Zulieferkette im Sinne des o.g. konstituierenden Merkmals (1): Während funktionale Produkte optimal über eine effiziente Lieferkette kosteneffizient mit geringen Beständen bei hohen Stückzahlen abgewickelt werden sollten, ist für innovative Produkte – und damit für den *Regelfall* von Einsätzen bzw. von Einsatzorganisationen eine *reaktionsfähige (responsive) Lieferkette* optimal.¹⁰ Das Management in Einsatzorganisationen muss also seine Tätigkeiten so ausrichten, dass eine möglichst agile Beschaffung und Versorgung ermöglicht wird. Der Fokus liegt hier auf der Fähigkeit, schnell und angemessen auf veränderte Nachfrage (bzw. im Fall der Einsatzorganisation auf einen spezifischen, kurzfristig zustande kommenden Einsatz) reagieren zu können, somit den Fokus auf Geschwindigkeit, Flexibilität und Qualität, den Aufbau von (Sicherheits-)Beständen sowie Investitionen in die Senkung der Vorlaufzeiten und weniger auf Kosten zu legen.¹¹ Diese Logik entspricht dem oben genannten konstituierenden Merkmal (2), der Sicherstellung der Verfügbarkeit auch unter den erschwerten situativen Bedingungen in Einsatzorganisationen. Bezüglich des konstituierenden Merkmals (3), der Beschaffung, könnte man vermuten, dass der Wirtschaftlichkeit in Einsatzorganisationen keine bzw. eine nur untergeordnete Bedeutung zukommt. Denn Einsatzorganisationen sind häufig öffentliche Organisationen (bspw. des Staates) oder zumindest nicht-erwerbswirtschaftliche Organisationen des privaten Sektors (sogenannte Non-Profit-Organisationen wie bspw. private Hilfsorganisationen). Dies trifft jedoch nur für die Abgrenzung von wirtschaftlich zu nicht-erwerbswirtschaftlich im Sinne der oben genannten Public- oder Non-Profit-Organisationen zu.¹² Die Abgrenzung von

⁹ Vgl. Fisher 1997, S. 107.

¹⁰ Vgl. Fisher 1997, S. 108 f.

¹¹ Vgl. Fisher 1997, S. 116.

¹² Vgl. Kotzab und Kaput 2014, S. 232.

wirtschaftlich zu nicht unwirtschaftlich ist jedoch auch für Einsatzorganisationen von zentraler Bedeutung. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in diesem Sinne bezieht sich auf die Maßgröße von Leistung zu Kosten bzw. Output zu Input.¹³ Vereinfacht liegt Wirtschaftlichkeit immer dann vor, wenn ein gegebener Output (bspw. eine definierte Verfügbarkeit) mit geringstmöglichem Input (bspw. zu niedrigsten Kosten) realisiert wird oder ein definierter Input zu einem möglichst hohen Output (bspw. höchste Verfügbarkeitsquote) führt. Im ersten Fall liegt für die Beschaffung ein Preis, im zweiten Fall ein Qualitätswettbewerb vor. Während eingesparte Gelder in anderer Weise zur Auftragserfüllung der Einsatzorganisation verwendet werden können, kann eine erhöhte Qualität einer Zulieferleistung direkt positiv auf die Auftragserfüllung wirken. Damit sind Einsatzorganisationen als häufig nicht (erwerbs-)wirtschaftlich arbeitende Institutionen somit sehr wohl auch in ihrer Beschaffung verpflichtet, wirtschaftlich zu handeln.¹⁴ Da Einsatzorganisationen i.d.R. aber eine öffentliche, also hoheitliche Aufgabe erfüllen, unterliegt ihre Beschaffung den Regularien der öffentlichen Auftragsvergabe. Daraus ergeben sich weitere Rahmenanforderungen, welche im nächsten Abschnitt herausgearbeitet werden.

Rahmenanforderung *Vergaberecht* als Besonderheit

Bei der Frage, ob eine Einsatzorganisation der öffentlichen Beschaffung zuzuordnen ist, genügt es, dass eine Einsatzorganisation einen Beitrag zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe (in diesem Fall) *Einsatz* leistet, die Organisation muss nicht zwingend dem *klassischen* öffentlichen Sektor (Bund, Länder, Kommunen) angehören. Die Kennzeichnung von Beschaffung als *öffentlich* bedeutet, dass spezifische Regelungen angewandt werden müssen, welche unter dem Oberbegriff *Vergaberecht* zusammengefasst werden können.¹⁵ Das Vergaberecht stellt den Rechtsrahmen für alle Beschaffungsaktivitäten von Auftraggebern da, welche (wie oben skizziert) zur Erstellung einer öffentlichen Aufgabe beitragen. Damit können auch privatwirtschaftliche Unternehmen unter diesen Status fallen, wenn sie beispielsweise mit Fördermitteln der öffentlichen Hand Leistungen zukaufen. Das Vergaberecht existiert nicht in Form *eines* Gesetzes, sondern umfasst in Deutschland eine Reihe von Rechtsnormen wie das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die Vergabeverordnung (VgV), die Unterschwellenver-

¹³ Vgl. Eichhorn und Merk 2016, S. 22 f.

¹⁴ Vgl. EBig 2018, S. 487 ff.

¹⁵ Vgl. Burgi 2018.

gabeordnung (UvgO) oder die Vergabeverordnung für die Bereiche Verteidigung und Sicherheit (VSVgV). Ohne an dieser Stelle in die rechtlichen Details einzusteigen, sei darauf verwiesen, dass mit dem Vergaberecht Vorgaben gemacht werden, wie öffentliche Auftraggeber ihren Vergabeprozess abzuwickeln und Bieter zu behandeln haben. Dies soll dazu dienen, allen Bietern die gleichen Chancen für die Gewinnung eines öffentlichen Auftrags einzuräumen und diskriminierungsfrei zu vergeben. Hauptziel ist dabei eine wirtschaftliche (und verhältnismäßige) Zuschlagsentscheidung für öffentliche Einkäufe. Das von § 97 (1) GWB als *Grundprinzip der Vergabe* definierte Wirtschaftlichkeitsprinzip deckt sich mit dem Begriff des *besten Preis-Leistungs-Verhältnisses*¹⁶ und damit mit dem oben skizzierten Verständnis von Wirtschaftlichkeit. Daher legt das Vergaberecht weder einseitig Kosten noch Leistungen als Zuschlagskriterien fest, sondern regelt lediglich die Verfahren, welche zu dieser wirtschaftlichen Zuschlagsentscheidung führen sollen. Für die Beschaffung von Einsatzorganisationen bedeutet dies, dass das Ziel einer reaktionsfähigen, responsiven Lieferkette über einen Qualitätswettbewerb auf Basis von Leistungskriterien sehr wohl möglich ist. Einzig Vorschriften wie das Verfahren abzuwickeln sind, wie z.B. die Einhaltung von Veröffentlichungs- und Fristvorgaben, können dazu führen, dass längere Vorlaufzeiten eingeplant werden müssen. In der praktischen Anwendung des Vergaberechts ist allerdings in Deutschland eine sehr starke Betonung des Preiswettbewerbs zu Lasten des Qualitätswettbewerbs festzustellen.¹⁷

Die Ausführungen zeigen, dass Einsatzorganisationen den Spielraum und die Wahlmöglichkeiten, welche das Vergaberecht zur Verfügung stellt, sinnvoll im Sinne der Gestaltung einer reaktionsfähigen, responsiven Lieferkette nutzen sollten. Das kann beispielsweise die Wahl eines Vergabeverfahrens betreffen (offene oder beschränkte Ausschreibung, mit oder ohne Teilnahmewettbewerb), die Gestaltung der Zuschlagskriterien (aktuell in Deutschland noch zu häufig rein auf den Preis fokussiert anstatt auf Qualitätswettbewerb) oder den Umfang der Beschaffung (Einzelauftrag, Rahmenverträge oder sogar Lösungseinkauf). Gerade die letzteren beiden Aspekte sind bei der Ausgestaltung einer Beschaffungskonzeption für Einsatzorganisationen instrumentell zu berücksichtigen.

¹⁶ § 58 (2) VgV.

¹⁷ Vgl. Schaupp et al. 2017.

Zum Stand der Forschung: Öffentliche Beschaffung, Defence Acquisition Management und Humanitarian Logistics

Bislang existieren nur relativ wenige Beiträge, welche sich explizit mit der Beschaffung für Einsatzorganisationen auseinandersetzen. Gleichwohl kann man auf drei Gruppen von Vorarbeiten aufsetzen:

Die oben angesprochene *Öffentliche Beschaffung* ist ein Forschungsfeld, welches in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat.¹⁸ So existieren viele juristische Arbeiten, welche sich insbesondere mit rechtlichen Fragestellungen des Vergaberechts auseinandersetzen. Dabei kommen Einsatzorganisationen wie Polizei, Feuerwehr oder Streitkräfte als Anwendungsfälle durchaus vor. Parallel dazu hat sich die (betriebs-)wirtschaftliche Beschaffungsforschung zunehmend Fragestellungen öffentlicher Einkaufsorganisationen gewidmet.¹⁹ Auch hier werden einsatzbedingte Problemstellungen eher als Anwendungsfall, weniger als eigene *Disziplin* eingeordnet. Eine Ausnahme bildet die Einsatzorganisation Streitkräfte im angelsächsischen Raum. Dort hat sich mit dem Defence Acquisition Management eine eigene, allerdings eher randständige Disziplin herausgebildet, die spezifische Fragestellungen der Rüstung wie Technologie- und Innovationsführerschaft, lange Lebensdauern, enge, wenig wettbewerbsintensive Beschaffungsmärkte sowie sicherheitspolitische Einflussfaktoren auf Einkaufsentscheidungen untersucht. Beispielfhaft seien hier die Beiträge von Kirckpatrick und Yoho et al. genannt, die eine Forschungsagenda skizzieren, die explizit zu verstärkter Beschaffungsforschung für Streitkräften aufruft.²⁰ Daneben gibt es bisher nur sehr wenige Beispiele für Beiträge, welche die Besonderheiten des Militärs im Zusammenspiel mit anderen Einsatzorganisationen adressieren.²¹

Schließlich hat sich für humanitäre Einsätze eine eigene Disziplin Humanitarian Logistics herausgebildet. Allerdings stehen dabei – wie der Name schon andeutet – eher logistische als beschaffungsbezogene Fragestellungen im Vordergrund. Gleichwohl liefert diese wichtige Beiträge für eine Weiterentwicklung der Supply Chains von Einsatzorganisationen. Ein Beispiel ist der Beitrag von Scholten et al., welche den Ansatz von Fisher für humanitäre Hilfsorganisationen adaptieren.²²

¹⁸ Vgl. Harland et al. 2013.

¹⁹ Vgl. Arlbjørn und Freytag 2012; S. 211.

²⁰ Vgl. Kirckpatrick 2008; Yoho et al. 2013.

²¹ Vgl. u.a. Apte et al. 2016.

²² Vgl. Scholten et al. 2010.

Ein Beispiel mit explizitem Beschaffungsbezug innerhalb der Humanitarian Logistics-Literatur ist der Beitrag von Falasca und Zobel, welche ein Optimierungsmodell je nach Spendenaufkommen errechnen.²³

Konzeption eines Beschaffungsmodells für Einsatzorganisationen

Ziele und Strategien der Beschaffung für Einsatzorganisationen

Auf Basis der angesprochenen Vorarbeiten setzt eine spezifische Beschaffungskonzeption für Einsatzorganisationen im Wesentlichen an zwei Punkten an:

Zum Ersten stellt sich bei allen Leistungen von Einsatzorganisationen die Frage, ob diese überhaupt zugekauft werden *können* (sogenannte *Make-or-Buy-Frage*). Das kann zum einen daran liegen, dass es am (Beschaffungs-)Markt gar keine entsprechenden Angebote bzw. Lieferanten gibt (z.B. weil die Leistung zu spezifisch ist) oder weil die Einsatzorganisation die Leistung nicht fremd vergeben will oder nicht fremd vergeben darf. Dies ist häufig bei hoheitlichen Aufgaben wie bspw. der inneren oder äußeren Sicherheit der Fall. Streng genommen stellt die Entscheidung zugunsten *Buy* die zwingende Voraussetzung dafür dar, dass überhaupt Beschaffungsaktivitäten notwendig sind. Gleichwohl kann eine strategisch verstandene Beschaffung Impulse dafür geben, dass über eine Auslagerungsentscheidung (neu) nachgedacht wird, beispielsweise wenn ein entsprechendes Angebot von Lieferanten zur Verfügung steht. Trotzdem ist die *Make-or-Buy-Frage* von Einsatzorganisationen häufig normativ zu beantworten und unterliegt dann keinem Wirtschaftlichkeitskalkül mehr, z.B. wenn aus rechtlichen oder moralischen Gründen auf den *Fremdbezug* von Soldatinnen und Soldaten in Streitkräften (sogenannte *Söldnerarmee*) verzichtet wird.

Zum Zweiten ist das beschaffungsseitige Ziel einer Einsatzorganisation zwingend die Errichtung einer *responsiven* Supply Chain wie oben skizziert. Dabei handelt es sich letztlich um eine normative Zielvorgabe, welche sich aus dem spezifischen Leistungsauftrag *Einsatz* ableiten lässt. Nach Fisher führt dies zwingend zu einem Qualitätswettbewerb im Einkauf; Ziele wie Geschwindigkeit, Flexibilität, Hochwertigkeit bei Schutz stehen im Vordergrund.²⁴ Greift man auf eine Differen-

²³ Vgl. Falasca und Zobel 2011.

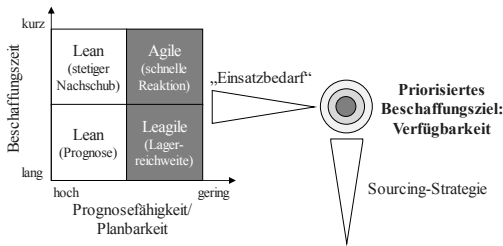
²⁴ Vgl. Fisher 1997.

zierung nach Christopher et al. zurück, so kann man Bedarfe nach ihrer Planbarkeit und der Geschwindigkeit der Bedarfsdeckung unterscheiden.²⁵ Für die Konzeption erfolgt an dieser Stelle eine Fokussierung auf *agile* Bedarfe. Diese stellen für Einsatzorganisationen die größten Herausforderungen dar, während planbare Bedarfe einer vergleichsweise klassischen Optimierungslösung zugeführt werden können. Demgegenüber erfordern gerade die Einsatzbedarfe eine strikte Priorisierung des Beschaffungsziels hinsichtlich der Verfügbarkeit benötigter Leistungen.

Dabei betrifft Verfügbarkeit nicht nur dringend notwendige Güter (wie Medizin, Wasser, Lebensmittel, Unterkünfte), sondern auch die Verfügbarkeit einsatzbereiter Investitionsgüter (bspw. LKW, Hubschrauber, Rettungsgerät, Wasseraufbereitungsanlagen). Dies erscheint auf den ersten Blick widersprüchlich, sind doch Investitionsgüter auf eine bisweilen extrem lange Nutzungsdauer ausgelegt (bei militärischem Gerät bspw. 30 bis 40 Jahre). Doch Investitionsgüter unterliegen einer Ausfallrate, sodass eine hohe Verfügbarkeit nur dann gewährleistet werden kann, wenn die Ausfallrate durch hohe Qualität gesenkt wird oder die Instandsetzung mit der Ersatzteilversorgung optimiert und gewährleistet ist. Die letzteren Besonderheiten lassen sich jedoch im Beschaffungsverhalten unmittelbar umsetzen. So zeigt Abbildung 1 einen Ansatz, wie eine Beschaffungskonzeption für Einsatzorganisationen gestaltet werden könnte. Ausgehend von den beiden genannten Dimensionen *Beschaffungszeit* und *Planbarkeit* lassen sich in einer Vierfelder-Matrix zunächst vier grundsätzliche Strategietypen identifizieren. Für Einsatzorganisationen sind dabei insbesondere die Strategietypen für die Beschaffung von einsatzrelevanten Beschaffungsobjekten von Interesse, die eine geringe Planbarkeit aufweisen und die entweder lange Beschaffungszeiten aufweisen oder eben besonders dringlich sind. Für die erste Kombination müsste eine Beschaffungsstrategie gewählt werden, bei denen Lagerbestände vor dem antizipierten Einsatzfall aufgebaut werden müssten. Bei der zweiten Kombination geht es um eine besonders reaktionsschnelle Beschaffung. Diese Bedarfsspezifika führen zu einer Zielpriorisierung, welche im Rahmen der Gestaltungsdimensionen einer Sourcing-Strategie zu andersartigen Kombinationen führen müsste als dies für planbare Bedarfe beispielsweise der Fall wäre. Um die so ermittelten strategischen Stoßrichtungen weiter zu konkretisieren, können dann die Entscheidungsfelder des sogenannten Sourcing-Konzeptes mit seinen Merkmalen (Beschaffungsobjekt, Lieferantenzahl, Beschaffungszeit, Beschaffungssubjekt, Beschaffungsareal,

²⁵ Vgl. Christopher et al. 2006.

Vertragsdauer, Vergabeverfahren, Zuschlagskriterien und Leistungsmessung) und den entsprechenden Ausprägungen genutzt werden. Letztlich kann die Gestaltung der Sourcing-Strategie auch dazu führen, neue Wege der Bedarfsdeckung zu denken. Man denke hier nur an den Kauf von Feldbetten oder den Betrieb eines Feldlagers als Beispiel, wie man allein vom Bedarfsobjekt her die Warengruppenstrategie durchspielen kann. Auf diesem Wege können bestimmte Ausprägungen besonders in den Fokus rücken. Dazu werden auf instrumenteller Ebene in der weiteren Folge dieses Beitrags Vorschläge für eine primär wirkungs-/verfügbarkeitsbezogene Kontrahierung von Lieferanten (Performance Based Contracting, PBC) einerseits und eine lebenszyklusorientierte Beschaffung (Life-Cycle-Cost Management, LCCM) andererseits vorgestellt.



Merkmalsdimension	Ausprägung			
Beschaffungsobjekt	Teil	Modul	System	Lösung/Betrieb
Lieferantenanzahl	Sole	Single	Dual	Multiple
Beschaffungszeit	Auf Lager (stock)		Bei Bedarf (on demand)	
Beschaffungssubjekt	Individuell		Kooperativ	
Beschaffungsareal	Einsatzgebiet (lokal)	Heimatmarkt (domestic)		Weltweit (global)
Vertragsart/-dauer	Spot-Transaktion (Leistungsvertrag)	Abruf-/Rahmenvertrag		Langfristiger Vertrag
Vergabeverfahren (indikativ, Auswahl)	Direktvergabe	Verhandlungs- verfahren	(Beschränkte) Ausschreibung	Wettbewerblicher Dialog
Zuschlagskriterium	Qualität der Einzelleistung	Indikatoren für Aufwand	Indikatoren für Ergebnis	Indikatoren für Wirkung
Leistungsmessung	Niedrigster Preis		Wirtschaftlichstes Angebot	
Ausgewählte Instrumente				
Performance based Contracting		Life-Cycle Cost Management		

Abbildung 1: Ziele und Sourcing-Strategie-Mix für Einsatzorganisationen

Instrumente (1): Leistungs- und qualitätsbezogene Lieferanten-kontrahierung durch Performance Based Contracting

Performance Based Contracting (PBC) bezeichnet die ergebnisorientierte Beschaffung zu leistungsabhängigen Preisen.²⁶ PBC spricht damit ein langfristiges Vertrags- und Austauschverhältnis zwischen einem Lieferanten und einem Auftraggeber an, in dem die Leistung mittels Kennzahlen beurteilt wird und die Vergütung in Abhängigkeit der Zielerreichung erfolgt.²⁷ Nachstehende Abbildung verdeutlicht den Zusammenhang, wobei vereinfacht der Anreiz eine Funktion über eine einzelne Kennzahl darstellt.²⁸

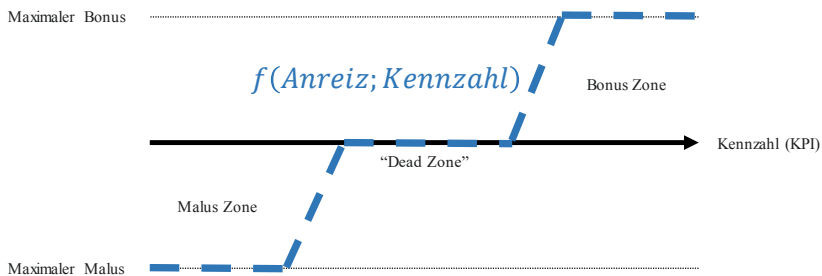


Abbildung 2: Konzept von PBC²⁹

PBC ist beileibe kein vollständig neuer Ansatz. Eines der in der Literatur häufig zitierten Beispiele wird bereits seit 1962 und bis heute genutzt. In dem Beispiel erfolgt die Bezahlung von Flugzeugturbinen einer Luftfahrtgesellschaft anhand der geflogenen Flugstunden.³⁰ Mithilfe von PBC ist es gelungen, durch die Ausrichtung auf geflogene Flugstunden die Interessen aller Beteiligten auf ein Ziel auszurichten. Denn *ohne PBC* verdient eine Triebwerksfirma im Kundendienst nur dann, wenn das Triebwerk ausfällt und Ersatzteile und Dienstleistungen notwendig werden. Geringe Robustheit und Ausfallsicherheit werden über das Kundendienstgeschäft *belohnt*. Dadurch besteht kein Anreiz, das Triebwerk über die

²⁶ Vgl. Glas 2012, S. 46.

²⁷ Vgl. EBig et al. 2016.

²⁸ Vgl. Sols et al. 2007.

²⁹ Vgl. Sols et al. 2007.

³⁰ Vgl. Rolls-Royce 2012.

Nutzungsdauer zu verbessern. *Mit PBC* ist die Situation anders, denn die Triebwerksfirma ist vollumfänglich verantwortlich für das Leistungsergebnis und kann durch innovative Prozesse und Methoden (z.B. Wartungsintervalle oder Sensorik) die Instandhaltung besser steuern oder sogar durch innovative Bauteile mit höherer Qualität die Ausfallrate beeinflussen. Dies steigert die Verfügbarkeit und damit die Nutzungsintensität. Durch den Bezahlmechanismus wird die Firma dafür belohnt.

Das Forschungsinteresse an PBC ist auch aufgrund solcher Beispiele stark gestiegen und es wird von verschiedenen Anwendungen in unterschiedlichen Branchen berichtet.³¹ Im Bausektor werden Gebäudesanierungen anhand der eingesparten Energiekosten vergütet oder eine schnellere Fertigstellung mit Bonuszahlungen belohnt.³² Windkraftanlagen werden nach eingespeister Energie entlohnt, Fährschiffe nach Betriebsstunden oder Hotelbetten nach Auslastung – die Bandbreite, auf welche Weise PBC eingesetzt werden kann, ist sehr groß. Sogar Schulen werden mit *Performance Based Education*-Programmen in Richtung eines langfristigen Lernerfolgs mit monetären Anreizen motiviert.³³ Es verwundert daher nicht, dass PBC auch im Bereich von Einsatzorganisationen bereits heute eingesetzt wird. Die Weltbank berichtet über PBC im Gesundheitswesen in Liberia.³⁴ Dort wurden im Zuge eines Projekts (Rebuilding Basic Health Services) eine Gruppe von Nichtregierungsorganisationen (NRO) anhand von Kennzahlen entlohnt. Ein Beispiel für eine solche Kennzahl ist die Anzahl an Kindern unter einem Jahr, welche vollen Impfschutz besitzen. Der Bonus bei Zielerreichung wurde mit sechs Prozent zusätzlicher Vergütung festgelegt und veränderte sich im Zuge des Projekts, worauf nachfolgend gezielter eingegangen wird.

Ein zweites Beispiel wurde dem spezifischen PBC-Applikationsfeld der militärischen Streitkräfte entnommen. Da die USA PBC seit dem Jahr 2001 als eine präferierte Strategie ansehen³⁵, erfährt der Ansatz mittlerweile in allen (verbündeten bzw. NATO)-Staaten besondere Aufmerksamkeit. Zahlreiche Beispiele im internationalen Umfeld wurden in der Praxis – aber auch in der wissenschaftlichen Literatur – behandelt. Das hier genannte Beispiel wird durch die Autoren aktuell in

³¹ Vgl. Selviaridis und Wynstra 2015.

³² Vgl. Sols et al., 2007.

³³ Vgl. u.a. Berlach und McNaught 2007.

³⁴ Vgl. Morgan 2011.

³⁵ Vgl. Kobren 2009.

einem Aktionsforschungsprojekt bearbeitet. Darin wird die Ersatzteilversorgung für ein militärisches Luftfahrzeug komplett aus der Verantwortung der Streitkräfte herausgenommen und an einen Lieferanten übergeben (> 40.000 Artikel). Die Bezahlung erfolgt auf Basis des Lieferservicegrades, welcher in Form einer Materialverfügbarkeit am Standort der Bundeswehr (Instandsetzungseinrichtung) gemessen wird. Für den Vertrag ist ein Zielpreis vereinbart, wobei Einsparungen überproportional an den Lieferanten ausgezahlt werden, wenn die Zielwerte der Materialverfügbarkeit erreicht oder übertroffen werden. Im Zuge der Forschung konnte beobachtet werden, wie der Lieferant Abläufe verändert und auch neue Prozesse implementiert, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Dies korreliert mit einer verbesserten Verfügbarkeit der Luftfahrzeugflotte.

Die Beispiele zeigen für Einsatzorganisationen einen großen potentiellen Mehrwert von PBC auf. Zum einen erfolgt eine Zielangleichung zwischen dem Auftraggeber und dem Auftragnehmer. Denn letztlich will keine Organisation Ersatzteile kaufen oder Impfmittel bezahlen. Im Fokus steht das Ergebnis (Outcome), also die Einsatzbereitschaft von Luftfahrzeugen und Kinder mit Impfschutz. Mithilfe von PBC nutzt die Beschaffung ein innovatives Lieferantenmanagement durch klare und messbare Zielvorgaben.³⁶ Zum anderen wird den Lieferanten ein klarer Verantwortungsbereich übertragen mit weitreichender Autonomie, wie die gesteckten Ziele erreicht werden sollen. Erst dies erlaubt es Lieferanten innovativ zu werden. Dies ist wichtig, denn gerade die Zielgröße *Verfügbarkeit* könnte durch das Vorhalten von Ressourcen ja prinzipiell immer erreicht werden (Lagerhaltung) – was bei nicht planbaren Bedarfen jedoch aufgrund der Materialbandbreiten und Mengen unwirtschaftlich wäre. Durch PBC setzt der Lieferant mit seinem spezifischen Wissen innovative Verfahren, wie eine Beschleunigung in der Produktion, flexiblere Belieferungskonzepte etc., um. Er hat einen Anreiz, agile Bedarfe fristgerecht zu decken und so die Verfügbarkeit zu erhöhen. Dazu müssen Anreizfunktionen und (Performance-)Ziele richtig operationalisiert und passend ausgestaltet werden, um Fehlanreize zu vermeiden. Dies zeigt, wie schwierig es ist, Anreize einzusetzen, auch wenn die Maßnahme scheinbar einfach und überschaubar erscheint. Dies ist mit Sicherheit auch für Einsatzorganisationen eine der größten Herausforderungen, insbesondere dann, wenn auf lokale Lieferanten im Einsatzgebiet zurückgegriffen wird. Kultur- und Werteunterschiede, aber auch die Art des Anreizes und die Frequenz der Anreizgewährung spielen

³⁶ Vgl. Glas et al. 2018.

hier eine große Rolle. Im Beispiel der Impfkampagne in Liberia legte man eine jährliche Bonuszahlung von sechs Prozent im Vertrag fest. Die lokalen Mitarbeiter waren davon zwar anfangs begeistert. Doch als man noch im ersten Jahr zu Weihnachten jedem Mitarbeiter 25 Kilogramm Reis als zusätzliche Belohnung gab, wurde klar, dass dies viel besser angenommen wurde als der monetäre Bonus. Man stellte den Bonus um und verkürzte auch die Anreizfrequenz auf vierteljährlich.³⁷ Eine weitere Herausforderung stellt die Nachvollziehbarkeit, Transparenz und insbesondere die Validität der Kennzahlen dar. Im Beispiel der Ersatzteilversorgung der Luftfahrzeugflotte wurden sämtliche Kennzahlen mittels ERP-Systemen gemessen und trotzdem gab es Messprobleme, da der Lieferant und der Auftraggeber unterschiedliche IT-Systeme nutzten oder die Zeitstempel bei Transaktionen unterschiedlich waren. Da die Bezahlung anhand der KPI erfolgt, ist die klare und für alle Seiten glaubhafte Messung der Kennzahlenwerte kritisch für eine erfolgreiche Umsetzung von PBC. Gleichwohl berichtet Morgan, dass in Ländern wie Liberia (nach einem Bürgerkrieg) Zahlen und Fakten häufig strittig waren und es Unstimmigkeiten gab, was die Implementierung von PBC erschwert hat. Trotz der genannten Herausforderungen bleibt PBC ein vielversprechender Ansatz für Einsatzorganisationen. Insbesondere internationale, jedoch auch die deutschen Streitkräfte, greifen verstärkt auf diesen Ansatz zurück. Durch PBC können bisher ungenutzte Agilitätsreserven der Lieferanten erschlossen werden, um die Verfügbarkeit von Leistungen und Investitionsgütern und so die Reaktionsfähigkeit von Einsatzorganisationen zu erhöhen.

Instrumente (2): Langfristige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durch lebenszykluskostenbasierte Vergaben

Um langfristige Vertragssysteme realisieren zu können, ist jedoch auch eine langfristig angelegte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erforderlich – gerade bei Einsatzorganisationen muss zwar häufig eine vergleichsweise schnelle Beschaffung zur Schließung eines unvorhersehbaren Bedarfs durchgeführt, die beschafften Lösungen aber nach dem erstmaligen Einsatzfall für einen langen Zeitraum bei der nutzenden Organisation weiterbetrieben werden. Man denke z.B. an Hochleistungspumpen für den Hochwasserschutz des THW, die zum Zeitpunkt der Überflutung sofort benötigt und nach dem Einsatzeignis langfristig weitergenutzt werden. Daher sind weniger die Anschaffungskosten zentrales Element einer wirtschaft-

³⁷ Vgl. Morgan 2011.

lichen Beschaffung, sondern vielmehr alle Kosten, die während des Lebenszyklus eines Produktes, einer Dienstleistung oder einer Bauleistung anfallen.³⁸ Diese sogenannte Lebenszykluskosten umfassen alle vom öffentlichen Auftraggeber getragenen Kosten, welche für die Anschaffung, die Nutzung, die Wartung und die Verwertung am Ende der Nutzungsdauer entstehen können. Die Anschaffungskosten können neben dem eigentlichen Preis für das funktionsfähige Endprodukt oder für die Dienstleistung auch die Kosten für notwendige technische Anpassungen und Änderungen sowie für die Ersatzteilausstattung oder Sondergeräte und Werkzeuge umfassen. Die Nutzungskosten können beispielsweise den Energieverbrauch, den Verbrauch von Betriebs- und Treibstoffen oder den Einsatz von Bedienpersonal beinhalten. Bei den Wartungskosten können beispielsweise die Personal- und Teilekosten für Wartungs- und Instandhaltungsmaßnahmen erfasst werden. Am Ende der Nutzungsdauer fallen dann Kosten für die Abholung, die Entsorgung oder das Recycling an. Darüber hinaus können auch Kosten berücksichtigt werden, die durch die externen Effekte der Umweltbelastung entstehen, beispielsweise Kosten der Emission von Treibhausgasen und anderen Schadstoffen sowie sonstige Kosten für die Eindämmung des Klimawandels.³⁹

Welche Rolle die Überlegungen zur Lebenszykluskostenrechnung spielen können, zeigen die nachfolgenden Beispiele. Bei Pumpensystemen liegen die Anschaffungskosten nur bei rund fünf bis zehn Prozent. Entsprechend fallen 90 bis 95 Prozent der Lebenszykluskosten auf die Betriebsphase der Pumpensysteme und hier insbesondere auf den Hauptkostentreiber *Energieverbrauch*. Bei Werkzeugmaschinen entfallen rund 30 Prozent der Lebenszykluskosten auf die Anschaffungskosten. Rund 70 Prozent der verbleibenden Lebenszykluskosten sind für Bedienpersonal und für Wartung und Instandhaltung einzuplanen. Im militärischen Anwendungsfall hat sich für die Untersuchung eines Schiffes für amphibische Landungsoperationen gezeigt, dass die Anschaffungskosten bei nur rund 20 Prozent liegen und 80 Prozent der rund 30-jährigen Betriebsphase zuzuordnen sind. Deutlich wird an dieser Stelle, dass die *Folgekosten* einer Beschaffungsentscheidung nicht nur dringend bei der Vergabeentscheidung berücksichtigt werden sollten, sondern auch nicht in ihrer Höhe unterschätzt werden dürfen.⁴⁰ Die langfristige Betrachtung der Lebenszykluskosten und die damit verbundene umfassende Betrachtung über die reinen Anschaffungskosten hinaus hat aus Sicht der beschaffen-

³⁸ Vgl. Artikel 68, Abs. 1, Richtlinie 2014/24/EU.

³⁹ Vgl. Artikel 68, Abs. 1, Zif. b, Richtlinie 2014/24/EU.

⁴⁰ Vgl. Bünting 2009, S. 48.

den Einsatzorganisation den Vorteil, dass das Investitionsgut bei der Zuschlagsentscheidung ausgewählt werden kann, das über einen definierten Lebenszyklus (bei militärischen Gütern z.B. bis zu 30 Jahren) die geringsten Gesamtkosten verursacht. Dabei können entsprechende Angebote den Zuschlag erhalten, die zwar prinzipiell einen höheren Einstandspreis (i.S.d. Anschaffungskosten) aufweisen, aber über den verbleibenden Lebenszyklus über geringere Nutzungs- und Wartungskosten zu insgesamt niedrigeren Lebenszykluskosten führen. Damit können qualitativ hochwertigere oder innovativere Produkte und Dienstleistungen, die letztlich eine höhere Zuverlässigkeit garantieren, wirtschaftlich das beste Angebot darstellen. So lassen sich letztlich Investitionsentscheidungen verbessern und über Vertragskonstrukte wie PBC kostspielige Fehlentscheidungen vermeiden.

Aus Sicht der Anbieter ergibt sich so die Möglichkeit, Produkte und Dienstleistungen anzubieten, die durch hohe technologische Kompetenz und einen hohen Entwicklungsaufwand, eine erheblich höhere Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit aufweisen, damit aber meist einen höheren Einstandspreis mit geringeren Folgekosten nach sich ziehen. Meist werden zwischen dem Auftraggeber und dem Anbieter während der Nutzung auch Daten aus der Nutzungsphase ausgetauscht, die zur weiteren technischen Verbesserung eingesetzt werden können.⁴¹ Die Analyse der Lebenszykluskosten als nützliche Eingangsinformation bereits in der Entwurfsphase eines Produktes betont die DIN 60300-3-310, in deren Fokus die Zuverlässigkeit der betrachteten Produkte steht. Die nachfolgende Abbildung 3 soll diesen Zusammenhang am Beispiel einer Werkzeugmaschine mit niedrigen Lebenszykluskosten (*Low LCC*) und einer Werkzeugmaschine mit einem niedrigeren Anschaffungspreis (*Low Cost*) veranschaulichen.

⁴¹ Vgl. Schweiger 2009, S. 29.

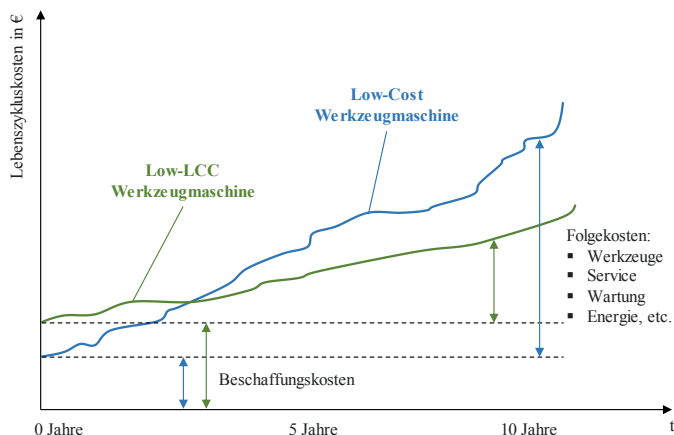


Abbildung 3: Vergleich zwischen einer Werkzeugmaschine mit niedrigen Lebenszykluskosten und einer Werkzeugmaschine mit niedrigerem Anschaffungspreis bei der Zuschlagsentscheidung⁴²

Die Vorschläge zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen der Europäischen Union aus dem Jahr 2014 sehen explizit die Möglichkeit vor, das wirtschaftlichste Angebot im Rahmen des Vergleichs von Leistungsparametern und Kosten auszuwählen.⁴³ Die entsprechenden Vorschläge der Europäischen Union sind in Deutschland mit der Vergaberechtsreform im Jahr 2016 übernommen worden. In der VgV wird der Einsatz von Lebenszykluskosten spezifiziert. Demnach können die öffentlichen Auftraggeber für das Zuschlagskriterium *Kosten* ersatzweise die Lebenszykluskosten heranziehen.⁴⁴ Auch in der VSVgV werden die Lebenszykluskosten als zulässiges Zuschlagskriterium zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots aufgeführt.⁴⁵ Damit die Berücksichtigung von Lebenszykluskosten zügig innerhalb eines Beschaffungsvorhabens voranschreiten kann, bietet es sich an, entsprechende Routinen und Arbeitsweisen bereits so zu etablieren, dass diese im Bedarfsfall ohne größere Anpassungen zur Anwendung kommen können.

Obwohl die Lebenszykluskostenrechnung erst im Jahr 2016 prominenten Eingang in die vergaberechtlichen Grundlagen in Deutschland gefunden hat, ist das Kon-

⁴² Entnommen aus Noske und Kalogerakis 2009, S. 142.

⁴³ Vgl. Artikel 67 Abs. 2, Richtlinie 2014/24/EU.

⁴⁴ Vgl. § 59 Abs. 1, VgV.

⁴⁵ Vgl. § 34 Abs. 2, Zif. 5 VSVgV.

zept grundsätzlich nicht neu und stammt sogar explizit aus dem Bereich der Einsatzorganisationen. Die Beachtung der Lebenszykluskosten wurde bereits in den 1930er Jahren zunächst bei Großprojekten beim Militär etabliert. In der Zwischenzeit kommt die Idee der Lebenszykluskostenrechnung auch in anderen Branchen und bei einer Vielzahl von unterschiedlichen Beschaffungsobjekten zum Tragen. In der betrieblichen Praxis sind für die Lebenszykluskostenrechnung bereits zahlreiche, teils sehr detaillierte Leitfäden zu finden. Beispielsweise bietet die NASA mit dem *NASA Cost Estimating Handbook* aus dem Jahr 2015 und das Government-Audit-Office (GAO) in den USA mit dem *Cost Estimating and Assessment Guide* umfangreiche Hilfestellung an. Auch Branchen- und Industrieverbände bieten entsprechende Handlungsleitfäden an. So beispielsweise der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) mit zahlreichen Beiträgen zu Lebenszykluskostenberechnungen oder der Verband Deutscher Maschinen und Anlagenbauer (VDMA). Dazu zählt unter anderem die VDI 2884 mit dem Titel *Beschaffung, Betrieb und Instandhaltung von Produktionsmitteln unter Anwendung von Life-Cycle-Costing* oder die VDMA 34160 mit dem Titel *Prognosemodell für die Lebenszykluskosten von Maschinen und Anlagen*. Auch das Deutsche Institut für Normung (DIN) bietet wichtige Hilfestellung bei der Berechnung von Lebenszykluskosten, darunter die DIN 60300-3-3 mit dem Titel *Anwendungsleitfaden – Lebenszykluskosten*.⁴⁶ Deutlich wird bei allen oben genannten Vorgaben, dass die Lebenszykluskostenrechnung zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt werden kann. Dazu zählen beispielsweise Entscheidungen zur technologischen Auslegung von Produkten im frühen Entwurfsstadium, die Schätzung des Auftragswertes vor der eigentlichen Vergabe und die Berücksichtigung als Zuschlagskriterium bei der Vergabe.

Folgt man der DIN 60300-3-3 für die eigentliche Durchführung der Lebenszykluskostenrechnung, dann wird ein systematisches Vorgehen, aufgeteilt in fünf Phasen empfohlen. Entsprechend muss in einer ersten Phase die Lebenszykluskostenrechnung geplant und vorbereitet werden. Wesentliches Ergebnis dieser Phase ist nicht nur die Zusammenstellung eines Teams zur Lebenszykluskostenberechnung, sondern auch eine zeitliche und organisatorische Ausgestaltung der notwendigen weiteren Schritte. In einer zweiten Phase gilt es anzuwendende Regeln, Methoden und Annahmen festzulegen. Dazu gehört auch die Festlegung einer Kostenaufbruchstruktur, entlang derer die jeweiligen Kosten systematisch prognostiziert werden können. In einer dritten Phase müssen die benötigten Daten ge-

⁴⁶ Vgl. Abele et al. 2009, S. 58 f.; Bünting 2009, S. 40 f.

sammelt, validiert, zugeordnet und dokumentiert werden. In einer vierten Phase erfolgt die eigentliche Berechnung bzw. Schätzung der Lebenszykluskosten. Hier gilt es, das ausgewählte Schätzverfahren (z.B. Expertengespräche, Analogiemethode oder Parametrik) einzusetzen und gegebenenfalls um Simulationen (z.B. Monte-Carlo-Simulationen) und Sensitivitätsanalysen zu erweitern. In einer abschließenden fünften Phase erfolgt die Erstellung eines entsprechenden Abschlussberichts, der auch Handlungsempfehlungen zur weiteren Optimierung der Lebenszykluskosten oder einzelner, identifizierter Kostentreiber beinhalten kann. Deutlich wird an dieser Stelle bereits, dass die Lebenszykluskostenrechnung mit einigem planerischem und zeitlichen Aufwand verbunden ist und ein gewisses Grundwissen bzw. Fertigkeiten bei der Kostenprognose erfordert. Das gilt sowohl für die Seite des öffentlichen Auftraggebers als auch für die Seite des Anbieters.

Werden die Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium bei der Vergabeentscheidung eingesetzt, dann muss der öffentliche Auftraggeber die Methode zur Berechnung der Lebenszykluskosten und die zur Berechnung vom Unternehmen zu übermittelnden Informationen in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen angeben.⁴⁷ Letztlich kann der öffentliche Auftraggeber dabei die Durchführung der Lebenszykluskostenrechnung auf die Anbieter übertragen. Allerdings sollte er in der Lage sein, die Angebote und die darin enthaltenen Lebenszykluskosten zu vergleichen und zu bewerten, um mögliche Informationsasymmetrien zwischen Auftraggeber und Anbieter zu vermeiden. Dies erfordert also auch eine entsprechend sorgsame Vorbereitung und vorab Veröffentlichung von einheitlichen und später dann vergleichbaren Kostenaufbruchstrukturen bereits in der Bekanntmachung der Vergabe.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Rahmenbedingungen für Einsatzorganisationen machen ein angepasstes und reaktionsfähiges Beschaffungsverhalten notwendig. Beschaffung ist mehr als *Einkaufen*, sondern steuert die Zulieferkette aktiv, um so die Verfügbarkeit der dringend benötigten Zulieferleistungen sicherstellen zu können. Dabei muss darauf geachtet werden, dass auch bei schwer planbaren Einsatzbedarfen die Nebenbedingung der Wirtschaftlichkeit bei den Beschaffungsvorhaben beachtet wird. Nur wenn die Mittel ökonomisch sinnvoll verausgabt werden, erzielen Einsatzorgani-

⁴⁷ Vgl. § 59 Abs. 2 VgV.

sationen insgesamt eine nachhaltige Wirkung, denn Unwirtschaftlichkeit verringert den (Beschaffungs-)Managementspielraum und damit Wirkungs- und Hilfsmöglichkeit der Organisation. Die Beschaffungskonzeption einer responsiven Zulieferkette für Einsatzorganisationen muss (1) die zu beschaffenden Leistungen nach Verfügbarkeitsanforderungen priorisieren und mittels einer geeigneten Beschaffungsstrategie verfügbar machen, (2) Lieferanten innovativ und strategisch steuern, um Verfügbarkeitsziele zu erreichen (anreizorientierte PBC-Verträge) sowie (3) dabei die langfristige Wirtschaftlichkeit im Sinne der Lebenszykluskosten einer Gesamtleistung sicherstellen. Während PBC *nach außen* (zu den Lieferanten) wirkt, beziehen sich Lebenszykluskosten auf die *interne* Sichtweise, wie Wirtschaftlichkeit erreicht werden kann. PBC bezieht sich auf eine ergebnisorientierte Beschaffung zu leistungsabhängigen Preisen. Es bietet den Vorteil, dass über die leistungsabhängigen Preise eine hohe Verfügbarkeit erreicht werden kann. Der Anbieter hat dabei einen hohen Anreiz, qualitativ hochwertige und langlebige Leistungen zu entwickeln und anzubieten. Der Auftraggeber zahlt letztlich nur für unmittelbar verfügbare und nutzbare bzw. einsetzbare Leistungen. Es findet also ein Interessenausgleich zwischen Auftraggeber und Anbieter der Leistungen statt.

Der Lebenszykluskostenansatz hingegen rückt den gesamten Lebenszyklus einer Leistung in den Mittelpunkt der Betrachtung. Einbezogen werden neben den Anschaffungskosten auch die gesamten Folgekosten aus der Nutzung und der späteren Verwertung der Leistung – zu dem Zeitpunkt, zu dem das Produkt bereits *geliefert* ist. Der Auftraggeber hat hier den Vorteil, dass er bei der Auswahl des wirtschaftlichsten Angebotes auch hochwertige und sehr ausfallsichere Leistungen berücksichtigen kann, selbst wenn deren Anschaffungskosten zunächst höher ausfallen. Für den Anbieter ergibt sich mit den Lebenszykluskosten auch der Vorteil, dass er nicht schon zu Beginn eines Vergabeverfahrens aufgrund einer vermeintlich teureren Lösung vom Verfahren ausgeschlossen wird. Für beide genannten Instrumente bietet es sich an, in den ruhigeren Phasen zwischen den Einsätzen (bzw. den Bedarfszeitpunkten) entsprechende Bearbeitungsroutinen und Standards zu entwickeln und bereitzuhalten. Nur dann können sie im Bedarfsfall zuverlässig und unter hohem Zeitdruck eingesetzt werden.

Literatur

- Abele, Eberhard; Dervisopoulos, Marina; Kuhrke, Benjamin (2009): Bedeutung und Anwendung von Lebenszyklusanalysen bei Werkzeugmaschinen. In: Stefan Schweiger (Hrsg.): Lebenszykluskosten optimieren. Paradigmenwechsel für Anbieter und Nutzer von Investitionsgütern. Wiesbaden: GWV Fachverlage, S. 51–80.
- Apte, Aruna; Gonçalves, Paulo; Yoho, Keenan (2016): Capabilities and competencies in humanitarian operations. In: *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management* 6 (2), S. 240–258.
- Arlbjørn, Jan Stentoft; Freytag, Per Vagn (2012): Public procurement vs private purchasing. In: *International Journal of Public Sector Management* 25 (3), S. 203–220.
- Berlach, Richard G.; McNaught, Keith: Outcomes Based Education? Rethinking the provision of compulsory education in Western Australia. In: *Issues In Educational Research* 17 (1), S. 1–14.
- Buckles, Tom A.; Ronchetto, John R. (1996): Examining an industrial buyer's purchasing linkages: A network model and analysis of organizational buying workflow. In: *Journal of Business & Industrial Marketing* 11 (6), S. 74–92.
- Bünting, Frank (2009): Lebenszykluskostenbetrachtungen bei Investitionsgütern. In: Stefan Schweiger (Hrsg.): Lebenszykluskosten optimieren. Paradigmenwechsel für Anbieter und Nutzer von Investitionsgütern. Wiesbaden: GWV Fachverlage, S. 35–50.
- Burgi, Martin (2018): Vergaberecht. Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung. 2. Aufl. München: C.H. Beck.
- Christopher, Martin; Peck, Helen; Towill, Denis (2006): A taxonomy for selecting global supply chain strategies. In: *The International Journal of Logistics Management* 17 (2), S. 277–287.
- Eichhorn, Peter; Merk, Joachim (2016): Das Prinzip Wirtschaftlichkeit. Basiswissen der Betriebswirtschaftslehre. 4., vollst. überarb. Aufl. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Eßig, Michael (2018): Öffentliche Beschaffung. In: Hans Corsten, Ralf Gössinger und Thomas S. Spengler (Hrsg.): Handbuch Produktions- und Logistikmanagement in Wertschöpfungsnetzwerken. Berlin, Boston: Walter de Gruyter, S. 487–501.
- Eßig, Michael; Glas, Andreas H.; Selviaridis, Kostas; Roehrich, Jens K. (2016): Performance-based contracting in business markets. In: *Industrial Marketing Management* 59, S. 5–11.
- Falasca, Mauro; Zobel, Christopher W. (2011): A two-stage procurement model for humanitarian relief supply chains. In: *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management* 1 (2), S. 151–169.
- Fisher, Marshall L. (1997): What is the right supply chain for your product? In: *Harvard Business Review* (75), S. 105–117.
- Gadde, Lars-Erik; Wynstra, Finn (2018): Purchasing management and the role of uncertainty. In: *IMP Journal* 12 (1), S. 127–147.
- Glas, Andreas (2012): Public Performance-based Contracting. Ergebnisorientierte Beschaffung und leistungsabhängige Preise im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Springer.

- Glas, Andreas H.; Henne, Florian U.; Eßig, Michael (2018): Missing performance management and measurement aspects in performance-based contracting. In: *International Journal of Operations & Production Management* 38 (11), S. 2062–2095.
- Hammann, Peter; Lohrberg, Werner (1986): Beschaffungsmarketing. Eine Einführung. Stuttgart: Poeschel.
- Harland, Christine; Telgen, Jan; Callender, Guy (2013): International Research Study of Public Procurement. In: Christine Harland, Guido Nassimbeni und Eugene Schneller (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Strategic Supply Management*. London: SAGE Publications, S. 374–401.
- Kern, Eva-Maria; Hartung, Thomas (2013): Zielorientiertes Risikomanagement bei Einsatzorganisationen. In: Wolfgang Kersten und Jochen Wittmann (Hrsg.): *Kompetenz, Interdisziplinarität und Komplexität in der Betriebswirtschaftslehre*. Festgabe für Klaus Bellmann zum 70. Geburtstag. Wiesbaden: Springer, S. 113–132.
- Kirkpatrick, David (2008): The Future of UK Defence Research. In: *Defence and Peace Economics* 19 (6), S. 479–491.
- Kobren, Bill (2009): What Performance Based Logistics Is and What It Is Not - And What It Can and Cannot Do. Defense Acquisition University Fort Belvoir, United States.
- Kotzab, Herbert; Kaput, Andrea (2014): Logistik und Supply Chain Management im Katastrophenfall. In: Oskar Grün und Andrea Schenker-Wicki (Hrsg.): *Katastrophenmanagement. Grundlagen, Fallbeispiele und Gestaltungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht*. Wiesbaden: Springer, S. 229–253.
- Morgan, Lindsay: When the Hustle Gets Rough: Making Performance-Based Contracting Work in Liberia. Hrsg. v. The World Bank Group. Online verfügbar unter <https://www.rbhealth.org/resource/when-hustle-gets-rough-making-performance-based-contracting-work-liberia>, zuletzt geprüft am 24.09.2019.
- Noske, Heiko; Kalogerakis, Christos (2009): Design-to-Life-Cycle-Cost bei Investitionsgütern am Beispiel von Werkzeugmaschinen. In: Stefan Schweiger (Hrsg.): *Lebenszykluskosten optimieren. Paradigmenwechsel für Anbieter und Nutzer von Investitionsgütern*. Wiesbaden: GWV Fachverlage, S. 135–151.
- Rolls-Royce: Rolls-Royce celebrates 50th anniversary of Power-by-the-Hour. Online verfügbar unter <https://www.rolls-royce.com/media/press-releases-archive/yr-2012/121030-the-hour.aspx>, zuletzt geprüft am 24.09.2019.
- Schaupp, Markus; Eßig, Michael; von Deimling, Christian (2017): Anwendung von Werkzeugen der innovativen öffentlichen Beschaffung in der Praxis: Eine Analyse der TED-Datenbank, Studienergebnisse für das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung. Neubiberg. Online verfügbar unter <https://medien.koinno-bmwi.de/anwendung-von-werkzeugen-der-innovativen-offentlichen-beschaffung-inder-praxis-eine-analyse-der-ted-datenbank/59749923>, zuletzt geprüft am 24.09.2019.
- Schneider, Lena; Wallenburg, Carl Marcus (2013): 50 Years of research on organizing the purchasing function: Do we need any more? In: *Journal of Purchasing and Supply Management* 19 (3), S. 144–164.

- Scholten, Kirstin; Scott, Pamela Sharkey; Fynes, Brian (2010): (Le)agility in Humanitarian Aid Supply Chains. In: *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 40 (8), S. 623–625, zuletzt geprüft am 24.09.2019.
- Schweiger, Stefan (2009): Lebenszykluskostenbetrachtungen bei Investitionsgütern. In: Stefan Schweiger (Hrsg.): *Lebenszykluskosten optimieren. Paradigmenwechsel für Anbieter und Nutzer von Investitionsgütern*. Wiesbaden: GWV Fachverlage, S. 15–34.
- Selviaridis, Kostas; Wynstra, Finn (2015): Performance-based contracting: a literature review and future research directions. In: *International Journal of Production Research* 53 (12), S. 3505–3540.
- Sols, Alberto; Nowick, David; Verma, Dinesh (2007): Defining the Fundamental Framework of an Effective Performance-Based Logistics (PBL) Contract. In: *Engineering Management Journal* 19 (2), S. 40–50.
- Taupiac, Catherine (2001): Humanitarian and Development Procurement: A Vast and Growing Market. In: *International Trade Forum* (4), S. 7–10.
- Tchokogué, André; Nollet, Jean; Robineau, Julien (2017): Supply's strategic contribution: An empirical reality. In: *Journal of Purchasing and Supply Management* 23 (2), S. 105–122.
- van Weele, Arjan J.; EBig, Michael (2017): *Strategische Beschaffung. Grundlagen, Planung und Umsetzung eines integrierten Supply Management*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Wynstra, Finn (2010): What did we do, who did it and did it matter? A review of fifteen volumes of the (European) Journal of Purchasing and Supply Management. In: *Journal of Purchasing and Supply Management* 16 (4), S. 279–292.
- Yoho, Keenan D.; Rietjens, Sebastiaan; Tatham, Peter (2013): Defence logistics: an important research field in need of researchers. In: *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 43 (2), S. 80–96.

Teil III

Einsatzorganisationen aus praxisorientierter Perspektive



Das THW – Erfahren im Umgang mit Hochrisikosituationen

Albrecht Broemme

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag stellt ein persönliches Exzerpt der langjährigen Erfahrungen des Autors in seiner Funktion als Präsident der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) dar. Nach einer kurzen Einführung in die Strukturen des THW widmet sich der Autor der Entscheidungsfindung und Führung in Ausnahmesituationen, organisationalen Voraussetzungen sowie Elementen der Ausbildung von Einsatzkräften im THW. Im Zuge einer abschließenden Diskussion wird zudem erörtert, auf welche Hochrisikosituationen sich Einsatzorganisationen vorbereiten können und die Bedeutung von Übungsszenarien hervorgehoben. Die innerhalb des Beitrages adressierten Aspekte werden durch prägnante Beispiele illustriert.

Einleitung

Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) ist eine Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Inneres, Bau und Heimat (BMI). Das Personal des THW besteht aus knapp 80.000 Ehrenamtlichen, rund 1.800 Beamten und Tarifbeschäftigten sowie seit 2019 aus bis zu 2.000 Bundesfreiwilligendienstleistenden. Das THW, als Einsatzorganisation des Bundes im Zivilschutz, weist die Besonderheit auf, zu 95 Prozent aus freiwilligen Helferinnen und Helfern zu bestehen, die jederzeit einsatzbereit sind. Die Kernaufgabe des THW, Einsätze vielfältiger Art leisten zu können, erfordert sowohl eine hohe Motivation der Freiwilligen als auch einen guten Ausbildungs- und Ausbildungsstand.¹ Die Hauptamtlichen im THW erledigen die Erstellung von Ausbildungsunterlagen, Planungen, größere Beschaffungen sowie Abrechnungen. Hauptzweck des THW sind Einsätze sowie zu deren Vorbereitung die Ausbildungen und Übungen. Die Ein-

¹ Vgl. hierzu auch Blanckmeister 2020 in diesem Band.

sätze werden von den knapp 700 Ortsverbänden durchgeführt, die in allen Regionen Deutschlands existieren. Die Ortsverbände sind rein ehrenamtlich organisiert. Eine typische THW-Unterkunft besteht aus einer Fahrzeughalle sowie einem Mannschaftsgebäude mit Umkleide- und Spindräumen, Mannschafts- und Büroräumen sowie einer Küche. Im Laufe eines Jahres führt das THW zur Unterstützung der Feuerwehr, der Polizei oder anderer Institutionen zwischen 12.000 und 15.000 lokale oder regionale Einsätze durch. Dazu kommen jährlich etwa ein Dutzend Auslandseinsätze. Das THW ist grundsätzlich der jeweiligen örtlichen Einsatzleitung unterstellt. Die THW-interne Steuerung erfolgt je nach Ausmaß des Einsatzes durch eine der 66 hauptamtlich besetzten Regionalstellen, durch einen der acht Landesverbände oder bei besonderen Lagen durch die THW-Leitung in Bonn. Die Auslandseinsätze werden hingegen vollständig von Bonn aus gesteuert.

Entscheiden in Ausnahmesituationen – Eine Herausforderung

Wie trifft das THW Entscheidungen?

Eine Entscheidung ist die Wahl einer Handlung aus mindestens zwei vorhandenen potentiellen Handlungsalternativen unter Beachtung der übergeordneten Ziele.

Bei THW-Einsätzen müssen grundsätzlich konkrete Entscheidungen getroffen werden. Dies ist in zweifacher Hinsicht anspruchsvoll: Einerseits handelt es sich in der Regel um komplexe Situationen, andererseits muss meistens unter hohem Zeitdruck eine richtige und sinnvolle Entscheidung getroffen werden. Wie macht man das? – Dies ist kein Hexenwerk, sondern ein Ergebnis von Ausbildung, Teamarbeit, Übung und Erfahrungen. *Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen* ist für das THW eine Herausforderung, der es sich immer wieder neu stellen muss. Der Erfolg von Einsätzen hängt ganz wesentlich davon ab, wie gut man auf besondere Lagen vorbereitet ist und wie gut es gelingt, in den Einsatzstäben geeignetes, geschultes Fachpersonal zusammenzuführen.

Man sollte die Visitenkarten nicht erst auf dem Trümmerhaufen austauschen.

Entscheidungen beruhen auf der beobachteten und bewerteten Einsatzsituation – im Katastrophenschutz sprechen wir von der *Lage*. Logischerweise hängt die Qualität einer Entscheidung ganz wesentlich davon ab, ob die erforderlichen Informationen hinlänglich bekannt sind. Die Beschaffung von Informationen kostet Res-

sources und Zeit. Sofern Informationen noch fehlen, ist es auch möglich, mit Annahmen zu arbeiten. Diese müssen klar erkennbar sein und, sobald wie möglich, schrittweise durch Tatsachen ersetzt werden. Bewertungen müssen vor allem nachvollziehbar sein. Erfahrene Bewerter kommen eher zu treffenden Bewertungen als Neulinge. Erfahrungen sollten daher im Unterricht weitergegeben und in Übungen erprobt werden.² Zukünftig kann mit Unterstützung durch Künstliche Intelligenz (KI) die Qualität von Auswertungen und Bewertungen gesteigert werden, z.B. bei der Auswertung von Fotos oder beim Vergleich von Daten mit denen von früheren Einsatzlagen. Entscheidungen müssen auch dann gefällt werden, wenn die Qualität oder die Quantität der Entscheidungskriterien lückenhaft ist. Derartige Entscheidungen müssen allerdings so bald wie möglich überprüft und gegebenenfalls revidiert werden. Die Bedeutung einer Entscheidung hängt stets davon ab, für welche Ebene und welche Dauer sie getroffen wurde. Man unterscheidet diesbezüglich zwischen strategischen, taktischen und operativen Entscheidungen.

Strategische Entscheidungen sind Zielvorgaben mit langfristiger Wirkung.

Beispiel: Das THW nimmt künftig mehr Aufgaben im Bereich Kritische Infrastrukturen wahr. Im Gegenzug werden Kapazitäten bei der Bergung reduziert.

Taktische Entscheidungen sind Rahmenvorgaben mit mittelfristiger Wirkung.

Beispiel: Vor jedem Auslandseinsatz muss jedes THW-Mitglied die Compliance-Regeln unterschreiben. Damit soll Vorkommnissen vorgebeugt werden, die zu Negativ-Schlagzeilen führen.

Operative Entscheidungen sind spezielle Vorgaben mit kurzfristiger Wirkung.

Beispiel: Aus Sicherheitsgründen sind in Afrika Überlandfahrten nach Einbruch der Dunkelheit ausnahmslos untersagt. Gegebenenfalls muss dort übernachtet werden, wo man sich gerade befindet. Hierüber ist die lokale Einsatzleitung zu informieren.

Bei großen Einsatzlagen kommt es darauf an, die Trennung der Entscheidungsebenen konsequent vorzunehmen und restriktiv zu beachten. Eine Vermischung führt zu schlechten Ergebnissen. Eine häufige Unsitte ist, dass sich die oberste

² Vgl. zum Thema Lernen bzw. Wissenstransfer in Einsatzorganisationen auch die Beiträge von Elbe 2020 sowie Müller 2020 in diesem Band.

Führungsebene auch um operative Fragen kümmert, statt sich mit strategischen Entscheidungen zu befassen. Diese Fragen sind meistens einfacher und schneller zu beantworten – was zu mehr Erfolgserlebnissen führt. Komplexe Fragen erfordern das Zerlegen in überschaubare Teilprobleme. Diese Teilung bedeutet eine räumliche, eine zeitliche oder eine aufgabenbezogene Aufteilung der Gesamtaufgabe. Je früher derartige Einteilungen vollzogen werden, desto besser organisiert laufen Großschadenslagen ab.

Beispiel Hochwasser-Lage: Die räumliche Aufteilung legt fest, welche genau bezeichneten Einsatzabschnitte gebildet werden; z.B. ist Abschnitt 1 der Bereich südlich des (Hochwasser führenden) Flusses zwischen A-Stadt und B-Dorf. Abschnitt 2 ist der Bereich südlich des Flusses zwischen B-Dorf und C-Dorf. Abschnitt 3 ist der Bereich nördlich des Flusses zwischen A-Stadt und D-Dorf, Abschnitt 4 nördlich des Flusses zwischen D-Dorf und E-Dorf. Diese Aufteilung muss gut erkennbar auf der Lagekarte dargestellt werden. Diese *Ordnung des Raumes* führt zu klaren örtlichen Zuständigkeiten. Für jeden Abschnitt ist eine Führungskraft verantwortlich. Eine zeitliche Aufteilung kann beim Hochwasser z.B. über die Vorbereitungsphase bis zum Eintreffen des Hochwasserpegels, die heiße Phase des höchsten Wasserstandes und die (viel längere) Zeit nach dem Abschwelen des Hochwassers definiert werden. Eine aufgabenbezogene Einteilung könnte lauten: Nachschub von Sandsäcken, Kommunikation mit der Kommune und mit der Bevölkerung (unter anderem zur Einbindung von Spontanhelfern) oder die Organisation der Ablösungen der Einsatzkräfte im Vier-Stunden-Takt.

Entscheidungen bei Katastrophen bzw. Hochrisikosituationen sind in der Regel Handlungsentscheidungen. Wie sie hergeleitet werden, ist im Abschnitt *Entscheidungsprozess als Regelkreis* (siehe unten) beschrieben. Wenn man von einem Entschluss abweichen muss, fällt dies meistens schwer. Umso wichtiger ist es, die möglichen Konsequenzen ohne oder mit Beibehalten der Entscheidung zu bedenken.

Beispiel Großbrand: Aufgrund eines Großbrandes mit starker Rauchentwicklung wird die Bevölkerung aufgefordert, die Fenster zu schließen und in Häusern zu bleiben. Die Frage, wie groß der Warnbereich sein soll, wird im Einsatzstab kontrovers diskutiert. Der Warnbereich wird zunächst drei Kilometer in Windrichtung und 500 Meter in die anderen Richtungen festgesetzt. Diese Entscheidung wird in einer Pressekonferenz sowohl als viel zu übertrieben als auch als unverantwortlich klein bezeichnet. Nach mehreren Stunden Einsatzdauer liegen weitere Messergeb-

nisse und Analysen vor, die einen krebbsverdächtigen Stoff im Brandrauch aufzeigen. Die gemessenen Konzentrationen schwanken zwischen fünf und 20 Prozent. Daraufhin wird der Warnbereich verdreifacht – die einen Kritiker der vorherigen Entscheidung bekommen Recht, die anderen haben sich geirrt. Dass Überlegungen auch zu falschen Schlüssen führen können, zeigen zwei historische Beispiele für Fehlprognosen:

- Charles Duell, Chef des amerikanischen Patentamts war sich 1899 sicher: „*Alles, was erfunden werden kann, wurde bereits erfunden.*“
- Thomas Watson, CEO von IBM, sagte 1943: „*Ich denke, dass es einen Weltmarkt für vielleicht fünf Computer gibt.*“

Watson kannte nur Großrechner und konnte sich die Entwicklung von *Persönlichen Computern* nicht vorstellen.

Stress erhöht kurzfristig das Denk- und Handlungsvermögen, er schränkt allerdings die Wahrnehmung ein. Unter Stress werden daher nur selten gute Entscheidungen getroffen. Wie kann man Stress vermeiden? Einerseits kann bereits *ein* Hektiker ein ganzes Team durcheinander bringen. Nach Möglichkeit gehören daher nur ausgeglichene oder ausgleichende Menschen in Führungsteams. Allerdings lebt ein Team von der Vielfalt seiner Mitglieder, die jedoch teamfähig sein müssen. Um Stress zu vermeiden, gibt es mehrere Faktoren:

- Die Atmosphäre im Stabsraum muss stimmen (Licht, Beleuchtung, Belüftung).
- Sofern man nicht steht, müssen die Sitze bequem sein – ohne dass man darauf einschläft.
- Die Anordnung der Sitze darf keine zu große Distanz haben.
- Spätestens alle zwei Stunden ist eine Pause für einige Minuten erforderlich.
- In der Pause ruhig und tief durchatmen baut rasch Stress ab.
- Bei hoher Belastung muss alle vier Stunden eine Ablösung erfolgen, bei *normaler* Belastung alle acht Stunden. Diese Ablösungen müssen personell und organisatorisch gut vorbereitet sein. Es dürfen keine *schwachen* Teams gebildet werden und es dürfen bei der Übergabe keine wichtigen, nicht dokumentierten Informationen verloren gehen.

Der vermeintliche Grundsatz, dass es wichtiger sei, gegebenenfalls *schnell irgendetwas* zu entscheiden als sich erst irgendwann zu entscheiden, trifft nicht zu. Wie bereits erwähnt, kann man bei fehlenden Informationen dringende Entscheidungen

treffen, sofern die Unsicherheiten der Entscheidung bewusst sind und man sich bemüht, so bald wie möglich nachzubessern.

Definitiv falsch: Lieber eine falsche Entscheidung als keine Entscheidung.

Sofern bereits beim Treffen einer Entscheidung klar ist, dass sie möglicherweise oder offensichtlich falsch ist, ist eine zweite Runde des Nachdenkens und der Analyse erforderlich – keinesfalls eine *Entscheidungslotterie*. Hilfreich kann es sein, andere Meinungen im Team miteinzubeziehen. Wenn es (vermeintlich oder tatsächlich) keine Entscheidungsvarianten gibt, muss die Entscheidung erst später getroffen werden. Eine *alternativlose* Entscheidung ist jedoch keine Entscheidung!

Genauso falsch: Lieber keine Entscheidung als eine falsche Entscheidung.

Wenn der Entscheidungsprozess *erstarrt* ist, muss eine Denkpause eingelegt werden. Es sollte versucht werden, andere Fakten oder Personen einzubeziehen. Sofern es zu viele Handlungsoptionen gibt, müssen die Kriterien zur Bewertung verändert werden. Falls man nur zwischen zwei Möglichkeiten schwankt, muss man weitere oder andere Bewertungskriterien heranziehen. Um eine Entscheidung zu treffen, benötigt es den Willen, dies zu tun. Blockaden können mithilfe von KI womöglich eines Tages vermieden werden.

Die Dauer von Entscheidungsprozessen korreliert nicht mit deren Qualität.

Wenn man zu lange für eine gute Entscheidung braucht, ist sie möglicherweise durch die Entwicklung der Lage nicht mehr gut. Ein Qualitätsmerkmal einer guten Entscheidung ist, dass sie zum richtigen Zeitpunkt vorliegt. Hier liefert die Logistik viele Beispiele. Wenn ein großer Einsatz erkennbar mehrere Tage lang dauert, muss man unverzüglich die Ablösungen der Mannschaften planen und organisieren. Selbst wenn man noch nicht präzise weiß, wie viele Ablösungen erforderlich sein werden und ob man mehr oder weniger oder gleich viele Einsatzkräfte benötigt, muss die Anforderung so früh wie möglich erfolgen, weil bis zum Eintreffen der weiter entfernten Ablösungskräfte Fahr- und möglicherweise Ruhezeiten hinzukommen. Wenn man die Ablösungen erst dann veranlasst, wenn sämtliche Fragen geklärt sind, kann die Ablösung der Einsatzkräfte nicht rechtzeitig funktionieren.

Der Entscheidungsprozess als Regelkreis

Jeder Entscheidungsprozess erfordert es, mehrere Schritte – immer wiederkehrend – zu durchlaufen. Dies ist der Regelkreis, der aus den Ingenieurwissenschaften stammt:

- a) Feststellung der Lage
- b) Bewertung/Beurteilung der Lage
- c) Entscheidungsfindung
- d) Auftrag zur Umsetzung
- e) Umsetzungskontrolle
- f) Feststellung der aktuellen Lage
- g) Bewertung/Beurteilung der aktuellen Lage
- h) Weiter wie c), d) und e)

Zu a) Oft fällt es schwer, Lageveränderungen zu erkennen und daraus die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen, insbesondere wenn es sich um *schleichende* Veränderungen handelt. Zur Gesamtlage gehört auch die öffentliche (mediale) Wahrnehmung der Lage. Die Interpretation der Lage durch die Medien hängt davon ab, wann die Medien welche Informationen erhalten. Sofern Informationen in offiziellen Verlautbarungen zu spät oder lückenhaft verteilt werden, beschaffen sich die Medien die fehlenden Infos oftmals auf anderen Wegen. *Soziale Medien* sind hierbei eine ergiebige Quelle – auch für Fake-News.

Zu b) Bei der Bewertung der Lage muss man zwischen überprüfbaren Feststellungen und Vermutungen sowie Prognosen unterscheiden. Vermutungen und Prognosen dürfen zur Bewertung der Lage herangezogen werden, wenn der Stab dies für erforderlich und vertretbar hält. Die Gefahren für Einsatzkräfte, die Bevölkerung sowie die Umwelt müssen beschrieben sein. Zur systematischen Vorgehensweise ist ein festgelegtes Schema hilfreich, das die möglichen Gefährdungen umfasst. Bei der Bewertung der Lage spielen darüber hinaus Lebens- und Berufserfahrungen eine bedeutsame Rolle.

Zu c) Die Entscheidungsfindung beruht auf der Bewertung der Lage und muss beantworten, was konkret zu tun ist. Grundsätzlich gibt es mehrere Möglichkeiten, die jeweils Vor- und Nachteile haben. Bei der Entscheidungsfindung kann eine Matrix hilfreich sein (z.B. auf einem Flipchart-Papier). Die Entscheidung sollte im Stab diskutiert werden, denn auf diese Weise ist sie auch transparent.

Zu d) Der Auftrag zur Umsetzung heißt im Katastrophenschutz *Einsatzbefehl*, was im zivilen Bereich unpassend erscheinen mag. Inhaltlich müssen aber stets folgende Punkte klar angegeben werden:

- Kurze Übersicht zur aktuellen Lage
- Wer genau soll den Auftrag ausführen?
- Mit wem arbeitet der Ausführende zusammen?
- Wem ist er vor Ort unterstellt?
- Wer unterstützt den Ausführenden, auf wen kann er zurückgreifen?
- Welche Straßen/Wege sollen benutzt werden, welche nicht?
- Wie erfolgt die Versorgung mit Verbrauchsmaterial, Kraftstoffen, Getränken und Lebensmitteln?
- Wann erwartet der Stab (auf welchem Wege) eine Rückmeldung zum Fortgang oder zur Erledigung des Auftrages?
- Welche Regelungen sind bei akuten Notlagen zu beachten, insbesondere Evakuierungen?

Zu e) Die Umsetzungskontrolle muss erfolgen, um rechtzeitig nachzusteuern oder gegenzusteuern, wenn sich der erteilte Auftrag als nicht zweckmäßig oder nicht durchführbar erweist. Ohne diese Kontrolle ist eine systematische Bewältigung von Krisen nicht möglich. Die Kontrolle geht über in die erneute Feststellung der Lage.³

Führen im Team

Bei komplexen Lagen kommt der Teamarbeit, beim THW *Stabsarbeit* genannt, eine große Bedeutung zu. Ein Team *lebt* von Akteuren mit unterschiedlichen Mentalitäten, Fachkenntnissen und Erfahrungen. Die Stabsmitglieder sollten allerdings teamfähig sein. Zu viele *Alpha-Tiere* dürften sich als schwierig erweisen. Außerdem sollten sich die Akteure bereits vor der Krise kennengelernt haben. Dies wird auch 3-K-Prinzip genannt: *In Krisen Köpfe kennen*.

³ Zu f) siehe a); zu g) siehe b).

Ein Führungsstab des Katastrophenschutzes besteht mindestens aus vier Personen mit klar definierten Zuständigkeiten:

- Stabsstelle S1 (Personal)
- Stabsstelle S2 (Lage)
- Stabsstelle S3 (Einsatz)
- Stabsstelle S4 (Logistik)

Das Team spricht miteinander, hört einander zu, diskutiert Ideen und entscheidet gemeinsam. Im Zweifelsfall ist die Entscheidung des S3 maßgeblich.

Teamarbeit mit stresserproben Entscheidern, Lebens- und Berufserfahrung begünstigen gute Entscheidungen.

Beispiel: Ein Hochwasser führt zum Stromausfall, da ein Umspannwerk unter Wasser steht. Welche Folgen sind kurz- und mittelfristig zu erwarten? Welche Auswirkungen sind langfristig zu erwarten? Wie lange kann das Problem andauern? Sind Evakuierungen erforderlich? Wo ist der Einsatz von Notstromaggregaten erforderlich und möglich? Welche Informationen gehen wann durch wen an die Bevölkerung?

Wichtig ist die laufende Beobachtung von äußeren und inneren Einflüssen (Störgrößen). Eine Lage verändert sich schleichend, kontinuierlich oder diskontinuierlich. Getroffene Entscheidungen müssen daher immer wieder auf den Prüfstand gestellt und gegebenenfalls revidiert werden.

Beispiel: Ein Hochwasserpegel kann kontinuierlich weiter steigen, schneller steigen, stagnieren oder fallen. Prognosen sind möglich, sofern zuverlässige Angaben über Hochwasserpegel samt Nebenflüssen flussaufwärts existieren. Es ist regelmäßig zu prüfen, ob die Prognosen zutreffen oder ob sie korrigiert werden müssen.

Organisatorische Voraussetzungen und Ausbildung

Eine erfolgreiche und effektive Organisation verfügt sowohl über eine passende Aufbauorganisation als auch über sorgfältig organisierte Verfahrensabläufe. Das THW hat nach einer vierjährigen internen Organisationsuntersuchung zum Stichtag 1. Januar 2018 eine neue Struktur eingeführt.⁴ Ziel war, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk konsequent an den Anforderungen von Einsätzen und an den Belangen einer zu 95 Prozent von Freiwilligen getragenen Behörde zu orientieren. Daher existieren nun in allen Ebenen drei durchgängige *Stränge*:

- Bereich *Einsatz* – E –
- Bereich *Einsatz-Unterstützung* – U – (bisher: *Zentrale Dienste* – Z –)
- Bereich *Ehrenamt und Ausbildung* – EA –

Diese Organisationsform wurde nach einer umfangreichen Prozessanalyse im gesamten THW bundesweit eingeführt. Sie ermöglicht ein besseres *Umschwenken* vom Alltagsmodus zum Einsatzmodus und zurück sowie die Umsetzung von Erkenntnissen aus Übungen und Einsätzen für verbesserte Einsatzvorbereitungen. Außerdem werden Verwaltungsabläufe optimiert, indem Entscheidungen und Handlungen dort erfolgen, wo es zweckmäßig ist und indem Kommunikationswege vereinfacht werden. Die Anpassung einer Behörde an veränderte Rahmenbedingungen ist ein schwieriger, zäher Prozess. Er ist von Erfolg gekrönt, wenn er unter Einbeziehung der Betroffenen gut geplant und dann konsequent von *ganz oben* bis *ganz unten* umgesetzt wird. Sofern die neue Struktur keine Verschiebungen oder gar Aufgabe von Standorten bedeutet – dies war beim THW eine der Vorgaben – lassen sich die Veränderungen leichter planen und umsetzen.

Die Aufbau- und die Ablauforganisation müssen an den Aufgaben orientiert sein.

Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz gehören in eine Hand – und somit auch die Entscheidungshoheit. Dies gilt grundsätzlich für die taktischen und für die operativen Entscheidungen. Bei strategischen Entscheidungen sollte vor allem klar sein, welche der oberen Führungsebenen sie trifft. Ein Einmischen *von oben* in Entscheidungsprozesse *weiter unten* führt zu nicht nachvollziehbaren Ergebnissen, für die sich letztlich keiner verantwortlich fühlt. Bei komplexen Lagen kommen regelmäßig die Fragen auf: Wer macht eigentlich was? Wer ist für welche

⁴ Hierbei wurde das THW von der Professur für Wissensmanagement und Geschäftsprozessgestaltung an der Universität der Bundeswehr München sowie dem Bundesverwaltungsamt unterstützt.

Entscheidungen verantwortlich? Wie wird wann was kommuniziert? Wenn etwas schief geht, will die Öffentlichkeit, insbesondere die Medien, möglichst rasch einen *Sündenbock* identifizieren. Dies gelingt den Kritikern übrigens umso leichter, je intransparenter Aufbau- und Ablauforganisation gestaltet sind. Der offene Umgang mit Fehlern ist in der deutschen Gesellschaft leider unpopulär. Dies gilt in der Politik, in der Verwaltung und in der Wirtschaft. Medien nutzen es weidlich aus: Wer Fehler begeht, wird *an den Pranger gestellt*. Wer Fehler (gleich) zugibt, wird in der Regel nicht für seine Offenheit gewürdigt. Auch wenn es in Deutschland hierfür keine Tradition gibt, bietet ein anderer Umgang mit Fehlern viele Möglichkeiten, die Gegenwart und die Zukunft besser zu gestalten. In der englischen Sprache wird nicht von einer Fehler-Auswertung gesprochen, sondern von *Lessons Learned*. Der englische Begriff ist nicht negativ besetzt und wird daher auch in der deutschen Fachsprache gerne verwendet.

Erkannte Fehler bieten die Möglichkeit, es beim nächsten Mal besser zu machen.

Leitungskompetenz erfordert hohe menschliche und fachliche Qualitäten. Wenn die Qualitäten nicht ausgewogen vorhanden sind, handelt es sich um keine gute Führungskraft. Mängel bei der Führung sind also nicht nur eine Frage des Führungsstils, sondern auch der Wirkung auf das (berufliche) Umfeld der Führungskraft. Eine erfolgreiche Führungskraft ist geschätzt und beliebt zugleich. Nur *beliebt* geht genauso wenig wie nur *gefürchtet*.

Führung = richtiger Umgang mit Menschen + gute Entscheidungen.

Führungswille und Führungsfähigkeit sind Voraussetzungen zum Führen.

Beim THW besteht beispielsweise die Ausbildung zum Gruppenführer⁵ aus mehreren Modulen:

- Grundsätze der Menschenführung
- Auftreten und Sprechen vor der *Gruppe*. Wie wirke ich auf Andere? Wie schaffe ich Vertrauen? Wie verschaffe ich mir Respekt?
- Vertiefende/erweiterte Fachkenntnisse
- Übungen, Übungen, Übungen: Planspiele, Planbesprechungen
- *Manöverkritik*, um aus Fehlern zu lernen

⁵ Hierbei handelt es sich um Verantwortliche für Einsatzteams mit sechs bis acht Freiwilligen.

Hochrisikosituationen sind eine besondere Herausforderung für alle verantwortlichen Führungskräfte. Die Qualität einer Entscheidung ist erst nach dem Wirksamwerden der veranlassten Maßnahmen zu beurteilen – sei es kurz- oder mittelfristig. Bei Entscheidungen in Hochrisikosituationen sollte sich der Verantwortliche stets auf Beratungen stützen: *Einsame* Entscheidungen sind sowohl mit hohen Risiken verbunden als auch schwer vermittelbar.

Niemand wird als Führungskraft geboren – man muss dies erlernen.

Beispiel: Ein erfahrener Entscheider kommt weniger schnell aus der Ruhe, da er ähnliche Situationen bereits erlebt oder geübt hat und die richtigen Personen kennt, mit denen er zusammenarbeiten muss.

„Kochrezept“ für gute Entscheidungen

1. Entscheidungen beruhen sowohl auf rationalen als auch auf emotionalen Anteilen. Intuitionen berücksichtigen Erfahrungen.
2. Entscheider müssen geschult sein! Entscheidungsfindung muss geübt sein! Sich zu entscheiden, erfordert auch Mut.
3. Entscheider können gefordert, dürfen aber nicht überfordert werden!
4. Komplexe Fragen müssen in überschaubaren Teilen gelöst werden.
5. Schwierige Entscheidungen erfordern eine Bearbeitung im geschulten Team.
6. Entscheidungen müssen ehrlich und zügig kommuniziert werden. Vorher müssen alle erforderlichen internen Abstimmungen erledigt sein.
7. Die Durchsetzbarkeit von Entscheidungen erfordert, stets die Kommunikationshoheit zu haben.
8. Stress vermeiden! *In der Ruhe liegt die Kraft!*
9. Sorgfältige Abwägungen kosten Zeit – nicht drängeln lassen! Jede Entscheidung bleibt ein Wagnis.
10. Zu lange Entscheidungsprozesse führen nicht automatisch zur Qualitätssteigerung. Der schlechteste Weg, den man wählen kann, ist der, keinen zu wählen.
11. Denkpausen einlegen!
12. Fehler müssen erkannt und als Chance wahrgenommen werden. *Lessons Learned* müssen sein!

Auf welche Hochrisikosituationen kann man sich vorbereiten?

Wiederholungen von Katastrophen

Es mag trivial klingen, aber es hat sich schon oft bewahrheitet:

Alles, was schon mal passiert ist, kann wieder passieren.

Beispiel: Wenn man in Japan die Konsequenzen aus dem Meiji-Sanriku-Erdbeben und dem Tsunami des Jahres 1896 mit einer 25 Meter hohen Tsunami-Welle berücksichtigt hätte, so hätte man in dieser Region kein Atomkraftwerk mit offenem Abklingbecken und ungeschützten Notstromaggregaten errichtet. Die Flutwelle des Tohoku-Erdbebens 2011 war 14 Meter hoch und verursachte die hinlänglich bekannten Schäden mit weltweiten Konsequenzen einschließlich des *Atomausstieges* in Deutschland.

Beispiel: Dort, wo ein Flusshochwasser die Innenstadt verwüstet hat, dürften beim Wiederaufbau in den Kellern keine Ölheizungen mit Kellertanks mehr verwendet werden. Diese Erkenntnisse werden längst nicht überall umgesetzt.

Szenarien als Vorlage für Planungen und Übungen

Zur Vorbereitung auf komplexe Situationen sollten Ereignisse betrachtet werden, die in der Vergangenheit vorgekommen sind. Diese umfasst einen Zeitraum von mindestens 100 bis – je nach Verfügbarkeit der Quellen – 1.000 bzw. 2.000 Jahren. Hieraus lassen sich Szenarien sowie die jeweiligen Aufgabenstellungen ableiten.

Das THW hat hierzu 2011 ein sogenanntes *Ziele-Papier* mit folgenden THW-relevanten Szenarien festlegt:

- Einsätze im Gelände oder auf Straßen und Wegen mit Blockaden durch Wasser, Schnee, Schlamm, Geröll oder Schutt;
- Orkan mit der Stärke von *Lothar* (1999/2000) und mit der Ausdehnung von *Kyrill* (2007);
- Schwere Sturmflut an der Nordseeküste (*Sturmflut 1962*);
- Flusshochwasser nach Starkniederschlägen oder Tauwetter (*Hochwasser 1997, 2002 und 2010*);
- Winter mit starken Schneefällen und Schneeverwehungen (*Winter 2010*);

- Hitzewelle mit Trockenheit und Dürre in Deutschland; Folgen: Waldbrände, Wasserknappheit (*Sommer 2003 in Frankreich, Spanien, Großbritannien*);
- Mehrtägiger Ausfall kritischer Infrastruktur in zwei deutschen Ballungsgebieten gleichzeitig (Strom, Telekommunikation, Frisch- oder Abwasser) (*Stromausfall im Münsterland 2005*);
- Engpass bei der Versorgung der Bevölkerung oder der Industrie durch mehrtägige Störung der Umschlag-, Lager- oder Transportlogistik (*Schiffshavarie bei St. Goar 2011*);
- Gefährdung eines Küstengebiets auf 20 Kilometer Länge durch 10.000 Tonnen Öl (*Havarie der „Prestige“, Spanien 2002*);
- Fünf Großveranstaltungen mit hoher Gefährdungslage in Deutschland innerhalb von zwei Monaten (*Fußball-WM 2006*);
- Fünf umfangreiche Schadenslagen parallel in deutschen Großstädten durch Terroranschläge oder kriegerische Auseinandersetzungen einschließlich ABC-Lage (*Terroranschläge in Madrid 2003 und in London 2005*);
- Starkes Erdbeben und mehrere Nachbeben in Deutschland mit massiven Schäden an Gebäuden, Verkehrswegen und Industrieanlagen; besondere Risiken gibt es in Südwestdeutschland und in der Kölner Bucht;
- Schweres Erdbeben mit mehreren Nachbeben im europäischen Ausland mit Millionen Betroffenen, wodurch internationale Hilfsaktionen mit hohem Koordinationsbedarf ausgelöst werden;
- Tsunami im Mittelmeerraum mit schweren Zerstörungen der Küstenregion (*Tsunami nach Explosion der Insel Santorini um 1600 v. Chr.*);
- Nach einer Naturkatastrophe im außereuropäischen Ausland mit mehreren Hunderttausend Betroffenen ist die Infrastruktur für Strom, Telekommunikation, Frisch- oder Abwasser zerstört (*Haiti 2010, Pakistan 2010*);
- Die Bundesregierung beteiligt sich mit zivilen Beiträgen an einer internationalen Friedensmission im Ausland (*Sierra Leone, Kongo, Liberia*);
- Naturkatastrophe oder (Bürger-)Krieg löst Flüchtlingsstrom aus.

Diese Szenarien enthalten keine Bewertung des Gefährdungsrisikos. Das Risiko beschreibt die Wahrscheinlichkeit des Eintretens in Verbindung mit dem zu erwartenden Schaden. Bei Risikobetrachtungen kann man zum Ergebnis kommen, dass man sich mit einem Szenario nicht unbedingt beschäftigen muss, weil die Eintrittswahrscheinlichkeit äußerst gering ist. Und wenn das Unwahrscheinliche dennoch

passiert – was dann? Besser ist es, auch das Unmögliche zu durchdenken. Besonders schwierig werden Planungen bei der Kombination von zwei oder mehr Szenarien, zum Beispiel *Versorgungsengpässe bei tiefem Winter mit großflächigem Stromausfall*. Sicher gibt es irgendwo Grenzen des Machbaren, aber sie sollten nicht zu eng gefasst sein. Ebenso sollte der sogenannte Domino-Effekt berücksichtigt werden: Dies ist die Auslösung von weiteren Schäden durch das vorangehende Ereignis. Dies kann zur Potenzierung des Schadensmaßes führen. Die o.g. Szenarien befassen sich übrigens grundsätzlich nicht mit der Ursache oder den Ursachen der Katastrophe. Der Stromausfall kann also die Folge eines technischen Defektes im Netz sein oder einer Fehlsteuerung in einer Leitwarte oder eines Cyber-Angriffs auf das Stromnetz oder eines Unfalls (Bagger tangiert Stromleitungen) oder eines terroristischen Anschlages. Je nach Ursache wird die mediale Bedeutung des Stromausfalls potenziert.

Bedenke auch das (vermeintlich) Unmögliche!

Sobald man auch *unmögliche* Szenarien einmal *durchgespielt* oder zumindest durchdacht hat, fällt es leichter, mit ähnlich gelagerten Fällen *fertig zu werden*.

Beispiel-Szenario: Die Elbe ist tagelang nicht schiffbar. Welche Folgen hat dies für den Güterumschlag in Hamburg, in Deutschland und auf der Welt? Welche Alternativen zum Frachtumschlag gäbe es?

Beispiel-Szenario: Im Rhein-Main-Gebiet fällt tagelang die Stromversorgung aus. Welche Auswirkungen hat der Stromausfall z.B. auf die Börse, die Europäische Zentralbank und die anderen Banken?

Beispiel-Szenario: Der Flughafen Berlin-Tegel fällt tagelang für den Flugbetrieb aus. Wie kann das Passieraufkommen mit über zwei Millionen Passagieren pro Monat umgeroutet werden?

Beispiel-Szenario: Infolge einer Epidemie fallen 25 Prozent der Beschäftigten tagelang aus. Wie kann der (Not-)Betrieb organisiert werden, wenn jeder vierte Mitarbeiter fehlt? Was muss unter diesen Umständen entfallen? Wie kann das *Kerngeschäft* aufrechterhalten werden?

Fazit

Hochrisikosituationen treten selten auf, viele Menschen erleben sie nie. Deshalb ist es umso wichtiger, sich darauf so gut wie möglich vorzubereiten, indem die Erfahrungen von anderen und aus der Vergangenheit ausgewertet werden. Mit eingespielten Stäben kann im Team jedes Problem gelöst werden. Kenntnisse über Entscheidungen unter Stressbedingungen sind hierbei hilfreich.

Sei vorbereitet. Es kommt schlimmer als Du denkst!

Literatur

- Blanckmeister, Barbara (2020): Potentiale erschließen, Zukunft sichern. Die Ziele einer attraktiven Aus- und Fortbildung im THW. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 399–411.
- Elbe, Martin (2020): Die Einsatzorganisation als Lernende Organisation. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 139–165.
- Müller, Johannes C. (2020): Zur Relevanz der Ressource Wissen für Einsatzorganisationen. Ein konzeptioneller Bezugsrahmen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 121–138.



Integrierte Stabsarbeit am Beispiel der Landespolizeidirektion Wien

Karlheinz Dudek

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag erläutert, wie die Zusammenarbeit diverser Einsatzorganisationen stabsdienstlich gestaltet sein sollte, um trotz unterschiedlicher behördlicher Zuständigkeiten dem Führungsgrundsatz *Einheit der Führung* adäquat Rechnung zu tragen. Der Autor argumentiert, dass für die Bewältigung komplexer Großschadenslagen insbesondere die integrierte Stabsarbeit von enormer Bedeutung ist. Neben einem gemeinsamen Begriffsverständnis, einer vorbereitenden Bindung von Stabsfunktionen an Personen und gemeinsamen Ausbildungen, können vor allem kollektive Übungen und ein einheitliches Verständnis des Führungssystems zur Bewältigung von komplexen Einsätzen beitragen.

Einleitung

Für die Bewältigung von komplexen Großschadenslagen ist eine effektive und effiziente Zusammenarbeit zwischen Einsatzorganisationen im Anlassfall ein maßgeblicher Schlüsselfaktor. Dies vor allem deshalb, als aufgrund der bestehenden Rechtslage unterschiedliche Behörden zur Vollziehung berufen sind. So sind etwa bei einer Terrorlage im Stadtgebiet von Wien die Landespolizeidirektion (LPD) Wien als Sicherheitsbehörde I. Instanz zur sicherheitspolizeilichen Gefahrenabwehr und für die Erfüllung der ersten allgemeinen Hilfeleistungspflicht, die Staatsanwaltschaft Wien im Zusammenwirken mit der Kriminalpolizei für die Ermittlungsmaßnahmen im Rahmen der Strafverfolgung und der Magistrat der Stadt Wien (insbesondere Feuerwehr und Rettungsorganisationen) für jene Gefahrenabwehrmaßnahmen zuständig, die in den Bereich des Krisen- und Katastrophenschutzmanagements fallen. Nach entsprechender Anforderung durch die Sicherheitsbehörde kann darüber hinaus auch das österreichische Bundesheer zur sicherheitspolizeilichen Assistenzleistung verpflichtet werden. Ziel dieses Beitrages ist

es, herauszuarbeiten, wie die Zusammenarbeit dieser Einsatzorganisationen stabsdienstlich gestaltet sein sollte, um insbesondere dem Führungsgrundsatz *Einheit der Führung* trotz unterschiedlicher behördlicher Zuständigkeiten in der Vollziehung Rechnung tragen zu können. Die Voraussetzungen dafür sind ein gemeinsames Begriffsverständnis, ein gemeinsames Verständnis zum Führungssystem (Führungsgrundsätze, Führungsorganisation, Führungsverfahren, Führungsmittel) und ein umfassendes Verständnis für die Rechtslage. Zur Sicherstellung dieser Voraussetzungen sind zudem umfangreiche Vorleistungen erforderlich, insbesondere in der Entwicklung und Gestaltung der Vorschriftenlage sowie im Bereich der Ausbildung. Wenn die Funktionsträger in Einsatzorganisationen diese Voraussetzungen internalisiert haben, lässt sich eine Stabsarbeit entwickeln, die es erlaubt, ohne Eingriff in rechtliche Zuständigkeiten die jeweiligen Schritte des taktischen Führungsverfahrens – beispielhaft dargestellt auf Ebene einer Sicherheitsbehörde in einer Großstadt – in abgestimmter Form durchzuführen.

Grundlagen

In diesem Kapitel sollen die zum Verständnis des Themas notwendigen Begriffe und Grundlagen dargestellt und erläutert werden.

Großschadenslage

„Als Großschadenslage im Sinne dieses Gesetzes ist jedes bereits eingetretene oder noch bevorstehende Ereignis zu verstehen, das durch elementare, technische oder sonstige Auswirkungen geeignet ist, in ungewöhnlichem Ausmaß Personen- oder Sachschäden zu bewirken und das mit örtlichen Einsatzkräften bewältigt werden kann.“¹

Als Großschadensereignis ist auch ein unvorhergesehenes Ereignis zu verstehen, das zahlreiche Verletzte oder Tote gefordert hat und oft mit erheblichen Störungen oder unmittelbaren Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hervorgeht.² Zu deren Bewältigung sind innerhalb der Sicherheitsbehörden die Begriffe *Besondere Lage* und *Sonderlage* maßgeblich:

¹ Land Wien 2015, § 2 Abs. 2 Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz (W-KKG).

² Vgl. zuletzt Bundesministerium für Inneres 2018a, S. 15.

Besondere Lage

„Lage, die mit den vorgegebenen Strukturen und Abläufen der Allgemeinen Aufbauorganisation (AAO), sowie den üblicherweise zur Verfügung stehenden Maßnahmen, Mitteln und Kräften unter den Gesichtspunkten der Effektivität und Effizienz voraussichtlich nicht oder nicht zufriedenstellend zu bewältigen ist.“³

Sonderlage

„Sonderfall der besonderen Lage, der zur Bewältigung von lebensbedrohlichen Einsatzlagen wie insbesondere Terror- Amok- oder Geisellagen (TAG-Lagen) sowie Entführungen und ähnlich schweren Fällen der Gefahrenabwehr das taktische Zusammenwirken mehrerer Organisationseinheiten von besonders ausgebildeten und ausgerüsteten Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes erfordert.“⁴

Besondere Aufbauorganisation (BAO)

„Zeitlich befristet eingerichtete Aufbauorganisation zur Bewältigung besonderer Lagen, die im Rahmen der AAO voraussichtlich nicht oder nicht zufriedenstellend bewältigt werden können.“⁵

Folgerungen

Aus den vorstehenden Begriffen ist abzuleiten, dass nur bei besonderen Lagen oder Sonderlagen die Einrichtung einer BAO vorgesehen ist.⁶ Dabei zeigt sich, dass die Einrichtung einer solchen – insbesondere bei TAG-Lagen, die meist ad hoc entstehen – eine entscheidende Führungsleistung darstellt. Da der Faktor Zeit zum Erreichen der Handlungsfähigkeit dabei eine maßgebliche Rolle spielt, müssen geeignete Bedienstete aus ihrer Funktion in der AAO möglichst rasch in eine Funktion in der BAO wechseln. Eine solche BAO besteht im Kern aus dem behördlichen Einsatzleiter (der zur Bewältigung dieser Lage zuständige Leiter der Sicherheitsbehörde oder ein vom ihm damit beauftragter behördlicher Organwal-

³ Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 5.

⁴ Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 5. Gem. § 1 Abs. 2 RLV haben die Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes [= Polizisten, Anm. d. Verf.] im Dienst ihre Aufgaben zu erfüllen, soweit dies auf Grund ihres Ausbildungsstandes und ihrer beruflichen Erfahrung von ihnen erwartet werden kann. Insoweit die Aufgabenerfüllung eine besondere Ausbildung erfordert (z.B. im Falle einer Geiselnahme, eines Gefahrgütertransportes oder einer Bedrohung mit Sprengstoff) und ein entsprechend ausgebildetes Organ nicht zur Stelle ist, haben andere Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes nur einzuschreiten, wenn die erwarteten Vorteile sofortigen Handelns die Gefahren einer nicht sachgerechten Aufgabenerfüllung auf Grund besonderer Umstände überwiegen (vgl. Verordnung des Bundesministers für Inneres 2012).

⁵ Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 5.

⁶ Vgl. hierzu auch von Kaufmann 2020 und Holzer 2020 in diesem Band.

ter)⁷, dem Einsatzkommandanten (der zur Bewältigung dieser Lage mit der taktischen und logistischen Führung betraute Exekutivbeamte, im Normalfall ein Polizeioffizier)⁸ sowie den erforderlichen Einsatzabschnitten, die direkt dem Einsatzkommandanten unterstellt sind⁹. Dem behördlichen Einsatzleiter kann zur Unterstützung ein Führungsstab¹⁰ beigegeben werden, der Einsatzkommandant wird durch einen Einsatzstab¹¹ unterstützt. Der Einsatzstab gliedert sich im Bereich der Sicherheitsbehörden grundsätzlich in die Sachgebiete S 1, Personal; S 2, Lage; S 3, Einsatz; S 4, Versorgung; S 5, Öffentlichkeitsarbeit; S 6, Kommunikation und – für den Fall, dass kein Führungsstab eingerichtet ist – S 7, Recht.¹² Diese Sachgebiete werden auch als Führungsgruppe bezeichnet.¹³ Während durch den Führungsstab vor allem die Beurteilung der Rechtslage, Expertise in bestimmten Themenfeldern und Kommunikation zu anderen Behörden, Medien etc. abzudecken sind, ist der Einsatzstab *brain trust* und Arbeitsmuskel zur taktischen und logistischen Bewältigung der Lage.¹⁴

Diese grundsätzliche Gliederung eines Stabes in die Sachgebiete 1 bis 6 bzw. 7 deckt sich mit den Einsatzorganisationen, die im Krisen- und Katastrophenschutzmanagement tätig werden (Rettungsorganisationen, Feuerwehr)¹⁵ sowie in Teilen mit den Führungsgrundgebieten (FGG) des österreichischen Bundesheeres.¹⁶ Darüber hinaus kann eine Fachgruppe eingerichtet werden, innerhalb der interne und/oder externe Fachberater und Verbindungsorgane anderer Behörden und Organisationen bei Bedarf tätig werden.¹⁷ Die Einrichtung einer Fachgruppe wird demnach einerseits dann sinnvoll sein, wenn zur Bewältigung der Lage eine besondere Expertise erforderlich ist (etwa von Vertretern von Energieversorgungsunternehmen, der österreichischen Bundesbahn, der Rettungsorganisationen, der Feuerwehr oder der Wiener Linien) und andererseits dann, wenn aufgrund rechtlicher Vorgaben unterschiedliche Behörden zur Vollziehung zuständig sind (z.B. bei einer Terrorlage, die zugleich auch eine Katastrophenschutzlage ist bzw. dazu

⁷ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 6.

⁸ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 6.

⁹ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 7.

¹⁰ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 7.

¹¹ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 7.

¹² Vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 7.

¹³ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 6.

¹⁴ Vgl. Dudek 2009, S. 19.

¹⁵ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2007, S. 40 ff.

¹⁶ Vgl. Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport 2009, S. 56.

¹⁷ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 6.

wird). Die besondere Herausforderung ist dabei, wie Führungsgruppe und Fachgruppe miteinander kommunizieren – schlicht: Wie die Stabsarbeit¹⁸ erfolgt. Im Ergebnis kommt es darauf an, die Kernfunktionen eines Stabes – nämlich die Unterstützung des jeweiligen Kommandanten bei der Entscheidungsfindung sowie die Dienstleistung für die eingesetzten Kräfte – abgestimmt sicherzustellen.¹⁹ Darauf baut die Definition der integrierten Stabsarbeit auf:

„Stabsarbeit, bei der durch die Integration von Vertretern weiterer sachlich und/oder örtlich zuständiger Behörden und Einsatzorganisationen die Lagebeurteilung, die Willensbildung (Entschluss) und die Auftragserteilung/Befehlsgebung in abgestimmter Weise erfolgt und somit der Führungsgrundsatz ‚Einheit der Führung‘ auch bei mehrfacher Zuständigkeit gewährleistet ist [...]“²⁰

Daraus ist abzuleiten, dass seitens der Praxis versucht wird, effektive, einfache und trotzdem rechtskonforme Lösungen in Entsprechung des Führungsgrundsatzes *Einheit der Führung* zu finden.

Führungsverfahren

Unter dem Begriff *Führungsverfahren* ist ein zielgerichteter, in sich abgeschlossener Denk- und Handlungsablauf, durch den ein vorliegender Auftrag zum Erreichen eines vorgegebenen Ziels,

- schrittweise zu konkreten Handlungsanweisungen für Nachgeordnete aufgearbeitet,
- die Handlungsanweisungen den betroffenen Nachgeordneten vermittelt und
- die Vollziehung der Handlungsanweisungen kontrolliert werden.²¹

Das Führungsverfahren kann dabei durch eine Einzelperson (Kommandantenverfahren) oder arbeitsteilig im Stab (als verkürztes oder geschlossenes Stabsverfahren) durchgeführt werden.²² Dieses Führungsverfahren – unabhängig davon, ob es

¹⁸ Unter Stabsarbeit ist das standardisierte Zusammenwirken einer arbeitsteilig organisierten und als Stab bezeichneten Personengruppe zum Zweck der Unterstützung und Beratung des behördlichen Einsatzleiters oder Einsatzkommandanten bei der Erledigung von Führungsaufgaben zu verstehen (vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 7).

¹⁹ Vgl. Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport 2009, S. 53; auch Dudek 2009, S. 19.

²⁰ Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 7.

²¹ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 15.

²² Vgl. Terlecki 2018, S. 22.

sich um ein Kommandantenverfahren oder ein Stabsverfahren handelt – folgt dem Regelkreis der Führung:

Das Führungsverfahren wird durch ein bestimmtes spontanes Ereignis oder einen anlassbezogenen Auftrag ausgelöst und beginnt mit der (einleitenden, später dauernden) Lagefeststellung, an die sich die Beurteilung der Lage anschließt. In deren Rahmen sind alle Bedingungen und Umstände, die sich auf das weitere Handeln auswirken, zu bewerten und Folgerungen abzuleiten (Erfassen des Auftrages/der Situation; Beurteilung Gegenüber, Gefahr, Schaden; Umgebung, Bevölkerung, Infrastruktur, Medien, Verkehr, Recht; eigene Kräfte). Zur Lagebeurteilung gehören auch die anzustellenden Erwägungen und letztlich der Entschluss. Dieser bezeichnet, unter welchen Rahmenbedingungen, mit welcher Struktur (BAO) und welchen Kräften sowie welchem Schwergewicht die wesentliche Leistung (das Ziel des Einsatzes) erreicht und somit der Auftrag erfüllt bzw. die Situation bewältigt werden soll. Auf Grundlage des Entschlusses wird der Plan zur Durchführung entwickelt und den betroffenen Nachgeordneten in Befehls- oder Auftragsform übermittelt. Die Umsetzung der Aufträge ist zu kontrollieren. Mit der weiteren und permanenten Lagefeststellung zur Aktualisierung des Lagebildes schließt sich das Führungsverfahren zu einem fortlaufenden Regelkreis.²³

Im Rahmen der integrierten Stabsarbeit gilt es nunmehr, je nach Lage und Bedarf die Mitglieder der Fachgruppe in die einzelnen Sachgebiete zu integrieren, im Idealfall gemeinsam, jedenfalls aber abgestimmt, das stabsdienstliche Führungsverfahren durchzuführen und den Entschluss bzw. die Ergebnisse an die jeweils dienst- und organisationsrechtlich unterstellten Kräfte im Rahmen der Befehlsgebung/des Durchführungsauftrages weiterzugeben.

Integrierte Stabsarbeit bei Großschadenslagen

Die vorstehenden Ausführungen sollen nachfolgend anhand einer beispielhaften Lage dargestellt werden.

Szenario

Anschläge mit Schusswaffen und Sprengstoff auf Energieversorgungsunternehmen und den öffentlichen Verkehr im Wiener Stadtgebiet mit zahlreichen Toten

²³ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2018b, S. 15.

und Verletzten sowie großem Sachschaden. Die Lageentwicklung ist im Hinblick auf weitere Anschläge unbekannt, eine Fortsetzung jedoch zu vermuten

Rechtslage

Vor dem Hintergrund dieser Lage sind folgende Rechtsgrundlagen anzuwenden, bzw. in die Beurteilung einzubeziehen (demonstrative Aufzählung):

- Sicherheitspolizeigesetz (Gefahrenabwehr, erste allgemeine Hilfeleistungspflicht, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung → Aufgabe der Polizei)
- Strafgesetzbuch
- Strafprozessordnung (Strafverfolgung → Aufgabe der Kriminalpolizei unter Leitung der Staatsanwaltschaft)
- Polizei-Kooperationsgesetz (für den Fall, dass Polizeieinheiten anderer Staaten unterstützen sollen)
- Wehrgesetz (für den Fall, dass das österreichische Bundesheer über Auftrag der Sicherheitsbehörde sicherheitspolizeiliche Assistenz leisten soll)
- Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz (für den Fall, dass sich aus dem grundsätzlichen sicherheitspolizeilichen Einsatz zusätzlich eine Katastrophenlage entwickelt)
- Luftfahrtgesetz (für den Fall, dass der Luftraum über Wien gesperrt werden soll, mit grundsätzlicher Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation, Technologie)
- interne Vorschriften der Polizei, des Magistrates der Stadt Wien und des österreichischen Bundesheeres

Maßnahmen

Folgende Maßnahmen sind durch die ersteintreffende Streifenbesatzung, in weiterer Folge durch den (in der österreichischen Polizei institutionalisierten und rund um die Uhr verfügbaren) Kommandanten der Polizei vor Ort durchzuführen:

Lage feststellen → Informationen an die Landesleitzentrale weitergeben → Täter bekämpfen → Menschen retten → Strukturen bilden → Aufträge an Kräfte zuweisen → permanent Lage feststellen und Informationen weitergeben → weitere zugeführte Kräfte einweisen → Raumordnung aufbauen.

Ziel der Erstmaßnahmen vor Ort ist eine möglichst umfassende Lagefeststellung, die Informationsweitergabe sowie die Stabilisierung der Örtlichkeit.

Folgende Maßnahmen sind durch die Permanenzdienste auf Ebene der Landespolizeidirektion Wien (Präsidialjournaldienst → in der Erstphase auch behördlicher Einsatzleiter, Offizier vom Dienst → in der Erstphase auch Einsatzkommandant) zu treffen:

Kräftezuführung veranlassen → die Einsatzführung übernehmen → Verantwortungsträger informieren (Landespolizeipräsident Wien, Bundesministerium für Inneres - Einsatz- und Krisenkoordinationscenter, Magistrat der Stadt Wien etc.) → einleitende Lagebesprechung durchführen → Dokumentation sicherstellen → Formierung und Aufwachsen von Führungs- und Einsatzstab veranlassen → Formierung Personal für Medien- und Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere soziale Medien veranlassen → Einrichtung der Besonderen Aufbauorganisation bekannt geben → das strukturierte Stabsdienstliche Führungsverfahren beginnen.

Ziel dieser Maßnahmen ist die möglichst rasche Überwindung der Chaosphase.

Das Stabsdienstliche Führungsverfahren folgt dem dargestellten Regelkreis der Führung. Auf Basis einer permanenten Lagefeststellung zur Generierung eines möglichst umfassenden Lagebildes sind die Schritte der Beurteilung der Lage grundsätzlich wie folgt durchzuführen:

Erfassen der Situation (Sofortmaßnahmen; Handlungseinschränkungen; Handlungsvorgaben, Beurteilung der Zeit als treibender Faktor für das Führungsverfahren → bis wann muss die Befehlsgebung an die Kommandanten der Einsatzabschnitte erfolgen?). Die wesentliche Leistung (das Ziel) des Einsatzes definieren (→ maßgeblich für die Schwergewichtsbildung, beispielhaft: Verhinderung weiterer Anschläge); Plan für die Stabsarbeit festlegen.

Beurteilung der Gegenüberlage, der Gefahren- und Schadenslage (vermutliche Absicht des Gegenübers, Art und Schwere des Schadens und der Auswirkungen – jeweils mit Blick auf die wahrscheinlichste sowie die gefährlichste Möglichkeit. Für die wahrscheinlichste Variante ist zu planen, für die gefährlichste Möglichkeit sind Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen: Bildung von Reserven). Zusätzlich sind die Folgerungen für die Einsatzführung abzuleiten.

Beurteilung der allgemeinen Lage (Umgebung, Infrastruktur, Bevölkerung, Recht, Medien, Wetter, Verkehr etc.). Dies ebenso jeweils mit abzuleitenden Folgerungen für die Einsatzführung. Im Ergebnis sind bei diesem Beurteilungsschritt auch die ersten Einsatzideen (Varianten der möglichen Einsatzabschnitte) festzulegen.

Beurteilung der eigenen Lage (welche und wie viele Kräfte/Mittel der Polizei und von welchen Einsatzorganisationen sind verfügbar; welche und wie viele Kräfte/Mittel der Polizei und von welchen Einsatzorganisationen werden wann benötigt? Welche Kräfte sind welchen Einsatzabschnitten zuzuordnen? Welche Folgerungen sind daraus abzuleiten?).

Erwägungen (Vor- und Nachteile der gewählten Einsatzideen; bspw. Varianten für Einsatzabschnitte? Ergänzung/Anpassung der bisher eingerichteten Einsatzabschnitte?).

Entschluss (Landespolizeidirektion Wien gewährleistet unter welchen Rahmenbedingungen mit welchen Einsatzabschnitten und welchem Schwergewicht die Sicherstellung der wesentlichen Leistung).

Eine BAO zur Bewältigung einer solchen Lage kann nach Entschlussfassung im Endausbau wie beispielhaft in Abbildung 1 dargestellt gestaltet sein:

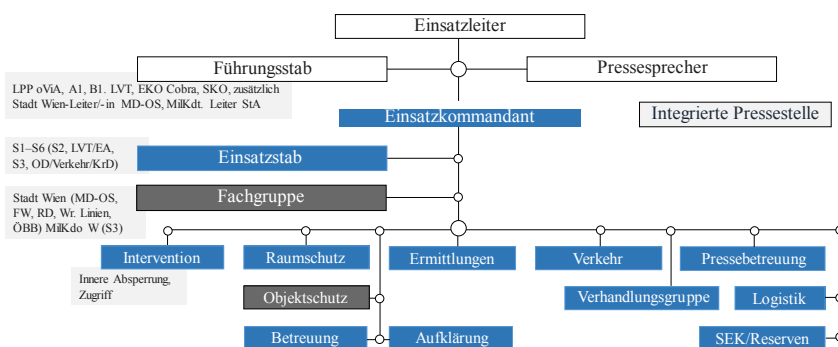


Abbildung 1: BAO zum beispielhaften Szenario²⁴

²⁴ Eigene Darstellung.

Die dargestellten Vertreter im Führungsstab setzen sich aus Verantwortungsträgern der LPD Wien aus den Bereichen Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, Recht, Organisation, Strategie und Dienstvollzug, aus einem Offizier des Einsatzkommandos Cobra/Direktion Spezialeinheiten, aus der Führungsebene der Magistratsdirektion der Stadt Wien, Geschäftsbereich Organisation und Sicherheit, der Führungsebene des Militärkommandos Wien sowie der Staatsanwaltschaft Wien zusammen. Sie beraten den Landespolizeipräsidenten, der bei diesem Szenario im Normalfall als behördlicher Einsatzleiter agieren würde und stimmen Grundsatzentscheidungen mit ihm ab. Die in Abbildung 1 gezeigten Vertreter im Einsatzstab setzen sich in den Sachgebieten 1 bis 6 aus Offizieren, dienstführenden und eingeteilten Beamten der Einsatzabteilung, des Landeskriminalamtes, des Landesamtes Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung, des Einsatzkommandos Cobra und der Landesverkehrsabteilung (diese vor allem im Sachgebiet 3) zusammen; darüber hinaus aus Bediensteten aus anderen Organisationseinheiten der LPD Wien, die für diese Tätigkeit ausgebildet sind und im Anlassfall einberufen werden.

Im Kommandoraum der LPD Wien eintreffende Funktionsträger der Magistratsdirektion, Geschäftsgruppe Organisation und Sicherheit, der Hilfs- und Rettungsorganisationen (Wiener Rettung, Berufsfeuerwehr Wien, Wiener Kriseninterventionsteam), der Wiener Linien, der Österreichischen Bundesbahnen, des Militärkommandos Wien etc. bilden die Fachgruppe und werden idealerweise in das Führungsverfahren des Einsatzstabes mit Schwerpunkt in den Sachgebieten Lage (S 2) und Einsatz (S 3) eingebunden. Die in der Fachgruppe tätigen Vertreter zeigen den Mehrwert integrierter Stabsarbeit: Er besteht darin, die Aufgaben der jeweiligen Sachgebiete, insbesondere der Sachgebiete 2 und 3, durch Einbindung dieser Experten professioneller, umfassender und ganzheitlicher zu bewältigen. Die entscheidende Funktion zur Bewahrung der Übersicht kommt dem Leiter der Stabsarbeit zu. Es ist seine Aufgabe, das System *integrierte Stabsarbeit* zu übersehen, den Prozess zu steuern und abgestimmt zu einem Ergebnis zu führen.

Fazit und Ausblick

Die vorstehende Lage zeigt den Prozess einer möglichen Bewältigung eines Szenarios, das im Ernstfall von Panik und Chaos geprägt sein wird. Insoweit kann und wird sich erst dann zeigen, ob und inwieweit die dargestellten Schritte des Führungsprozesses in Form der integrierten Stabsarbeit tauglich sind. Bisher durchgeführte Übungen in der Bundeshauptstadt Wien (zuletzt die Übung *Herbstlaub 16* im Jahr 2016) verliefen im Ergebnis zufriedenstellend und lieferten neue Erkenntnisse – wie wohl eine Übung niemals den Ernstfall darstellen kann – und für eine Optimierung immer *Luft nach oben* ist.

Der Verfasser ist allerdings davon überzeugt, dass der Schlüssel zum Erfolg bei der Bewältigung komplexer Großschadenslagen in der dargestellten integrierten Stabsarbeit zu suchen ist. Ein gemeinsames Begriffsverständnis, die Vorbereitung der Bindung von Stabsfunktionen an Personen und deren Kenntnis (*in der Krise Köpfe kennen*), gemeinsame Ausbildungen (so etwa im Rahmen des Moduls *Führen im Katastropheneinsatz*²⁵ der Zivilschutzschule des Bundesministeriums für Inneres), vor allem aber gemeinsame Übungen und ein gemeinsames Verständnis des Führungssystems können zur erfolgreichen Bewältigung solcher Szenarien nachhaltig beitragen. Dass das Thema aktuell ist, zeigt eine erst kürzlich verfasste wissenschaftliche Arbeit eines Offiziers des österreichischen Bundesheeres, in der ein Vorschlag zur Einführung eines Lehrgangs *Integrierte Führungs- und Stabsausbildung*²⁶ entwickelt wurde – ein weiterer Schritt zur Professionalisierung der Stabsarbeit von Einsatzorganisationen.

Literatur

Bundesministerium für Inneres (2007): Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz. Wien.

Bundesministerium für Inneres (2009): SKKM-Strategie 2020. Wien.

Bundesministerium für Inneres (2018a): Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, Abteilung II/13 - Staatliches Krisen- und Katastrophenmanagement und Koordination zivile Sicherheit. Polizei & SKKM - Handbuch für Terror-, Amok- und Geisellagen für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Erlass GZ: BMI-ZK1320/0013-II/13/2018. Wien.

Bundesministerium für Inneres (2018b): Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit, Abteilung II/2 - Einsatzangelegenheiten. Richtlinie für das Führungssystem der Sicherheitsexekutive in besonderen Lagen (RFbL). Erlass GZ: BMI-EE1000/0007-II/2/a/2018. Wien.

²⁵ Vgl. Bundesministerium für Inneres 2009, S. 8.

²⁶ Vgl. Rennhofer 2019, S. 66 ff.

- Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport (2009): Dienstvorschrift für das Bundesheer (zur Erprobung). Taktischer Führungsprozess. GZ: S92011/144-Vor/2009 vom 1.12.2009. Wien.
- Dudek, Karlheinz (2009): Funktion und Aufbau von Stäben in besonderen Lagen.
- Holzer, Anton (2020): Einsatz besonderer Aufbauorganisationen zur Bewältigung von Großereignissen am Beispiel des Landesverbandes Salzburg des Österreichischen Roten Kreuzes. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 235–248.
- Land Wien (2015): Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz (W-KKG), LGBl. Nr. 08/2015.
- Rennhofer, Christian (2019): Ausbildung von integrierten Stäben. Wien.
- Terlecki, Alexander (2018): Handbuch der Leitung eines Stabes im Rahmen einer BAO. Anhang zur Richtlinie für das Führungssystem der Sicherheitsexekutive in besonderen Lagen (RFbL). Erlass GZ: BMI-EE1000/0007-II/2/a/2018 vom 11.4.2018. Wien.
- Verordnung des Bundesministers für Inneres (2012): (Richtlinien-Verordnung – RLV) StF: BGBl. Nr. 266/1993 idF: BGBl. II Nr. 155/2012.
- von Kaufmann, Florentin (2020): Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen. Der Transformationsprozess von der Allgemeinen Aufbauorganisation in die Besondere Aufbauorganisation am Beispiel der Branddirektion München. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 249–263.



Einsatz Besonderer Aufbauorganisationen zur Bewältigung von Großereignissen

am Beispiel des Landesverbandes Salzburg des Österreichischen Roten Kreuzes

Anton Holzer

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag werden zentrale Herausforderungen für die Besonderen Aufbauorganisationen (BAO) bei Großeinsätzen sowie für den Stabsdienst bei komplexen Einsätzen illustriert. Zunächst werden verschiedene Arten von Großereignissen definiert und jeweils spezifische Anforderungen an BAO formuliert. Anschließend wird die Rolle des Österreichischen Roten Kreuzes (ÖRK) im Rettungs- und Katastrophendienst unter Bezugnahme auf die Allgemeine Aufbauorganisation (AAO) und die BAO des Rettungsdienstes thematisiert. Am Beispiel der Winterlage 2019 werden der Ablauf der Überleitungen in BAO und die damit verbundenen Herausforderungen verdeutlicht. Jene betreffen beispielsweise die Entscheidungsfindung zur Einrichtung einer BAO oder die Konzeption neuer Ausbildungskonzepte.

Einleitung

Das Führen von komplexen Einsätzen, welche sich durch ein außergewöhnliches Ausmaß an Einschränkungen in der Handlungsfähigkeit, Verfügbarkeit und Beweglichkeit der Kräfte oder einen hohen Bedarf an Kräften, vor allem an Spezialkräften und langen Einsatzzeiten charakterisieren lassen, stellt an alle Einsatzorganisationen hohe Anforderungen. Komplexe Einsätze erfordern eine BAO. Neben dem Etablieren von besonderen Führungshierarchien mit speziell geschulten Kräften und Führungsmitteln ist vor allem der Wechsel vom Regelbetrieb in den *Sonderbetrieb* für Führungskräfte und Mitarbeiter eine Herausforderung. Zwischen zivilen und militärischen Einsatzorganisationen existieren einige struktur-

elle Unterschiede: Dies zeigt sich nicht nur in verschiedenen Aufbauorganisationen, sondern auch im Personalansatz. Sicherheitsbehörden und Militär arbeiten überwiegend mit professionellen Kräften; indes setzen die zivilen Einsatzorganisationen in Österreich überwiegend auf ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, auch bei den Führungskräften. Insbesondere bei den ehrenamtlichen Führungskräften ist für ein konstantes Mitwirken zu sorgen, um den Erwartungen ihres Engagements gerecht zu werden.¹ Während für den Fall eines Großeinsatzes mit einer hohen Anzahl von Betroffenen (z.B. Massenansturm von Verletzten) Ablauf und Strukturen sowie Entscheidungsparameter in Bezug auf die Überleitung in eine BAO klar geregelt und bis auf die Ebene der Rettungsdienstmitarbeiter geschult sind, stellen andere Ereignisse (z.B. Naturkatastrophen; Flüchtlingskrise 2015) das ÖRK vor besondere Herausforderungen: Derartige Ereignisse bedürfen einer speziellen Form der BAO in Form von Einsatzstäben.²

Ziel dieses Beitrages ist es, zentrale Herausforderungen für die Besonderen Aufbauorganisationen für Großeinsätze (BAO-GE), aber vor allem für den Stabsdienst (BAO-Stb) bei komplexen Einsätzen aufzuzeigen. Zunächst werden die allgemein gültigen Definitionen betrachtet und ihre Relevanz für BAO dargestellt. Danach wird die Rolle des ÖRK im Rettungs- und Katastrophendienst erläutert und die AAO und BAO mit den zentralen Herausforderungen beschrieben. Am Beispiel der Winterlage 2019 werden der Ablauf der Überleitungen in BAO und die damit verbundenen Herausforderungen verdeutlicht.

Abgrenzung Großeinsatz zu Katastrophe als komplexer Einsatz

Zur Definition von Großeinsätzen und Katastrophen gibt es verschiedene Ansätze. Neben der Definition in der DIN 13050:2015-04³ gibt es zum einen innerorganisatorische Beschreibungen, wie z.B. die Rahmenvorschrift Großeinsatzmanagement des ÖRK, zum anderen gibt es Begriffsbestimmungen in den Gesetzen der Bundesländer. Damit im Katastrophenfall gesetzliche Sonderregelungen greifen können, müssen bestimmte Umstände vorliegen, die im Folgenden dargestellt werden.

¹ Vgl. Redmann 2012, Kapitel 1.3.

² Vgl. hierzu auch Dudek 2020 und von Kaufmann 2020 in diesem Band.

³ Vgl. Deutsches Institut für Normung 2015.

Großeinsatz

Das ÖRK definiert einen Großeinsatz in seiner internen Regelung folgendermaßen:

„Ein Großeinsatz liegt vor, wenn davon auszugehen ist, dass mindestens eines der untenstehenden, beispielhaft angeführten, Kriterien vorliegt:

- hohe Anzahl Betroffener (Personen, die durch das Ereignis direkt oder indirekt bedroht oder geschädigt sind)
- hohe Anzahl von eingesetztem Personal und Material
- Ereignis ist mit den regionalen Ressourcen nicht bewältigbar
- erhöhter Koordinationsbedarf
- besondere Art des Einsatzes/der Lage vor Ort/der Umfeldbedingungen, wenn Führungselemente gemäß dieser RV eingesetzt werden, um das Ereignis zu bewältigen.“⁴

Das Führungselement dieser Rahmenvorschrift ist die BAO für Großeinsätze (BAO-GE) und wird als Sanitätshilfsstelle (SanHiSt) bezeichnet.

Katastrophe

In Österreich existiert in den gesetzlichen Regelungen der Bundesländer keine einheitliche Definition für den Begriff Katastrophe:

„Allen diesen Definitionen ist im Wesentlichen gemeinsam, dass sie dem Begriff Katastrophe folgende Voraussetzungen zu Grunde legen:

- Ein unvorhergesehenes Ereignis, das unmittelbar bevorsteht oder bereits eingetreten ist.
- Eine konkrete Gefahr für Menschen, Tiere, Umwelt, Kulturgüter und Sachwerte sowie für die Infrastruktur zur Sicherstellung der Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen.
- Ein außergewöhnliches Schadensausmaß, sei es drohend oder bereits eingetreten.
- Die Notwendigkeit der koordinierten Führung durch die Behörde.“⁵

Als Katastrophe im Sinne des Salzburger Katastrophenhilfegesetzes ist

„ein durch elementare oder technische Vorgänge ausgelöstes Ereignis zu verstehen, dessen Folgen in großem Umfang Menschen oder Sachen gefährden.“⁶

⁴ ÖRK 2017, S. 6.

⁵ Bundesministerium für Inneres 2006, Abteilung II/4, S. 8.

⁶ §1 Abs. 1 Salzburger Landesgesetz über die Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen (Katastrophenhilfegesetz), LGBl Nr. 3/1975 i.d.g.F.

Für das ÖRK als Einsatzorganisation ist die Ausrufung des Katastrophenfalles durch die Behörden, die in der Regel Einsatzleitungen mit besonderen Rechten ausstatten und finanzielle Entschädigungen bestimmen, von unterschiedlicher Bedeutung. Nach den verschiedenen landesgesetzlichen Bestimmungen können z.B. Einsatzleiter des Rettungsdienstes den behördlichen Einsatzleitern unterstellt werden und daher in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt sein oder behördliche Einsatzleitungen direkt über Sondereinheiten des Katastrophendienstes der Einsatzorganisationen verfügen, wie dies im Bundesland Salzburg der Fall ist. Ebenso kann die behördliche Ausrufung einer Katastrophe die Möglichkeit zur finanziellen Abgeltung der Einsatzaufwendungen bieten; auch hier sind die Gesetzgebungen der Länder unterschiedlich. Die behördliche Entscheidung über die Ausrufung einer Katastrophe ist für die Aktivierung einer BAO, wie z.B. das Hochfahren eines Einsatzstabes in einer Rettungsorganisation, weder Voraussetzung noch Entscheidungsparameter, da nicht jedes Katastrophenereignis eine rettungsdienstliche Relevanz hat. Eine Behörde kann jedoch auch ohne Ausrufung einer Katastrophe eine behördliche Einsatzleitung oder einen Einsatzstab bilden. Das Vorliegen eines Großeinsatzes für das ÖRK erfordert in der Regel die Bildung einer gemeinsamen Einsatzleitung mit anderen Einsatzorganisationen, aber nicht zwingend die Bildung einer behördlichen Einsatzleitung. Gemäß der Definitionen gibt nur die Rahmenvorschrift des ÖRK die Bildung einer BAO-GE in Form der Sanitätshilfsstelle vor.⁷ Weder diese Rahmenvorschrift noch die gesetzlichen Bestimmungen schreiben den Einsatzorganisationen die Bildung eines Einsatzstabes als weitere BAO-Stb vor.

Rolle des Salzburger Roten Kreuzes im Rettungsdienst und Katastrophenschutz

Der Landesverband Salzburg des ÖRK ist nicht nur die einzige anerkannte Rettungsorganisation für den allgemeinen Rettungsdienst im Bundesland Salzburg, sondern auch ein umfassender Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen. Im Bereich des Rettungsdienstes ist das ÖRK auch für die Organisation der Flugrettung – in Zusammenarbeit mit privaten Anbietern – verantwortlich. Das ÖRK betreibt zur Koordination des Rettungsdienstes und der Flugrettung zwei eigene Rettungsleitstellen im Land Salzburg. Die Rettungsleitstellen koordinieren auch die Einsätze der Berg-, Wasser- und Höhlenrettung, welche in Österreich eigene Einsatz-

⁷ Vgl. ÖRK 2017, S. 7 ff.

organisationen sind.⁸ Das ÖRK als Rettungsorganisation ist Kraft gesetzlicher Bestimmungen Teil der Katastrophenvorsorge des Landes Salzburg.⁹ Deshalb kommt dem ÖRK eine besondere Stellung zu. Zum einen ist der Landesrettungskommandant des ÖRK ständiges Mitglied im Landes-Katastrophenbeirat, der die Landesregierung berät, zum anderen sind die Bezirkskommandanten des ÖRK Teil der behördlichen Einsatzleitungen der Bezirksverwaltungsbehörden. Im Falle einer Katastrophe trägt das Land Salzburg die Kosten des Einsatzes des ÖRK, sofern die Aufwendungen nicht bereits durch die Kostenbeiträge des Landes und der Gemeinden gedeckt sind.

Aufbauorganisation des Rettungsdienstes

Der Landesverband Salzburg des ÖRK ist im Bereich des Rettungsdienstes in Rettungsbezirke gegliedert. Diese decken sich zum Teil mit den politischen Bezirken. Die Bezirksstellen verfügen über Dienststellen des Rettungsdienstes, in welchen die Rettungsfahrzeuge stationiert sind. Den Bezirken stehen ein Bezirksgeschäftsführer und eine Bezirksrettungskommandant satzungsgemäß vor. Die arbeitsrechtlichen Angelegenheiten des beruflichen Personals und die wirtschaftlichen Angelegenheiten werden vom Bezirksgeschäftsführer wahrgenommen. Der Bezirksrettungskommandant ist für den Rettungsdienst in seinem Bezirk verantwortlich. Dem Bezirksrettungskommandanten kommt im Katastrophenfall durch seine Mitwirkung in den behördlichen Einsatzleitungen eine besondere Bedeutung zu. Die Rettungsbezirke verfügen neben dem Personal und den Einsatzmitteln für den Rettungsdienst über besonders ausgebildete und ausgerüstete Einheiten für den Katastrophenhilfsdienst. Die *Technischen Züge* sind mit spezieller Ausrüstung für den Katastrophenfall ausgestattet und unterstützen den Rettungsdienst bei der Erfüllung seiner Aufgaben (Beleuchtung, Stromversorgung, Behelfsunterkünfte etc.). Die Rettungsbezirke unterstehen im Großeinsatz- und Katastrophenfall einsatztaktisch dem Landesrettungskommandanten. Diesem sind die besonders ausgebildeten und ausgerüsteten überregionalen Einheiten des Katastrophenhilfsdienstes (Trinkwasseraufbereitung, Suchhunde, Feldküchen, Logistik etc.) unterstellt.¹⁰ Für den Landesrettungskommandanten und die Bezirkskommandanten sind zur Bewältigung ihrer Führungsaufgaben Einsatzstäbe (BAO-Stb) eingerichtet. Die AAO des Rettungsdienstes ist in einem Organisationsplan des Landesverbandes

⁸ Vgl. ÖRK Landesverband Salzburg 2019.

⁹ Vgl. § 5 Abs. 1 Salzburger Katastrophenhilfegesetz LGBl Nr 3/1975 i.d.g.F.

¹⁰ Vgl. § 5 Abs. 2 und § 14 des Salzburger Katastrophenhilfegesetzes LGBl Nr 3/1975 i.d.g.F.

und einer bundesweiten Richtlinie des ÖRK¹¹ geregelt. Innerhalb der AAO werden die Entscheidungen über Art und Umfang der Einsatzmittel bei Notfällen, wie z.B. Rettungswagen, Notarzteeinsatzfahrzeug oder Notarzhubschrauber von der Leitstelle getroffen. Während der Dienstbetrieb unter der Woche am Tag überwiegend mit hauptberuflichen Mitarbeitern und Zivildienern besetzt ist, wird der Betrieb des Rettungsdienstes in der Nacht, sowie am Wochenende und an Feiertagen durch ehrenamtliche Mitarbeiter sichergestellt. Deshalb kann das ÖRK Salzburg im Katastrophenfall auch auf rund 3.000 Rettungssanitäter zurückgreifen.

Besondere Aufbauorganisationen

Der Eintritt von Großeinsätzen – auch bei geplanten Ereignissen – bedingt die Anpassung der Führungsstruktur des Rettungs- und Katastrophendienstes. Dabei sind die nachfolgend beschriebenen BAO nicht komplementär (vgl. Tabelle 2); es kann notwendig sein, entweder eine oder im Bedarfsfall beide BAO zu aktivieren – je nach Ausprägung der Entscheidungsparameter.

Tabelle 2: Vergleich der Besonderen Aufbauorganisationen des Rettungsdienstes¹²

<i>Entscheidungsparameter</i>	<i>Führungssystem</i>	
	Besondere Aufbauorganisation Großeinsatz (BAO-GE) <i>SanHist</i>	Besondere Aufbauorganisation Stabsdienst (BAO-Stb)
Anwendung	Massenanfall von Verletzten, Betreuung einer großen Anzahl von Unverletzten	Komplexe Einsätze wie z.B. Naturkatastrophen, Epidemien
Ziel	Rascher Aufbau einer Führungsstruktur vor Ort zur Einsatzbewältigung	Unterstützung und Entlastung des Kommandanten bei komplexen Aufgaben Unterstützung der Einsatzkräfte vor Ort laufende Lagefeststellung und Lagebeurteilung, Vorbereitung von Entschlüssen

¹¹ Vgl. ÖRK 2014.

¹² Eigene Darstellung. Neben diesen BAO gibt es weitere für den Sanitätsdienst bei Großveranstaltungen und Betreuungseinsätze. Diese sind jedoch nicht Inhalt des Beitrages.

<i>Entscheidungs- parameter</i>	<i>Führungssystem</i>	
Unterstellung	Einsatzleiter vor Ort	Landesrettungskommandant Bezirksrettungskommandant
Aktivierung	sofort aktivierbar	braucht Vorlaufzeit, i.d.R. nach der ersten Einsatzwelle
Skalierbarkeit	sehr hoch, flexibel	bedingt skalierbar, i.d.R. 4-stufig ¹³
Ort	am Einsatzort	Dienststelle bzw. Einsatzzentrale
Einsatzdauer	Stunden	Tage bis Wochen
Ausbildungs- zielgruppe	alle Mitarbeiter und Führungskräfte im Rettungs- und Katastrophendienst	Führungskräfte
Schulungs- aufwand	mittel	hoch
Voraussetzung		abgeschlossene Führungs- kräfteausbildung
Eigenschaften	reaktiv	koordinativ, vorausschauend, unterstützend
Kommunikation zu anderen EO	gemeinsame Einsatzleitung vor Ort	Verbindungsoffiziere zu anderen Stäben
Grundlagen	ÖRK (2017): Rahmenvorschrift Großeinsatzmanagement	Bundesministerium für Inneres, Abteilung II/4 (2006): Richtlinie für das Führen im Katastrophen- einsatz ÖRK (2019): Rahmenvorschrift Stabsdienst

¹³ Vgl. ÖRK 2019, S. 26.

Herausforderungen

Wie bereits angeführt, wird die Arbeit des ÖRK Salzburg vor allem im Bereich des Rettungsdienstes und der Katastrophenhilfe von vielen ehrenamtlichen Mitarbeitern und ehrenamtlichen Führungskräften getragen. Die Einsatzbereitschaft für Großeinsätze und Katastrophen ist vor allem bei der Rekrutierung und Ausbildung der Mitarbeiter für BAO von zentraler Bedeutung. Nachfolgend werden nun zu bewältigende Herausforderungen im Detail beschrieben.

Herausforderungen in der Vorbereitung

Rekrutierung von Mitarbeitern: Um die BAO-GE (SanHist) personell zu besetzen, kann auf die Führungskräfte des Rettungsdienstes aus der AAO zurückgegriffen werden. Für die personelle Besetzung von Einsatzstäben sind zusätzliche Führungskräfte erforderlich. Die Arbeit in einem Einsatzstab setzt nicht nur eine hohe Fachkompetenz, sondern auch eine hohe zeitliche Verfügbarkeit im Einsatzfall voraus. Die überwiegend ehrenamtlichen Führungskräfte in den Bezirkskommanden und dem Landesrettungskommando müssen nicht nur die Bereitschaft haben, die zeitlich aufwendige Ausbildung auf sich zu nehmen, sondern auch Vereinbarungen mit ihren Dienstgebern treffen, um im Einsatzfall verfügbar zu sein. Neben der fachlichen Kompetenz und der Verfügbarkeit erfordert die Arbeit im Stab auch eine hohe soziale Kompetenz. Regelmäßige Übungen und Fortbildungen sind zur Motivation der Mitarbeiter, zum Erhalt des Wissens und zur Gewährleistung einer ständigen Einsatzbereitschaft eines Stabes notwendig.

Ausbildungsumfang: Das Training der Führungskräfte für Großeinsätze wird durch die rund 30-tägige Führungskräfteausbildung abgedeckt. Für die Mitarbeit in Einsatzstäben ist zusätzlich eine rund fünftägige Stabsausbildung Voraussetzung. Ausbildungen für die Stabsarbeit werden vom ÖRK, dem Land Salzburg (im Rahmen einer *Integrierten Ausbildung*) und dem Bundesministerium für Inneres (im Rahmen des Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements) angeboten. Absolventen der letzteren Ausbildungen sind für höhere Funktionen vorgesehen. Neben der Bereitschaft der ehrenamtlichen Führungskräfte im Einsatzfall für den Stabsdienst zur Verfügung zu stehen, müssen die Führungskräfte diese Stabsausbildung absolvieren, was einen zusätzlichen zeitlichen Aufwand bedeutet. Ehrenamtliche Führungskräfte müssen sich in der Regel Urlaub nehmen, um die Ausbildung absolvieren zu können, was die Rekrutierung erschwert. Für beide BAO müssen zur Anwendung und zur Aufrechterhaltung des Wissens regelmäßige Übungen durch die Organisation angeboten werden. Sowohl Einsatz-

als auch Stabsübungen sind mit einem hohen organisatorischen und personellen Aufwand verbunden.

Herausforderungen im Einsatzfall

Überleitung in BAO: Auch wenn bei einem Großeinsatz mit einem Massenanfall von Verletzten die Überleitung in die BAO klar geregelt ist, zeigen vor allem Übungen immer wieder Schwierigkeiten der Führungskräfte, die Aufbauorganisation dynamisch den in der ersten Phase verfügbaren Kräften anzupassen. Unerfahrene Einsatzleiter geraten zu Lasten der Patientenversorgung immer wieder in die Versuchung, mit den wenigen verfügbaren Kräften mehr Struktur zu schaffen, als in der Anfangsphase eines Großeinsatzes notwendig ist. Mit der Anpassung in der neuen Rahmenvorschrift Großeinsatzmanagement¹⁴ in Form von dynamischen Modellen wurde darauf reagiert. Intensive Schulung und regelmäßige Übungen der Führungskräfte sind dazu erforderlich. Anders als bei einem Massenanfall von Verletzten, bei welchem die Voraussetzungen für das Einsetzen der BAO gut vorgegeben sind, existieren für den richtigen Zeitpunkt zum Hochfahren von Stäben keine eindeutigen Parameter. Abgesehen von plötzlich eintretenden Naturereignissen oder technischen Unfällen, die durch behördliche Alarmpläne geregelt sind, können die Auswirkungen eines Ereignisses oft im ersten Moment nicht eindeutig abgeschätzt werden. Gerade langanhaltende Niederschläge (z.B. Regen, Schnee) können langsam zu einer Ausnahmesituation führen. Sowohl eine zu frühe als auch eine zu späte Aktivierung können bei den Mitarbeitern zu Frustration und sinkender Bereitschaft bei weiteren Einsätzen führen. Die Entscheidung erfordert daher vom jeweiligen Kommandanten sowohl eine große Erfahrung in der Einschätzung und Abwägung der Alternativen als auch eine ausgeprägte Fähigkeit, die Bedürfnisse seiner ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erkennen.

Dementsprechend können als Conclusio folgende mögliche Entscheidungsparameter für die Aktivierung von Einsatzstäben festgehalten werden:

- Ereignisse, die den Regelrettungsdienst einschränken, wie z.B. länger andauernde Verkehrsbeeinträchtigungen oder großflächige Straßensperren
- Ereignisse, die über einen längeren Zeitraum zusätzliche Personal- und Fahrzeugressourcen erfordern

¹⁴ Vgl. ÖRK 2017.

- Ereignisse, die Personalressourcen einschränken (z.B. Pandemien)
- Aktivierung eines behördlichen Einsatzstabes
- Aktivierung eines Einsatzstabes eines Rettungsbezirkes
- Anordnung eines vorgesetzten Kommandos
- Hoher Abstimmungs- und Koordinationsbedarf mit anderen Einsatzorganisationen und Behörden

Neben der Entscheidung zur Aktivierung bzw. zum Hochfahren eines Einsatzstabes ist auch die Frage der Größe des Stabes zu klären. Die Rahmenvorschrift Stabsdienst des ÖRK sieht ein vierstufiges Modell für die Anpassung der Stabsgröße nach dem jeweiligen Einsatzerfordernis vor. Die Spannbreite reicht hier von einer Minimalbesetzung mit einem Führungskern mit einem Kommandanten und den Leitern von zwei Sachbereichen bis zum Vollausbau des Stabes mit allen Sachbereichsleitern, Stellvertreter und Assistenten.¹⁵ Nicht jedes Ereignis erfordert den Einsatz des gesamten Einsatzstabes. Auch hier gibt es für Einsatzorganisationen keine allgemeingültigen Regelungen. Stattdessen wird dies wesentlich von der Einschätzungsgabe (vor allem hinsichtlich des personellen Bedarfs) und der Erfahrung des Kommandanten determiniert.

Aufrechterhalten des gleichen Informationsstandes: Sind Einsatzstäbe in unterschiedlichen Organisationen und auf Bezirks- und Landesebene tätig, ist das Aufrechterhalten des gleichen Informationsstandes schwierig aber essenziell. Zum einen werden Einsatzzinformationen an unterschiedlichen Stellen erfasst und bewertet, zum anderen haben die verschiedenen Informationen für die Behörden und Einsatzorganisationen unterschiedliche Bedeutung. Als geeignetes Führungsmittel hat sich dazu das elektronische Einsatztagebuch des Landes Salzburg erwiesen. Es ermöglicht allen Teilnehmern eine ständig aktualisierte Lageinformation über die räumlichen und organisatorischen Grenzen hinweg. Zusätzlich stehen im Katastrophenschutzportal des Landes Salzburg – das Einsatztagebuch ist Teil dieses Portals – weitere einsatzrelevante Informationen wie z.B. Katastrophenalarmpläne zur Verfügung.

¹⁵ Vgl. ÖRK 2019, S. 26.

Praxisbeispiel Katastrophenlage – Winter 2019

Im Jänner 2019 führten heftige langanhaltende Schneefälle zu einer kritischen Situation in Teilen Österreichs und in Südbayern. Die Schneehöhe in den Bergen, aber auch in einzelnen Tälern, war ungewöhnlich hoch. Diese führte unter anderem im Bundesland Salzburg im Verlauf von rund zwei Wochen zu zahlreichen Straßensperren, Unterbrechungen von Eisenbahnverbindungen, Ausfällen der Stromversorgung und eingeschlossenen Ortsteilen in verschiedenen Gemeinden.¹⁶ Bedingt durch die extrem hohe Lawinengefahr sowie mehrtägige Stromausfälle, wurde die Evakuierung von einzelnen Ortsteilen erwogen. Das Wetter ließ allerdings über einen langen Zeitraum den Einsatz von Hubschraubern nicht zu. Zum Höchststand waren rund 54.000 Personen eingeschlossen, 2.800 Haushalte ohne Strom, viele Schulen geschlossen und 364 *schneebedingte* Einsätze bewältigt.¹⁷

Im Hinblick auf die Bereitschaft für Evakuierungen, die Vorbereitung auf mögliche Großereignisse, aber vor allem die Sicherstellung des Rettungsdienstes auch in abgeschlossenen Gebieten waren intensive Vorkehrungen erforderlich, wie die folgende Chronologie der Ereignisse zeigt:¹⁸

Am 5. Jänner 2019 wurde wegen der intensiven Schneefälle, Straßensperren, Lawinenabgänge und der Wetterprognosen für das Landesrettungskommando Alarmbereitschaft gegeben. Zur Kommunikation und zur Information wurde im elektronischen Einsatztagebuch der Einsatz *Winterlage Jänner 2019* angelegt.

Am 6. Jänner 2019 trat der behördliche Einsatzstab des Bezirkes Pinzgau zusammen. Der Bezirkseinsatzstab des ÖRK wurde aktiviert.

Am 7. Jänner 2019 ordnete das Land Salzburg die Vorbereitung zur Aufstellung des Landeseinsatzstabes an. Der Einsatzstab des Landesrettungskommandos Salzburg trat in verkleinerter Form zusammen. Die Stäbe der übrigen Bezirksrettungskommanden gingen in Rufbereitschaft.

Am 8. Jänner 2019 ordnete das Bezirksrettungskommando Pinzgau die Bildung von Reserven aus Kräften des Katastrophendienstes und des Rettungsdienstes für den Pinzgau und die Alarmbereitschaft für alle Dienststellen an.

¹⁶ Vgl. Land Salzburg 2019, Pkt. 1.

¹⁷ Vgl. Land Salzburg 2019, Pkt. 1.

¹⁸ Vgl. ÖRK Landesrettungskommando Salzburg 2019, S. 1 ff.

Am 9. Jänner 2019 trat der Landeseinsatzstab zusammen.

Am 11. Jänner 2019 fand die Verlegung von Katastrophengeräten in den Süden statt, um auf mögliche Einsätze, insbesondere größere Evakuierungen, vorbereitet zu sein. Es wurde Rufbereitschaft für alle Feldküchen und Einheiten des Katastrophenhilfsdienstes des ÖRK angeordnet. Ebenso fand eine Reservenbildung für den Rettungsdienst im gesamten Land statt. Ein Verbindungsoffizier wurde in die Landeseinsatzleitung entsandt.

Am 17. Jänner 2019 wurde der Einsatz beendet. Das ÖRK war über die gesamte Einsatzdauer mit 404 zusätzlichen Mitarbeitern zur Verstärkung des Rettungsdienstes und des Katastrophendienstes im Einsatz; zusätzlich war eine Reserve von 500 Kräften gebildet worden. Schwerpunkt des rettungsdienstlichen Einsatzes war die Sicherstellung der sanitätsdienstlichen Versorgung durch Einsatz von First Respondern oder Rettungsteams mit Fahrzeugen in abgeschnittenen Landesteilen, die Verstärkung des Regelrettungsdienstes durch zusätzliche Fahrzeuge und die Vorhaltung von Einheiten des Katastrophendienstes. Trotz der Situation in Salzburg konnte das Bayerische Rote Kreuz (BRK) im benachbarten Berchtesgadener Land mit einer Feldküche zur Versorgung von Einsatzkräften unterstützt werden.

Auch wenn der gesamte Einsatz durch das mittlerweile sehr hohe Führungsverständnis für die BAO gut abgelaufen ist und das Ziel der flächendeckenden Sanitätsversorgung trotz der erheblichen Einschränkungen erreicht wurde, war vor allem die Entscheidung hinsichtlich des richtigen Zeitpunktes der Überleitung in die BAO herausfordernd. Die Wettersituation mit starken Schneefällen war in den ersten Stunden des Einsatzes nicht außergewöhnlich. Erst die Wettervorhersagen für die nächsten Tage und die sich häufenden Straßensperren und Lawinenabgänge veranlassten das ÖRK zur Aktivierung von Einsatzstäben in verkleinertem Umfang. Letztendlich waren es aber – mangels Entscheidungsparametern und unvollständiger Lageinformationen – intuitive Entscheidungen der Kommandanten. Durch die Entspannung der Situation im Verlauf der zweiten Woche des Einsatzes und den ausgebliebenen großen Evakuierungen konnte mit den verkleinerten Einsatzstäben das Auslangen gefunden werden. Die verkleinerten Einsatzstäbe waren für die Bewältigung des Einsatzes passend. Der Einsatz von First Respondern in nicht erreichbaren Gebieten hat sich als wesentlicher Beitrag zur Erreichung des Einsatzzieles gezeigt, ist aber in keiner BAO abgebildet.

Fazit

Die BAO sind für die Bewältigung von Großeinsätzen und Katastrophen geeignet und mittlerweile von einem gemeinsamen Führungsverständnis geprägt. Bei regelmäßigen Übungen sollten vor allem die Entscheidung zur Überleitung in die BAO sowie deren Umfang stärker akzentuiert werden. Hier bedarf es neuer Ausbildungskonzepte, die noch mehr auf die dynamische Anpassung des Umfangs der BAO an die jeweilige Einsatzsituation eingehen. Die Aufnahme von Entscheidungsparametern zur Aktivierung von Einsatzstäben in eine noch zu erstellende Durchführungsbestimmung zur Rahmenrichtlinie Stabsdienst wäre für die Kommandanten hilfreich. Der Einsatz von First Respondern in nicht erreichbaren Gebieten sollte in den BAO als Standard etabliert werden. Das Einsatztagebuch hat sich als probates Instrument zur Informationserfassung und -weitergabe erwiesen. Hier gibt es noch einen Regelungsbedarf, insbesondere in Bezug auf den Zeitpunkt, zu dem die Dokumentation der einsatzrelevanten Lageinformationen erfolgen soll. Jedenfalls sollte das Einsatztagebuch in möglichen Krisensituationen bereits vor Aktivierung von Einsatzstäben geführt werden, da es dem Kommandanten wertvolle Entscheidungsparameter zur Verfügung stellt.

Literatur

- Bundesministerium für Inneres, Abteilung II/4 (2006). Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz. Wien.
- Deutsches Institut für Normung (2015): DIN 13050:2015-04. Begriffe im Rettungswesen.
- Dudek, Karlheinz (2020): Integrierte Stabsarbeit am Beispiel der Landespolizeidirektion Wien. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 223–234.
- Gesetz vom 23. Oktober 1974 über die Abwehr und Bekämpfung von Katastrophen (Katastrophenhilfegesetz), StF: LGB1 Nr 3/1975.
- Land Salzburg (2019). 13. Lageinfo des Landeseinsatzstabes vom 17. Jänner 2019 (internes Dokument).
- ÖRK (2014). Rahmenvorschrift Rettungsdienst. Wien (internes Dokument).
- ÖRK (2017). Rahmenvorschrift Großeinsatzmanagement. Wien (internes Dokument).
- ÖRK (2019). Rahmenvorschrift Stabsdienst. Wien (internes Dokument).
- ÖRK Landesverband Salzburg (2019): Landesleitstelle Salzburg. Online verfügbar unter <https://www.rotekreuz.at/sbg/rettungsdienst/landesleitstelle/>, zuletzt geprüft am 24.09.2019.
- ÖRK Landesrettungskommando Salzburg (2019). Einsatztagebuch Katastrophenschutz: Winterlage 2019, Salzburg (internes Dokument).

Redmann, Britta (2012). *Erfolgreich führen im Ehrenamt: Ein Praxisleitfaden für freiwillig engagierte Menschen*. Wiesbaden: Springer.

von Kaufmann, Florentin (2020): Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen. Der Transformationsprozess von der Allgemeinen Aufbauorganisation in die Besondere Aufbauorganisation am Beispiel der Branddirektion München. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 249–263.



Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen

Der Transformationsprozess von der Allgemeinen Aufbauorganisation in die Besondere Aufbauorganisation am Beispiel der Branddirektion München

Florentin von Kaufmann

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag skizziert der Autor den Transformationsprozess von der Allgemeinen Aufbauorganisation (AAO) in die Besondere Aufbauorganisation (BAO) anhand des Beispiels der Branddirektion München. Hierbei betont er, dass dieser Prozess einen hohen Koordinationsaufwand von polizeilicher und nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr erfordert und empfiehlt die Weiterentwicklung sowie den Einsatz adäquater Methoden im Umgang mit Spontanlagen. Um eine ideale Informationsbasis für die Einsatzleitung zu schaffen, sollten diese Methoden stets das jeweilige Einsatzumfeld berücksichtigen. Dies gilt sowohl auf operativ-taktischer als auch auf administrativ-organisatorischer Ebene.

Einleitung

Einsatzereignisse, die verhältnismäßig häufig vorkommen (Routineeinsatzereignisse), werden bis zu einem bestimmten Komplexitätsgrad in der AAO abgearbeitet. Zentrales Führungsgremium in der AAO ist die *Integrierte Leitstelle (ILS)*¹. Einsatzereignisse, die eine hohe Komplexität erreichen (Spontanlagen²), sind nicht mehr mithilfe der AAO zu beherrschen, sondern müssen mit einer BAO abgear-

¹ Wird nachfolgend von ILS gesprochen, so bezieht sich dies stets auf die Integrierte Leitstelle der Branddirektion München.

² Als Spontanlage werden hochdynamische und komplexe Einsatzereignisse verstanden, die unerwartet eintreten, selten sind und ein interdisziplinäres bzw. vernetztes Führen erfordern.

beitet werden.³ Spontanlagen der jüngeren Zeit, wie der Amoklauf am Olympia Einkaufszentrum (OEZ) im Jahr 2016 oder die im Frühjahr 2018 durchgeführte interdisziplinäre Großübung LELEX⁴ haben gezeigt, dass insbesondere die Umstellungsphase von der AAO in die BAO erhebliche Probleme bereitet und einen hohen Koordinationsaufwand zwischen polizeilicher und nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr erfordert. Hierfür ist das Etablieren eines abgestimmten Transformationsprozesses von der AAO in die BAO sinnvoll. Ziel dieses Transformationsprozesses ist es, so schnell wie möglich die sogenannte *Chaosphase* zu überwinden. Der Beitrag beschreibt und systematisiert diese Problemstellung und zeigt mögliche Vorgehensweisen im Umgang mit Spontanlagen am Beispiel der Branddirektion München auf.

Ausgangssituation

Spontanlagen können durch eine außergewöhnlich hohe Dynamik sowie eine starke Vernetztheit charakterisiert werden. Diese Lagen vollziehen sich oftmals in einem sich rasch wandelnden sicherheitspolitischen Umfeld.⁵ Sie erfordern eine Koordination von komplexen Handlungsabläufen, an der eine Vielzahl von Organisationen beteiligt ist, die dem Primat der Menschenrettung unterstehen.⁶ Als Basis für eine proaktive Gefahrenabwehr wird eine ressortübergreifende Zusammenarbeit verstanden, bei der Kompetenzen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aus allen Sektoren der Gesellschaft miteinander vernetzt integriert werden.⁷ Im Falle des Amoklaufs im OEZ waren dies die Einrichtungen der polizeilichen und nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr, der Kliniken in München aber auch des ÖPNV⁸. Die ILS stößt bei Spontanlagen zunehmend an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. In der Nachbetrachtung von Spontanlagen stellt sich immer wieder heraus, dass die ILS in ihrer gegebenen Struktur nicht mehr in der Lage gewesen ist, die vielen unterschiedlichen Kanäle zu bedienen und diejenigen Informationen zu beschaffen, die für die Einsatzkräfte notwendig gewesen wären. Für die ILS war die Kommunikation mit den Einsatzleitungen vor Ort erst dann gesichert, als die

³ Vgl. hierzu Dudek 2020 und Holzer 2020 in diesem Band.

⁴ Das Szenario bei LELEX (Lebensbedrohliche Einsatzlage Exercise) waren zwei in kurzen Abständen aufeinander folgende Terroranschläge am Münchner Hauptbahnhof und im Landkreis München.

⁵ Vgl. Ostfeld 2016; London Assembly 2007; Bergen 2003, S. 133.

⁶ Vgl. Honekamp 2010.

⁷ Vgl. Weinheimer 2009, S. 77; Geier 2008; Kaldas 2006, S. 133.

⁸ Öffentlicher Personennahverkehr.

Einsatzleitung etabliert war. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es viele unterschiedliche Kommunikationsstränge von verschiedenen Stellen. Die im Rettungs- und Notfalldienst etablierte, auf die ILS zentrierte Kommunikationshierarchie stößt somit bei Spontanlagen sukzessive an ihre Grenzen. Die in solchen Lagen je nach Ausprägung und Größenordnung erforderliche Skalierbarkeit wird gegenwärtig durch strukturelle Adaptionen realisiert.⁹ Insbesondere zu Einsatzbeginn, bei dem ein hoher Handlungsdruck bei gleichzeitig geringer Informationsverfügbarkeit vorherrschen und sich die Organisationsstrukturen noch nicht gefestigt haben, werden diese schrittweise und parallel zur eigentlichen Krisenbewältigung errichtet.¹⁰

Es ist folglich naheliegend, zu versuchen, schneller an die *richtigen* Informationen zu gelangen. Hierfür sollte ein Informationsraum geschaffen werden, der organisationsübergreifend vernetzt ist und in dem die Informationen fristgerecht und abrufbereit zur Verfügung gestellt werden.¹¹ Der Fokus richtet sich hierbei stark auf die Möglichkeiten der Informationstechnologie. Die verbesserte Informations- und Kommunikationstechnologie eröffnet dabei Chancen, die auch durch die Gefahrenabwehr genutzt werden können. Die Fokussierung einzig auf die Möglichkeiten der Informationstechnologie ist jedoch zu kurz gegriffen. Ebenso müssen die Dimensionen *Prozesse*, *Organisation* und *Mensch* betrachtet werden.¹² Die komplexe Aufgabenstellung bei Spontanlagen wird grundsätzlich durch ein Zerlegen der Gesamtaufgabe in leichtere, abgeschlossene Aufgabenpakete erreicht.¹³ Die Aufmerksamkeit muss darauf gelenkt werden, komplexe Systeme aus stabilen Subsystemen durch das Schaffen hierarchischer Strukturen aufzubauen.¹⁴ Das Zerlegen der Gesamtaufgabe in Teilaufgaben und die Hierarchisierung erfordern von der ILS, auf mehrere Führungsgremien, in der Regel Führungsstäbe, auszuweichen. Zudem ändern sich die angewandten Prozesse in der Spontanlage. Die Prozessabläufe des Regelbetriebes werden in Einsatzkonzepte für *Besondere Schadenslagen* überführt. Zwar hat sich herausgestellt, dass der Zugriff der Gefahrenabwehr bei den Spontanlagen meist effektiv war, kritisiert werden muss jedoch deren Effizienz. Als effizient lässt sich für die Gefahrenabwehr definieren, dass es ihr Ziel ist, die Verletzten noch fristgerecht zu stabilisieren und zu einer geeigneten

⁹ Vgl. Nestler 2018; Baker 2007.

¹⁰ Vgl. Nestler 2018; Baker 2007.

¹¹ Vgl. AGBF Bund 2017.

¹² Vgl. Schäfer 2008, S. 16 f.

¹³ Vgl. Bauer und Goos 1991, S. 59.

¹⁴ Vgl. Schmiemanz 1994, S. 12.

Behandlungseinrichtung zu transportieren. Dies gilt es mit den Mitteln zu erreichen, die in der ersten Phase zur Verfügung stehen. Vor allem in dieser Phase herrscht meist ein kritisches Missverhältnis zwischen notwendigen und zur Verfügung stehenden Ressourcen.¹⁵ Hier geht es folglich nicht mehr ausschließlich um eine möglichst effektive Behandlung, die im Regelrettungsdienst vorgezogen wird, sondern insbesondere um die möglichst effiziente Abarbeitung des Einsatzes zu Gunsten vieler verletzter Menschen. Hierfür werden auch in München andere Prozessabläufe eingesetzt als im Regelrettungsdienst. Während die Prozessschritte im Regelrettungsdienst durch ein Team abgearbeitet werden, erfolgt dies im Massenansturm durch mehrere Teams. Insbesondere beim Amoklauf im OEZ hat sich gezeigt, dass der effektive Umgang mit Spontanlagen vom Können und den Erfahrungen der beteiligten Schlüsselpersonen abhing. Klare Zuständigkeiten von motiviertem, leistungsfähigem und gut ausgebildetem Personal sind hierzu zwingend notwendig. Zudem ist das Bewusstsein, in welcher Phase des Transformationsprozesses sich die Mitarbeiter befinden, von Relevanz. Vor allem die Transformation in die BAO, die auf allen Ebenen in allen Dimensionen stattfinden muss, hat sich in der Vergangenheit als schwierig erwiesen. Dies hat eine Überforderung der Einsatzleitung vor Ort und der rückwärtigen Führung zur Folge.

Der Transformationsprozess von der AAO in die BAO

Der Veränderungsprozess aus dem Routinehandeln im täglichen Einsatzbetrieb in die Spontanlage wird nachfolgend als Transformationsprozess bezeichnet. Aus diesem entwickeln sich neue, für Spontanlagen angepasste Verfahrensabläufe, um effiziente und effektive Kombinationen von Fähigkeiten für eine flexiblere Einsatzführung unter den gegebenen Rahmenbedingungen bereitzustellen. Der Veränderungsprozess erfordert eine Vielzahl von Maßnahmen, die aufeinander abgestimmt werden müssen, sodass es zu verbesserten und angepassten Fähigkeiten kommt. Die Dauer des Transformationsprozesses (vgl. Abbildung 1) bestimmt die Länge der Chaosphase¹⁶ entscheidend mit.

¹⁵ Vgl. Carresi 2008, S. 58.

¹⁶ Die *Chaosphase* bezieht sich auf die ersten Minuten einer Einsatzsituation (vgl. Krüger 2014, S. 10).

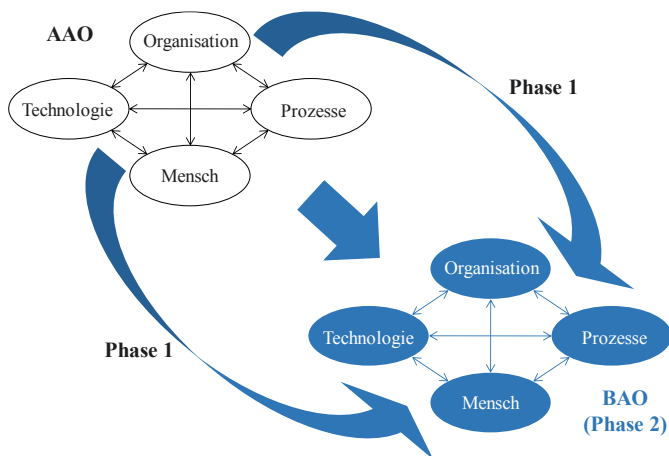


Abbildung 1: Transformationsprozess von der AAO in die BAO¹⁷

Ziel des Transformationsprozesses ist ein zwischen Polizei und Feuerwehr synchronisierter und standardisierter Wechsel von der AAO in die BAO auf allen Führungsebenen. Dabei sollte die initiale Alarmierung bei einer erkannten Spontanlage so gestaltet werden, dass sich vor Ort entsprechende Führungsstrukturen etablieren und erste Maßnahmen ergriffen werden können. Somit stehen in der Leitstelle die notwendigen Ressourcen zur Verfügung, um den Transformationsprozess schnell und folgerichtig durchzuführen.

Herausforderungen beim Wechsel von der AAO in die BAO

Für die täglich anfallenden Routinelagen steht die AAO zur Verfügung, die so gestaltet ist, dass die täglichen Aufgaben für Feuerwehr und Rettungsdienst bewältigt werden können.¹⁸ Das zentrale Führungsgremium der AAO ist die ILS. Darüber hinaus muss die ILS in der Lage sein, die ersten Maßnahmen zu bewältigen, die eine BAO erfordert. Die Kommunikationshierarchie in der AAO ist somit auf die ILS zentriert. Dies bedeutet, dass alle Informationen über die ILS als zentrales und wesentliches Gremium laufen und umverteilt werden. Bei Routineeinsatzereignissen kann somit eine sehr effiziente zentrale Steuerung aller Ressourcen gewährleistet werden. Mit Einsatzereignissen, die das Charakteristikum der

¹⁷ In Anlehnung an Schäfer 2008, S. 17.

¹⁸ Vgl. Bundesministerium des Inneren 2007, Nr. 1.5.2.4.

Spontanlage erfüllen, geht zunehmend das Routinehandeln verloren. Damit wird eine BAO notwendig. Diese ist spätestens dann erforderlich, wenn abzusehen ist, dass eine Lage durch die AAO wegen des erhöhten Kräftebedarfs, der Einsatzdauer oder der notwendigen einheitlichen Führung, insbesondere bei verschiedenen Zuständigkeiten, nicht bewältigt werden kann.¹⁹ Zur Steuerung der Prozessschritte ist ein erhöhtes Maß an Koordination erforderlich, ebenso wie eine adäquate Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren. Daher bildet sich die bereits beschriebene hierarchische Struktur heraus, deren Zweck darin liegt, die Komplexität der Spontanlagen und die notwendige Kommunikation zu reduzieren.²⁰ Dennoch nimmt die Abhängigkeit von einer aufwändigen Kommunikationsstruktur bei einer zunehmend arbeitsteiligen Organisationsstruktur zu,²¹ was im Wesentlichen durch das Etablieren von Führungsgremien und das Schaffen abgeschlossener Aufgabenpakete in der BAO kompensiert wird.

Mit überschaubaren und weitgehend selbständig arbeitenden Organisationseinheiten kann auf wechselnde Dynamiken flexibel und schnell reagiert werden. Die Organisation kann sich somit den Anforderungen durch die Lageentwicklung anpassen. Es zeigt sich aber auch, dass eine ILS-zentrierte Kommunikationshierarchie nicht mehr zielführend ist, sondern es zu einem Wechsel in der Kommunikationsstruktur hin zu einer Linienkommunikation kommen muss. Da die ILS jedoch das zentrale Führungsgremium in der AAO darstellt, muss sie zumindest bis zur Etablierung weiterer Führungsgremien koordinierende Aufgaben übernehmen, wie beispielsweise deren Alarmierung und Etablierung sowie die fristgerechte Bereitstellung relevanter Informationen.²² Damit kommt es zu dem zu Beginn beschriebenen Phänomen, dass die Organisationsstrukturen schrittweise und parallel zur eigentlichen Krisenbewältigung errichtet werden müssen. Von entscheidender Bedeutung ist zudem, dass der Wechsel von der AAO in die BAO in Abstimmung mit der Polizei stattfinden sollte. Das diffuse Lagebild und die sich stetig aktualisierenden Informationen um die Einsatzstelle selbst, aber auch um weitere potentielle Einsatzstellen in der Stadt wie im Falle des Amoklaufs, erhöhen den Kommunikationsaufwand zwischen den Einsatzleitern, dem Lagedienst und dem Leiter der Polizeieinsatzzentrale erheblich. Informationen müssen aufgenommen, verstanden und bewertet sowie Maßnahmen generiert und umgesetzt werden. Es

¹⁹ Vgl. Bundesministerium des Inneren 2007.

²⁰ Vgl. Barnard 1938, S. 106.

²¹ Vgl. Barnard 1938, S. 186; Kieser und Kubicek 1992, S. 73 f.; Adam 1993, S. 301 f.

²² Vgl. Bundesministerium des Inneren 2007, S. 17.

kommt zu einem hohen Informationsbedarf bei einem gleichzeitigen enormen Gegensatz zwischen benötigten und vorhandenen Einsatzmitteln. Die Unsicherheit im Handeln und Entscheiden nimmt mit der fehlenden Routine in der Spontanlage weiter zu. Dieses Phänomen zeigt sich nicht nur bei den Einsatzkräften vor Ort, sondern auch bei der rückwärtigen Führung. Die Bringschuld der ILS als zentrales Gremium in der AAO, nämlich durch einen Wissensvorsprung die Einsatzkräfte vor Ort zu unterstützen, geht verloren. In der Praxis wird folglich zumeist ein Großteil der Ressourcen und menschlichen Fähigkeiten in das Agieren in der Lage investiert und der zwingend notwendige Wechsel in die BAO, die letztendlich ein konstruktives Bearbeiten der genannten Problemstellungen erlaubt, vernachlässigt bzw. erheblich verzögert. Dies liegt ebenso in Schwierigkeiten im Alarmierungsprozess für Spontanlagen begründet.

Da fast alle Routineeinsatzereignisse wenigen Alarmierungsstichworten zuzuordnen sind, zeigt sich sehr deutlich das hohe Potential zum Abarbeiten eng definierter und detailliert vorgegebener Prozessstrukturen, ebenso wie ein grundsätzlich sehr hohes Automatisierungspotential in der AAO. Der hohe Automatisierungsgrad wird durch Programme umgesetzt. Bei diesen handelt es sich um verbindlich festgelegte Verfahrensrichtlinien, die eine koordinierte Erfüllung von Teilaufgaben sicherstellen sollen. Mithilfe dieser Programme kann über die Notwendigkeit antizipierbarer Koordinierungsbedarfe allgemein entschieden werden und somit die Entscheidungsinstanz von der Einzelentscheidung entlastet werden.²³ Sie werden in Form klassischer Wenn-Dann-Entscheidungen vorgedacht. Im Fall der Leitstelle ist dies das Einsatzleitsystem. Eine hohe Automatisierung ist durchaus gewollt, da vor allem der Faktor Zeit eine wesentliche Rolle im Prozess spielt und der hohe Automatisierungsgrad es ermöglicht, viele Parameter und Informationen in sehr kurzer Zeit zu verarbeiten. Es ist problematisch, dass eine Spontanlage nicht immer von Beginn an als solche erkennbar ist. So wurden die beim Terroranschlag auf den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz in Berlin involvierten Einsatzkräfte zunächst zu einem Verkehrsunfall beordert. Das resultierende mentale Modell wich folglich von der tatsächlichen Einsatzsituation ab. Durch neue Informationen musste die Disposition, d.h. die Orchestrierung personeller und materieller Ressourcen, mehrmals angepasst werden. Eine standardisierte Abarbeitung der Spontanlage mit den Mitteln des Einsatzleitsystems wurde immer weniger möglich. Notwendige Entscheidungen mussten zunehmend durch Mitarbeiter-

²³ Vgl. Heidtmann 2008, S. 106 ff.; Schreyögg 1999, S. 167 f.

innen und Mitarbeiter getroffen werden, die oftmals unter hohem Handlungsdruck standen und wenig Erfahrung im Umgang mit der spezifischen Einsatzsituation hatten. Diese konnten jedoch von Planentscheidungen unterstützt werden.²⁴

Das Konzept der rückwärtigen Führung

Um den Herausforderungen des Transformationsprozesses von der AAO in die BAO gerecht zu werden, wird in München auf das Konzept der *rückwärtigen Führung* zurückgegriffen (vgl. Abbildung 2). Bei größeren Schadenslagen wird eine rückwärtige Führung in unmittelbarer räumlicher Nähe zur ILS eingerichtet.²⁵ Wesentliches Führungsgremium der BAO der rückwärtigen Führung ist in München der taktisch-operative Stab (Gefahrenabwehrleitung, GAL), dem die Führung aller Einsatzmaßnahmen obliegt.²⁶ Der Aufwuchs und das Führen in der BAO wird in zwei Phasen aufgeteilt. Die Phase der Transformation von der AAO in die BAO, mit dem Ziel, zumindest die GAL einsatzbereit vorzuhalten, wird als Phase 1 bezeichnet. Dabei beginnt der Transformationsprozess mit der Feststellung einer Spontanlage und ist dann abgeschlossen, wenn die GAL führungsfähig ist. Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem Lagedienstführer (LDF) zu.²⁷ Benötigt er Unterstützung, kann er auf die Unterstützungsgruppe Lagedienstführer (UG-LDF) zurückgreifen, die aus erfahrenen Disponenten und Führungskräften der Leitstelle besteht. LDF und UG-LDF sind zwar nicht unmittelbar Teil der Leitstelle, jedoch ihr unmittelbar angeschlossen, um die Kommunikationswege möglichst kurz zu halten. Phase 2, d.h. die Einrichtung der GAL, sollte spätestens nach zwei Stunden erreicht sein. Neben der Steuerung des Aufbauprozesses kann die UG-LDF ebenfalls als schnell verfügbare Keimzelle der BAO gesehen werden, die den LDF (nun in der GAL-Stabsfunktion S3) und die Einsatzleitung mit entsprechenden Zuarbeiten für notwendige taktische oder operative Entscheidungen unterstützen kann.

²⁴ Unter Plänen ist eine periodenbezogene Vorgabe zu Maßnahmen, Zielen und Ressourcen zu verstehen. Sie enthalten keine generellen Vorgaben und konzentrieren sich häufig als Teilpläne auf Einzelaspekte. Teilpläne erfordern folglich eine Koordination zwischen Führungsebenen, Organisationsbereichen und -arten sowie -perioden (vgl. Heidtmann 2008, S. 108; Freichel 1992, S. 181). Eine Methode, die auch in München verwendet wird, sind Checklisten. Sie können als Entscheidungsgrundlagen für verzweigte oder vernetzte Handlungsstränge dienen.

²⁵ Vgl. Köstler 2016.

²⁶ Die GAL ist nach BayKSG Teil der Führungsgruppe Katastrophenschutz, die analog der FwDV 100 ab der Führungsstufe D (mehrere Verbände an einer Einsatzstelle oder mehrere Einsatzstellen in einem Schadensgebiet) eingesetzt wird.

²⁷ Der LD ist ein Beamter des höheren feuerwehrtechnischen Dienstes.

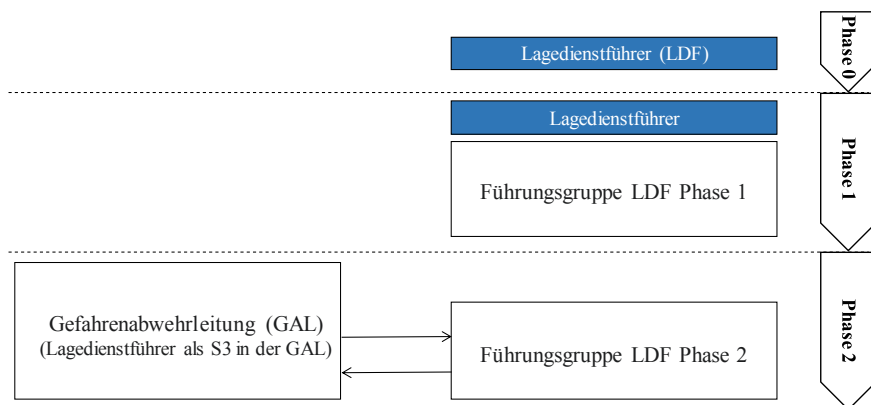


Abbildung 2: Aufwuchskonzept BAO

Insbesondere aus der Amoklage, aber auch aus der LELEX, ist der Bedarf erwachsen, nach Verbesserungspotentialen für die dargestellten Strukturen zu suchen. Da solche Einsatzergebnisse selten vorkommen bzw. beibehalten werden, jedoch gegebene Systeme oftmals bis an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit belasten können, eignen sie sich besonders, um Verbesserungspotentiale aufzudecken. Im Speziellen haben sich die unklaren Verantwortlichkeiten und Maßnahmen, die große Abhängigkeit von der Erfahrung der Schlüsselakteure, das oftmals sehr unklare Lagebild und die Absprachen mit der Polizei als schwierig herausgestellt. Beide Einsatzorganisationen sind sich einig, dass sich das Konzept grundsätzlich bewährt hat, jedoch deutliche Verbesserungspotentiale aufweist, vor allem in der Zusammenarbeit. Bei Spontanlagen wie dem bereits thematisierten Amoklauf im OZ hat es sich bewährt, dass die Räumlichkeiten der ILS, der UG-LDF und der GAL nah beieinander liegen. Der Befehlsraum der UG-LDF liegt dabei zwischen der ILS und dem Stabsraum der GAL. Von diesem Grundsatz soll auch zukünftig nicht abgewichen werden. Die ILS muss die Maßnahmen bis zur Übernahme durch ein anderes Führungsorgan der BAO koordinieren. In dieser Wechselphase herrscht somit eine hohe Anfälligkeit für Ineffizienzen und Fehler in den Prozessen, die aufgrund der Schwierigkeiten des Paradigmenwechsels in der Aufbauorganisation liegen. Die Einsatzerfahrungen aus dem Amoklauf haben gezeigt, dass ein bewusstes und frühes *Heraustrennen der erkannten Sonderlage* aus der klassischen AAO der ILS und das getrennte Bearbeiten in einer gesonderten BAO Sinn ergeben. Prozesse, aber auch materielle und personelle Ressourcen, sind folglich

zwischen AAO der ILS und der BAO sauber zu trennen. Mit Phase 2 und der hergestellten Führungsfähigkeit der GAL wird die Leitstelle zum *Einsatzabschnitt Regelbetrieb* der GAL.

Verbesserungspotentiale für Phase 1 des Transformationsprozesses

In Phase 1 sollte der absolute Fokus auf dem Transformationsprozess von der AAO in die BAO liegen. Je kürzer Phase 1 ist, umso schneller sind der Wechsel in die BAO abgeschlossen und die Grundlagen für eine erfolgreiche Bewältigung der Spontanlage geschaffen. Folgende Verbesserungspotentiale können für Phase 1 benannt werden:

- Phase 1 sollte so standardisiert wie möglich verlaufen und zwischen Feuerwehr und Polizei synchronisiert werden. Dazu gehört nicht nur das Abarbeiten von definierten und interdisziplinär abgestimmten Checklisten, sondern auch das Vereinheitlichen der verwendeten Begrifflichkeiten bzw. eine standardisierte Kommunikation.
- Es sollten gemeinsame *Codes* definiert werden, auf Basis derer spezifische Maßnahmen ausgelöst und ein schneller Informationsaustausch über den jeweiligen Fortschritt der Organisationsanpassung erreicht werden können. Wird die Spontanlage bei einer der beiden Organisationen festgestellt, so ist ein definiertes Codewort in Verbindung mit einer sehr kurzen Situationsbeschreibung ausreichend, damit die jeweils andere Organisation ebenfalls den Transformationsprozess auslöst.
- Der Transformationsprozess sollte allgemeingültig und nicht auf eine spezifische Einsatzereignisart ausgerichtet sein, da oftmals nicht der Grund, sondern nur der Anlass für die Spontanlage ersichtlich ist. Somit müssen die Maßnahmen der polizeilichen und nicht-polizeilichen Einsatzorganisationen aufeinander abgestimmt sein.
- Spontanlagen haben meist Auswirkungen auf das gesamte Einsatzgeschehen. Folglich sollten grundsätzliche Zieldefinitionen festgelegt werden, die eine schnelle und organisationsübergreifende Abstimmung der Einsatzschwerpunkte nach sich ziehen und eine Ressourcenbündelung erlauben.²⁸

²⁸ *Rot* könnte beispielsweise bedeuten, dass nur noch Einsätze bedient werden, die lebensbedrohlich sind, *Gelb* zusätzlich auch Einsätze bei welchen mit dem Verlust von hohen Sachwerten zu rechnen ist und *Grün* bedeutet, dass alle Einsätze bedient werden.

- Die Harmonisierung des Transformationsprozesses sollte auch einen Abgleich der Kommunikationspartner und -mittel nach sich ziehen, um ein standardisiertes Vorgehen zu erreichen. In Phase 1 sollte zumindest auf der Ebene der Leitstellen im Zuge der Notrufaufnahme ein erster Informationsausgleich stattfinden. Weitere Informationen über die Situation vor Ort können in dieser Phase jedoch ausschließlich durch eine schnelle Identifikation der Führungskräfte von Feuerwehr und Polizei erzielt werden. Somit kann eine schnelle Abstimmung der wesentlichen Maßnahmen gewährleistet werden, wie beispielsweise das Schaffen einer abgestimmten überregionalen Raumordnung, die erste Festlegung eines einstweiligen Gefahrenbereichs und des Treffpunktes der Führungsdienste, die Bereitstellung von Abrufplätzen oder die Initiierung eines überregionalen Ressourcenmanagements.
- Große Bedeutung kommt der engen Abstimmung der Verantwortlichen für einsatzbegleitende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu. Dies gilt ebenso für die Verantwortlichen zur Betreuung betroffener Personen. Eine initiale Alarmierung und die notwendigsten Maßnahmen der weiteren Kräftebeschaffung werden durch die ILS koordiniert. Dies bedingt, dass sich die Unterstützung für die Einsatzkräfte vor Ort in Phase 1 auf ein unbedingt notwendiges Maß beschränken muss.²⁹
- Die Einsatzleitungen vor Ort sollten eine hohe Selbstständigkeit (Autonomie) aufweisen. Um dies zu gewährleisten, sollte eine standardisierte Führungsstruktur mit den dazu in jedem Fall notwendigen Abschnitten geschaffen werden.
- Die jeweilige grundsätzliche Organisationsstruktur und ihre Leistungsfähigkeit in Form von Verantwortlichkeiten für Aufträge und Arbeitspakete der polizeilichen und nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr müssen den involvierten Einsatzorganisationen bekannt sein. Damit werden zum einen Fähigkeitslücken oder -überlappungen ausgeschlossen, zum anderen wächst durch die Transparenz das Vertrauen in das Handeln der Partnerorganisation.

²⁹ Dies liegt vor allem darin begründet, dass tatsächlich benötigte Informationen in vielen Fällen nur selten bei der ILS vorhanden sind bzw. vor Ort gefällte Entschlüsse nachträglich nur schwer durch die rückwärtige Führung beeinflusst werden können.

Verbesserungspotentiale für Phase 2 des Transformationsprozesses

In Phase 2 erscheint es notwendig, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Verantwortlichen der polizeilichen und nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr ermöglichen, sich auf die wesentlichen einsatzrelevanten Maßnahmen zu konzentrieren. Folgende Verbesserungspotentiale sind für Phase 2 von besonderer Relevanz:

- Mithilfe eines durch Informations- und Kommunikationstechnologie gestützten, rollenorientierten und zeitgerechten Lagebildes gilt es, Informationsüberlegenheit zu schaffen. Durch das Lagebild können Entscheidungsprozesse (sowohl von großen als auch interdisziplinären Einheiten) schneller gesteuert und ein genau dosierter Kräfteinsatz gewährleistet werden. Dabei bedeutet *gemeinsam* die horizontale Perspektive unter Einbeziehung der verschiedenen beteiligten Organisationen als ein organisationsübergreifender, interdisziplinärer Informations- und Kommunikationsverbund. *Rollenorientiert* beschreibt die vertikale Sichtweise verschiedener Organisationsebenen, die Informationen für die jeweilige Rolle innerhalb des Einsatzereignisses entsprechend aufbereitet zur Verfügung gestellt bekommen müssen. *Zeitgerecht* bedeutet, die Informationen fristgerecht vorliegen zu haben. Ein solches Lagebild schafft die Möglichkeit, Informationen so zu bewerten und Schlüsse daraus zu ziehen, dass Chancen und Risiken früher erkannt werden können und ein effizienterer Kräfteinsatz erfolgen kann.
- Gemeinsame Ausbildungsveranstaltungen oder Praktika zwischen Polizei und Feuerwehr erscheinen vor allem zur Entwicklung eines gemeinsamen mentalen Modells von besonderer Relevanz und sollten daher stärker fokussiert werden.
- In Phase 2 hat sich gezeigt, dass neben dem gemeinsamen, rollenorientierten und zeitgerechten Einsatzlagebild besonders der *persönliche Kontakt der jeweiligen Führungskräfte* entscheidend ist sowie die Vernetzung der Führungsgremien (z.B. über *Verbindungsbeamte*) gefördert werden sollte.
- *Breite Führungsspannen* (mehr als fünf Einsatzabschnitte) sind zwar möglich, dies empfiehlt sich jedoch nur, wenn die nachgeordneten Einsatzabschnitte eine *hohe Selbständigkeit* aufweisen.

Der derzeitige Fokus der Branddirektion München richtet sich auf eine *nachhaltige, schrittweise Digitalisierung*. Grundlage hierfür ist die Erkenntnis, dass eine vollständige Digitalisierung zu hinterfragen ist und nur diejenigen Werkzeuge und Darstellungstools digitalisiert werden sollten, die für die Branddirektion München von besonderer Relevanz sind.

Die Leitstelle als Führungsgremium der AAO in Phase 1 und 2: Neben der Spontanlage ist es notwendig, auch weiterhin Routineeinsatzereignisse zu bewerkstelligen. Ziel von Phase 1 ist es somit auch, dass sich die Leitstelle so schnell wie möglich wieder auf das Routineeinsatzgeschehen konzentrieren kann. In Phase 2 wird die Leitstelle deswegen der GAL als Einsatzabschnitt *Regelbetrieb* unterstellt. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Spontanlage auch Auswirkungen auf den Regelbetrieb haben kann, beispielsweise beim Zuweisen knapper Ressourcen oder bei übergeordneten Anweisungen. Sie bleibt demzufolge in einer Ausnahme-situation für die Routineeinsatzereignisse zuständig.

Zusammenfassung und Ausblick

Abschließend erscheinen die Weiterentwicklung und der Einsatz von Methoden zwingend geboten, um eine Informationsbasis für die Einsatzleitung zu schaffen, welche über die eigentliche Einsatzstelle bzw. das konkrete Szenario hinausgeht und das jeweilige Einsatzumfeld berücksichtigt. Dies gilt sowohl auf operativ-taktischer als auch auf administrativ-organisatorischer Ebene bei eintretenden Spontanlagen. Da die ILS das Führungsgremium der AAO darstellt, kann sie dies nur initial leisten. Bereits in Phase 1 müssen folglich weiterführende Maßnahmen, die die Spontanlage betreffen, oder übergeordnete Koordinierungsmaßnahmen durch die UG-LD wahrgenommen werden. Somit wird die ILS von den Notwendigkeiten des Spontanereignisses entlastet. Die UG-LD muss in Phase 1 in der Lage sein, schnell die notwendigen Führungsstrukturen im Abgleich mit der Einsatzzentrale der Polizei aufzubauen und die Leitung des Spontanereignisses durchzuführen, selbst dann, wenn die Leitung auf ein Minimum reduziert werden soll. Die AGBF sieht in ihrem Positionspapier als Grundlage dafür einen *Informationsraum*, der die wesentlichen Faktoren des Einsatzes – nämlich Erkundung, Entscheidung und Wirkung – organisationsübergreifend vernetzt und die Informationen dort fristgerecht abrufbereit zur Verfügung stellt, wo sie benötigt werden. Um einen Informationsraum in der BAO zu schaffen, müssen technische, organisatorische und menschliche Fähigkeiten entsprechend transformiert und den Führungsgremien der BAO ein hochvernetztes Lagebild zur Verfügung gestellt werden.

Literatur

- Adam, Dietrich (1993): Planung und Entscheidung. Modelle, Ziele, Methoden. 3. Aufl. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- AGBF Bund (2017): Positionspapier Leistelle der Zukunft: Transformation zum Dienstleister für operative Gefahrenabwehr und Informationsmanagement.
- Baker, Michael S. (2007): Creating order from Chaos (Part I): Triage, initial care, and tactical considerations in mass casualty and disaster response. In: *Military Medicine* 172, 2007 (3), S. 232–236.
- Barnard, Chester (1938): The Functions of the Executive (Deutsche Übersetzung: Die Führung großer Organisationen, Essen 1970). Cambridge, Massachusetts.
- Bauer, Friedrich L.; Goos, Gerhard (1991): Informatik. Eine einführende Übersicht. Berlin u.a.: Springer.
- Bergen, Peter (2003): Heiliger Krieg Inc. Osama bin Ladens Terrornetz. Aktualisierte Neuausgabe. Berlin: BvT.
- Bundesministerium des Inneren (2007): PDV 100. Führung und Einsatz der Polizei.
- Carresi, Alejandro L. (2008): The 2004 Madrid train bombings: an analysis of pre-hospital management. In: *Disasters* 32 (1), S. 41–65.
- Dudek, Karlheinz (2020): Integrierte Stabsarbeit am Beispiel der Landespolizeidirektion Wien. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 223–234.
- Freichel, Stephan L. (1992): Organisation von Logistikservice-Netzwerken. Theoretische Konzeption und empirische Fallstudien. Zugl.: Darmstadt, Technische Hochschule, Diss., 1992. Berlin: Schmidt.
- Geier, Wolfram (2008): Paradigmenwechsel. Der Bevölkerungsschutz zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: *Bevölkerungsschutz* (4).
- Heidtmann, Volker (2008): Organisation von Supply Chain Management. Theoretische Konzeption und empirische Untersuchung in der deutschen Automobilindustrie. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Holzer, Anton (2020): Einsatz besonderer Aufbauorganisationen zur Bewältigung von Großereignissen am Beispiel des Landesverbandes Salzburg des Österreichischen Roten Kreuzes. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 235–248.
- Honekamp, Wilfried (2010): Vorwort. In: Wilfried Honekamp (Hrsg.): Experimentieren in komplexen Organisationen. Ein Update der Erfahrungen aus der praktischen Anwendung von Concept Development & Experimentation: ReDi Roma-Verlag, S. 2.
- Kaldas, Ines M. (2006): Neuartige Bedrohungen und ihre Relevanz für das öffentliche Leben in unserer Gesellschaft. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* (2), S. 131–140.
- Kieser, Alfred; Kubicek, Herbert (1992): Organisation. 3. Aufl. Berlin u.a.: De Gruyter.
- Köstler, Thomas (2016): Die rückwärtige Führung der Feuerwehr München. In: *Brandschutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung* (9), S. 661–664.

- Krüger, Uwe (2014): Fehlervermeidung und Prozessmonitoring in komplexen und dynamischen Großschadenslagen. Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- London Assembly (2007): 7 July Review Committee. Volume 4: follow-up report.
- Nestler, Simon (2018): Social Emergency Software - die Zukunft des Behördenfunks? Conference Paper. Hamm-Lippstadt.
- Ostfeld, Ishay (2016): The new spectrum of suicidal terror. Combat Medical Care Conference 2016. Arbeitsgruppe Taktische Medizin des DGAI. Ulm.
- Schäfer, Sebastian (2008): Die Methode CD&E. In: Wilfried Honekamp (Hrsg.): Experimentieren in komplexen Organisationen. Ein Update der Erfahrungen aus der praktischen Anwendung von Concept Development & Experimentation: ReDi Roma-Verlag, S. 14–38.
- Schiemenz, Bernd (1994): Kybernetik und Systemtheorie als Hilfen zur Lösung komplexer Probleme. Einführung in den Tagungsband. In: Bernd Schiemenz (Hrsg.): Interaktion. Modellierung, Kommunikation und Lenkung in komplexen Organisationen ; Wissenschaftliche Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialkybernetik aus Anlaß ihres 25jährigen Bestehens am 8. und 9. Oktober 1993 an der Universität Koblenz. Berlin: Duncker & Humblot, S. 9–29.
- Schreyögg, Georg (1999): Organisation: Grundlagen moderner Organisationsgestaltung. 3. Aufl. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Weinheimer, Hans-Peter (2009): Bevölkerungsschutz in Deutschland. Die erfolgreiche Weiterentwicklung eines Anachronismus. In: *Europäische Sicherheit* (9), S. 72–77.



Neue Strukturen im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz

Eine Antwort auf die sich ändernden Bedrohungslagen
in Deutschland

Alexander Graf von Gneisenau

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag werden – aufbauend auf den Erfahrungen und Erkenntnissen des Autors aus verschiedenen Einsätzen in Bayern – neue Konzepte vorgestellt, die eine strukturierte Zusammenarbeit diverser Einsatzorganisationen im Sinne einer erfolgreichen Einsatzdurchführung ermöglichen. Darüber hinaus erläutert der Autor die Vorteile eines *Gemeinsamen Einsatz- und Lagezentrums* im Bevölkerungsschutz und gibt einen Ausblick auf zukünftige Weiterentwicklungspotentiale. Es wird deutlich, dass es gerade aufgrund der zunehmenden Anzahl an Großeinsätzen (z.B. Amokläufe oder Terrorangriffe) nicht ausreichend ist, lediglich einen Stab für die Bewältigung komplexer Einsatzlagen zur Verfügung zu stellen.

Einleitung

Klimaveränderungen und eine zunehmende Versiegelung von Grundflächen führten in den vergangenen Jahren nach Starkregen immer wieder zu großflächigen Hochwasser- und Naturkatastrophen. Hohe Temperaturen, verbunden mit einem geringen Grundwasserspiegel und Wassermangel, führen zu neuen Herausforderungen in Form von Großbränden. Humanitäre Katastrophen im europäischen Ausland können zu einer zunehmend unkontrollierten Migration von Menschen nach Europa führen, die kurzfristig und nicht planbar erfasst, transportiert und versorgt werden müssen. Veränderungen in unserer Gesellschaft, verbunden mit einer zunehmend komplexen Infrastruktur, einer zunehmenden Mobilität und einer gesteigerten Abhängigkeit von Energie, machen uns immer verwundbarer. Andere

Bedrohungslagen, wie z.B. terroristische Anschläge mit konventionellen Waffen, CBRN¹ oder auch Cyber-Angriffe auf Infrastrukturanlagen, stellen neue Anforderungen an die Gefahrenabwehr und sind zukünftig nicht mehr auszuschließen.

Großflächige Naturkatastrophen und Anschläge zeichnen sich durch eine Kombination ihrer räumlichen Größe und zeitlichen Dauer von mehreren Tagen, Wochen oder, wie wir es in der Flüchtlingskrise 2015 erlebt haben, vielen Monaten aus. Die bisherigen Strukturen des Bevölkerungsschutzes, sowohl die staatlichen als auch die der Hilfsorganisationen, sind nicht für die Bewältigung der oben beispielhaft aufgeführten Schadenslagen konzipiert. Neue Konzepte und Arten der Zusammenarbeit sind gefordert, da herkömmliche Einsatz- und Führungsstrukturen, vor allem auch unter Einbeziehung ehrenamtlicher Einsatz- und Führungskräfte, schnell an ihre Grenzen kommen. Um diesen Veränderungen entgegenzuwirken, muss der Katastrophenschutz in Teilen neu gedacht und gelebt werden. Aufbauend auf den Erfahrungen des Autors aus verschiedenen Einsätzen in Bayern, vor allem zwischen den Jahren 2011 und 2017, werden die folgenden Konzepte vorgestellt.²

Ausgangslage Bayern

Die Art der Einsätze des Bayerischen Katastrophenschutzes haben sich seit der Wiedervereinigung stark verändert. Vor allem die letzten 10 bis 15 Jahre haben gezeigt, wie sehr sich die Einsatzlagen wandeln und die damit verbundenen Führungsstrukturen angepasst werden müssen, um möglichst schnell, vor allem aber auch ausdauernd und überregional den neuen Lagen gewachsen zu sein. Dabei sind es vor allem Naturkatastrophen, Amok- und Terrorlagen, Flüchtlingsströme und Bombenevakuierungen, die den Katastrophenschutz vor neue Herausforderungen stellen, und auf die wir uns in Zukunft einstellen müssen.

Naturkatastrophen

Bayern wird von immer mehr Naturkatastrophen³ mit größerer Intensität heimgesucht. Regionale Hagelstürme (Hagelsturm Hartmut in Oberbayern, August 2001), überregionale Überschwemmungen (August 2002 in der Oberpfalz, Niederbayern

¹ „[C]hemische (C), biologische (B), radiologische (R) und nukleare (N) Gefahrstoffe“ (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2019).

² Diese stellen die Sicht des Autors dar und sind nicht mit den aktuellen Akteuren in Bayern im Detail abgestimmt.

³ Vgl. Berz 2014.

und Oberbayern), die bayernweite Hitze und Dürre (Sommer 2003) verursachten noch Schäden von zwischen 100 bis circa 300 Mio. Euro. Die Überschwemmungen im Alpenvorland (August 2005) und die Schneekatastrophe im Januar und Februar 2006 im Bayerischen Wald verursachten neben einem ebenso beträchtlichen Sachschaden zusätzlich 25 Tote. Der Sturm Kyrill (Januar 2007) verursachte bayernweit einen Schaden von über 1 Mrd. Euro, das Hochwasser 2013 verursachte Schäden von über 1,3 Mrd. Euro in der Oberpfalz, Nieder- und Oberbayern. Orkan Niklas (März 2015) verursachte bayernweit Schäden von über 1 Mrd. Euro, die Sturzflut in Simbach (Juni 2016) Schäden von über 1,5 Mrd. Euro. In den letzten Jahren folgten weitere Unwetter (August 2017), Hitze bzw. Trockenheit (Sommer 2018), hohe Schneelasten (Januar 2019) und Orkan Eberhard (März 2019). Seit 2007 scheinen die Naturkatastrophen in Bayern großflächiger und überregionaler und vor allem teurer (Sachschaden) zu werden.

Amok- und Terrorlagen

Die Amokläufe in Bad Reichenhall 1999, Freising 2002, Ansbach 2009, Ansbach 2015 und München 2016 haben uns alle erschüttert, waren aber im Nachgang lokale Einsatzlagen, die lokal von den Einsatzkräften und einem Örtlichen Einsatzleiter (ÖEL) geführt wurden. Diese Einsätze haben gezeigt, dass die Schnittstellen zwischen den Akteuren, also der Polizei, dem Rettungsdienst und dem Katastrophenschutz, nicht reibungslos funktionierten. Auch vor dem Hintergrund der Anschläge in Paris und Brüssel wurde am 9. Juni 2016 vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) eine Handlungsempfehlung für Rettungsdiensteinsätze bei besonderen Einsatzlagen/Terrorlagen (REBEL) eingeführt. Im März 2018 wurde REBEL erweitert, um eine Handlungskonzeption für die Bewältigung lebensbedrohlicher Einsatzlagen durch die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr (REBEL II) zu haben. Wenngleich diese Einsätze keinen überregionalen Charakter haben und daher keine neuen Führungsstrukturen erfordern, zeigen sie doch, wie wichtig übergreifende Zusammenarbeit und Training zwischen Polizei, THW, Bundeswehr, Hilfsorganisationen und Feuerwehr sind. Dies ist einer der wesentlichen Gründe, warum die Arbeitsgemeinschaft Bevölkerungsschutz der Hilfsorganisationen in Bayern an der Umsetzung des Bayerischen Zentrums für Besondere Einsatzlagen (BayZBE) arbeitet, einer Einrichtung, an welcher der Austausch zwischen den Führungskräften der Hilfsorganisationen und dem THW, aber auch zwischen Hilfsorganisationen, THW, Polizei, Bundeswehr und Feuerwehr, gefördert werden soll.

Flüchtlingsströme

Nach 2010, vor allem aber auch ab 2014, haben immer mehr Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt (vgl. Abbildung 1). Im Herbst 2014 wurden Stäbe eingerichtet, um die erforderlichen Maßnahmen zur Unterbringung und Versorgung inklusive der medizinischen Versorgung sicherzustellen. Es wurden Notfallpläne für den Winter entwickelt, die aber nicht zum Tragen kamen. Ab Spätsommer 2015 kam die große Flüchtlingswelle und erforderte kurzfristiges Handeln, vor allem an der Drehscheibe Bayern. Die Regierung von Oberbayern vollbrachte, zusammen mit allen beteiligten Behörden und Einrichtungen, mit der Polizei, der Bundesbahn, der Bundeswehr, den Hilfsorganisationen und vielen weiteren Akteuren und Freiwilligen das Unvorstellbare. Es wurde ein Stab aufgebaut, der die Aktivitäten koordinierte. In diesem Stab waren auch Vertreter der Hilfsorganisationen eingebunden. Die Hilfsorganisationen hatten, wie auch schon beim G7 Gipfel im Juni 2015, ihr Gemeinsames Einsatz- und Lagezentrum der Hilfsorganisationen (GELZ) aktiviert, koordinierten alle Aktivitäten der Hilfsorganisationen im Hintergrund, und unterstützten den jeweiligen (gemeinsamen) Fachberater der Hilfsorganisationen im Stab der Regierung von Oberbayern. Erst kurz vor dem Oktoberfest übernahm dann das StMI die Führung des Stabes, und wurde später vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) abgelöst.

In allen drei Stäben waren die Hilfsorganisationen durch qualifizierte Fachberater über Monate hinweg 24/7 vertreten, unterstützt durch das seinerzeit beim Bayerischen Roten Kreuz (BRK) angesiedelte und von allen Hilfsorganisationen personell unterstützte GELZ. Initiativen, wie die kurzfristige Inbetriebnahme von Einrichtungen zur Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen (z.B. die Messehallen in München Riem) oder auch die medizinische Betreuung von Flüchtlingen während des Bahntransports von der österreichischen Grenze bis München und weiter in Deutschland, haben entscheidend zur erfolgreichen Bewältigung der Flüchtlingskrise beigetragen. Der enge Schulterschluss zwischen den Hilfsorganisationen unter Einbeziehung des GELZ war entscheidend für den Erfolg, war doch keine einzige Hilfsorganisation fähig, diese Lage alleine zu bewältigen.

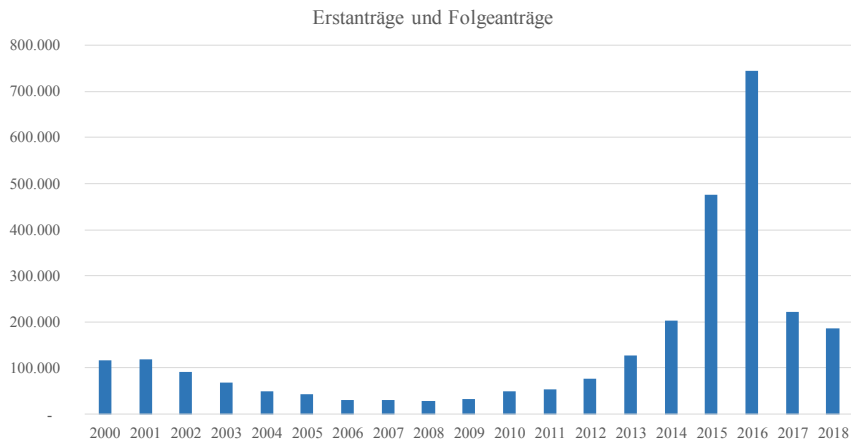


Abbildung 1: Entwicklung der jährlichen Asylantragszahlen seit 2000⁴

Bombenevakuierungen

In Deutschland werden immer wieder, vor allem aufgrund der intensiveren Bebauung, Bombenfunde gemeldet. So wurden alleine in 2015 in Bayern etwa 64 Tonnen Kampfmittel beseitigt und entsorgt, darunter 139 Spreng- und Splitterbomben. Seit dem Jahr 2000 wurden mehr als 800 Tonnen aus bayerischem Boden entfernt. Großeinsätze wie in München, Augsburg, Regensburg und Nürnberg erforderten teilweise die Evakuierung von mehreren tausend Menschen, auch aus Altenheimen und Krankenhäusern. Wenngleich diese Einsätze oft schon zum Alltag in bayerischen Städten gehören, sind die Anforderungen an die Einsatzkräfte des Rettungsdienstes und des Katastrophenschutzes enorm. So wurden in der Vergangenheit immer wieder Transport- und Betreuungskontingente aus nicht betroffenen Regierungsbezirken zur Unterstützung der Einsatzkräfte vor Ort in den Einsatz gebracht. Einsätze, wie die Evakuierung in Augsburg, haben aufgezeigt, wie vorteilhaft eine Unterstützung durch ein GELZ oder eine mobile Komponente des GELZ im Einsatz als Berater für den ÖEL bzw. den Einsatzleiter Rettungsdienst (ELRD) gewesen wären. Auch wenn Bombenevakuierungen einen eher lokalen Charakter haben, erfordert die schnelle Verlegung von Menschen, vor allem alten Menschen und Menschen mit Behinderung oder Kranken, mehr Ressourcen

⁴ Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2019, S. 5.

als typischerweise lokal verfügbar sind. Dies ist nur unter Einbeziehung bayernweiter Ressourcen über alle Hilfsorganisationen hinweg möglich. Gemäß dem Bayerischen Katastrophenschutzgesetz, zuletzt revidiert in 2018, haben die Katastrophenschutzbehörden des Freistaates (Kreisverwaltungsbehörden, die Regierungen und das StMI) die Aufgabe, Katastrophen abzuwehren und die dafür notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen. Dabei greifen die Katastrophenschutzbehörden auf öffentliche Einrichtungen, Behörden und Organisationen zurück. Zur Katastrophenhilfe auf Ersuchen der Katastrophenschutzbehörden sind unter anderem die Feuerwehren, die freiwilligen Hilfsorganisationen⁵, das THW⁶ und die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege verpflichtet. Dabei spielt es keine Rolle, ob die entsprechenden Organisationen oder Katastrophenschutzeinheiten ihren Sitz im Bereich der jeweiligen Katastrophenbehörde haben.

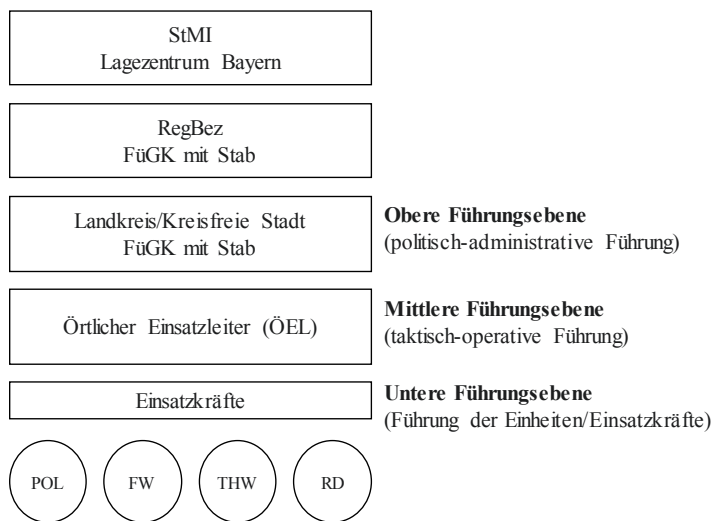


Abbildung 2: FüGK Struktur Bayern

⁵ Im Sinne des Art. 2 Abs. 13 des Bayerischen Rettungsdienstgesetzes (BayRDG).

⁶ Das THW wirkt gemäß seiner Aufgabenzuweisung nach dem THW-Gesetz im Katastrophenschutz mit.

Geführt werden die Einsätze in der Regel durch einen ÖEL, der bei größeren Lagen durch die Führungsgruppe Katastrophenschutz (FüGK) der jeweiligen kreisfreien Stadt bzw. des jeweiligen Landkreises oder des Regierungsbezirkes unterstützt wird (vgl. Abbildung 2). Bei überregionalen Großschadensereignissen kann das Lagezentrum Bayern des StMI ebenso aktiv werden, wie es z.B. auch während des Bayern Hochwassers 2013 oder der Flüchtlingskrise 2015/2016 (ab Oktober 2015) aktiv wurde. In Bayern haben die Hilfsorganisationen, vertreten durch die Arbeitsgemeinschaft Bevölkerungsschutz, aufbauend auf den Erfahrungen aus dem Bayern Hochwasser 2013, in 2014 mit der Erarbeitung eines Konzeptes zur Steigerung ihrer Einsatzfähigkeit und Verbesserung ihrer Effektivität begonnen, und in Einsätzen (G7 Gipfel 2015, Flüchtlingskrise 2015) erste Erfahrungen sammeln können. Dies betrifft vor allem die Einrichtung eines Gemeinsamen Einsatz und Lagezentrums (GELZ) und die Entwicklung eines Konzeptes für den Aufbau eines Bayerischen Zentrums für Bevölkerungsschutz, welches aktuell unter dem Begriff BayZBE als Gemeinschaftsprojekt der Hilfsorganisationen umgesetzt wird.

Struktur des GILZ (Aufbauorganisation)

Im ursprünglichen Konzept wurde das Gemeinsame Informations- und Lagezentrum (GILZ) noch Gemeinsames Einsatz- und Lagezentrum (GELZ) genannt. Dies hat zu Verstimmungen bei den Hilfsorganisationen, aber auch im StMI gesorgt. Der Grund hierfür bestand darin, dass angenommen wurde, dass das Lagezentrum Einsätze führt, was weder von den Initiatoren, der Arbeitsgemeinschaft Bevölkerungsschutz (ARGE BvS), gewollt noch in Bayern in den bestehenden Einsatzrichtlinien vorgesehen ist. Das Lagezentrum hatte alleine die Aufgabe, die Aktivitäten und Fähigkeiten der Hilfsorganisationen in Bayern zu bündeln und transparent zu machen. Überregionale Einsätze erfordern eine enge Zusammenarbeit zwischen den Hilfsorganisationen, damit vor allem auch der *Fachberater der Hilfsorganisationen* im Stab des StMI die entsprechenden Informationen zur Verfügung stellen kann, um Fähigkeiten aber auch Engpässe oder besondere Vorkommnisse frühzeitig zu kommunizieren. Im Folgenden wird das GELZ Konzept⁷, wie es 2016 von den Hilfsorganisationen verabschiedet wurde, dargestellt.

⁷ Auszüge aus der Unterlage *Gemeinsames Einsatz- und Lagezentrum der Hilfsorganisationen (GELZ)*, Stand 03. Mai 2016.

Das Einsatz- und Lagezentrum wurde von den Mitgliedern der ARGE BvS getragen, um eng verzahnt mit den anderen Akteuren des Bevölkerungsschutzes effektiv und effizient zum Wohle Bayerns zu arbeiten. Das GELZ ist ein Instrument zur Führungsunterstützung der Hilfsorganisationen insbesondere bei Großschadenslagen und Katastrophen. Es kann innerhalb von wenigen Stunden aktiviert werden und hat eine Durchhaltefähigkeit von bis zu 60 Tagen im 24/7 Betrieb. Durch das GELZ stellen die Hilfsorganisationen dem StMI einen gemeinsamen Fachberater im 24/7 Betrieb zur Verfügung. Dieser Fachberater kann über das GELZ auf die komplette Lage der Hilfsorganisationen zurückgreifen und sich vom GELZ zuarbeiten lassen. Ebenso können bei Bedarf weitere Fachberater anderen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) zur Verfügung gestellt werden, wie dies z.B. auch im Rahmen der Flüchtlingshilfe geschehen ist. Durch die Fachberater können Ressourcen effizient und effektiv eingesetzt werden, um dadurch Gefahr für Leib und Leben der Bevölkerung zu minimieren. Die vom GELZ zur Verfügung gestellten Fachberater können auf die im GELZ konsolidierten Informationen zurückgreifen und können dem GELZ Aufträge zur Entwicklung von Problemlösungen geben, um zeitnah diese erweiterten Informationen wiederum dem StMI oder anderen Behörden zur Verfügung zu stellen. Die zuständigen behördlichen Strukturen können in Folge dadurch zielgerichtet Einsatzeinheiten der Hilfsorganisationen über die bekannten Alarm- und Befehlsstrukturen aktivieren, damit diese der Einsatzleitung des Bedarfsträgers unterstellt werden können. Das GELZ und die durch sie vertretenen Hilfsorganisationen haben während des Einsatzes nach wie vor eine Fürsorgepflicht gegenüber den Einsatzkräften der Hilfsorganisationen. Dabei greift das GELZ aber keinesfalls in die technisch-taktische Führung und Leitung des Einsatzes ein. Die Aufbauorganisation des GELZ richtet sich nach der jeweils zu bewältigenden Lage in Abhängigkeit vom anfallenden Koordinationsbedarf und nach den personellen sowie materiellen Voraussetzungen des GELZ. Im Folgenden wird nicht auf die wesentlichen Funktionen (S1 bis S6) Bezug genommen; stattdessen erfolgt eine GELZ-spezifische Betrachtung (vgl. Abbildung 3).

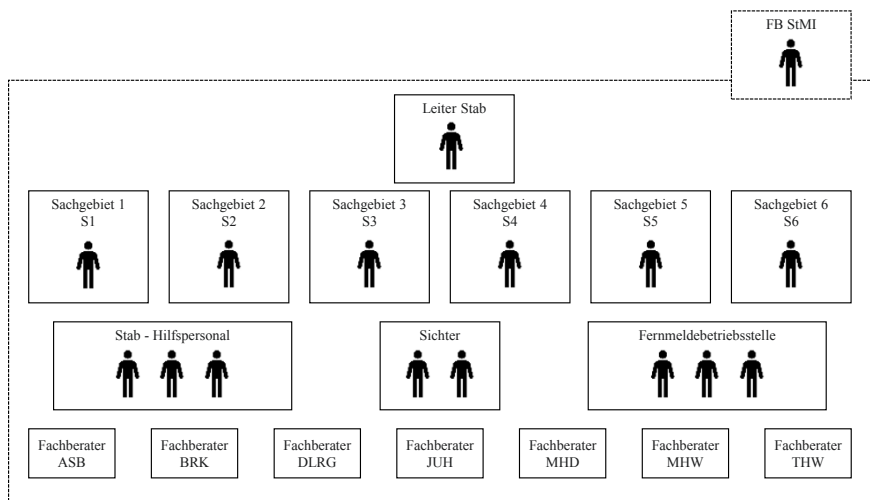


Abbildung 3: Aufbauorganisation GELZ - Stab

Leiter Stab: Verantwortlich für die erfolgreiche Umsetzung des von der ARGE BvS erteilten GELZ-Auftrages. Leitungs- und Koordinierungsfunktion, Entscheidungsbefugnis im Rahmen seines von der ARGE BvS erteilten Auftrages, Schnittstelle zur Führung der ARGE BvS, Durchführung von Lagebesprechungen, Zusammenarbeit mit den Bedarfsträgern anderer Behörden, Organisationen und Dritten.

S1 – Personal/Innerer Dienst/Psychosoziale Unterstützung: Kontrolle der Personallage (GELZ) auf Basis von Meldungen der Fachberater der Hilfsorganisationen, Erstellung der Einsatzstatistiken (GELZ und Gesamt), überregionale Reservierung in Abstimmung mit anderen Bereichen und den Fachberater der Hilfsorganisationen, Unterstützung bei der Ansprache von Arbeitgebern (über die Fachberater der Hilfsorganisationen).

S2 – Lage: Beschaffung, Auswertung und Erarbeitung der Lage, Führen der Lagekarte, Absetzen von Lagemeldungen an ARGE BvS, Fachberater des StMI (FB StMI), Fachberater der Hilfsorganisationen sowie Lagezentren und Koordinierungsstellen der Hilfsorganisationen, Vorbereitung von Lagevorträgen, Führen des GELZ Einsatztagebuches (ETB), Information in den Stab und zu den Behörden (nach Auftrag).

S3 – Koordination: Beurteilung der Lage aus einsatztaktischer Sicht, Entwicklung von Konzepten zur Lösung besonderer Lagen unter Einbeziehung aller in den Hilfsorganisationen vorhandenen Ressourcen, Vorbereitung/Beurteilung von einsatztaktischen Entschlüssen und Vorbereitung von Aufträgen zur Umsetzung über StMI/Regierungsbezirk (RegBez.)/Landkreis (LKr.)/Hilfsorganisationen (in Abstimmung mit dem Auftrag des GELZ), Festlegung von Einsatzvorbehalten für Einheiten und Ausstattung.

S4 – Logistik: Verwaltung und Mittel: Vorausschauende Planung und Kontrolle der Logistik in Abstimmung mit dem Auftrag des GELZ und in Abstimmung mit den Fachberatern der Hilfsorganisationen; Unterstützung bei der Beschaffung und Zuführung von Material, Planung und Koordinierung von Logistikeinheiten, Einrichten und Betreiben von Logistikstützpunkten (sofern im Auftrag des GELZ beinhaltet), einsatzbegleitendes Berichtswesen (Budget/Ausgaben).

S5 – Presse und Öffentlichkeitsarbeit: Planung der gemeinsamen (Hilfsorganisations-)Presse- und Öffentlichkeitsarbeit nach den Erfordernissen auf der Leitungsebene (ARGE BvS), inklusive Sammeln von Informationen in Zusammenarbeit mit dem S2, Bewertung, Auswahl und Weiterleitung von Informationen an die Presse/Medien in Abstimmung mit dem Leiter des Stabes bzw. Weiterleitung derselben an die Fachberater der Hilfsorganisationen zur Weiterleitung innerhalb der Hilfsorganisationen; Planung von Presse- und Medienkontakten, Verfassen von Pressemitteilungen, Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit, Abstimmung der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mit den Behörden, den Hilfsorganisationen und Dritten; Sicherstellung der internen Kommunikation über S2, Einstellen von Informationen in das Internet.

S6 – IT und Telekommunikation: Sicherstellen der Einsatzfähigkeit der IuK-Mittel, Beratung und Unterstützung des Stabes (GELZ) in allen Angelegenheiten der IuK, Dokumentation, Erstellung und Umsetzung von Vorgaben für den IuK Einsatz innerhalb des GELZ bzw. gemäß Auftrag zur Unterstützung Dritter, Zusammenarbeit mit anderen IuK Diensten.

Fachberater der Hilfsorganisationen: Dieser vertritt seine jeweilige Hilfsorganisation (z.B. ASB, BRK, DLRG, JUH, MHD, MHW, THW)⁸ im GELZ. Der Fachberater verfügt über das notwendige Wissen der Strukturen und insbesondere des Leistungsspektrums, verfügbare Ressourcen sowie Taktik seiner Hilfsorganisation. Zusätzlich kennt er die nicht in der lokalen Gefahrenabwehr verankerten (strategischen) Einsatzeinheiten und kann diese bei Bedarf über das GELZ und den FB StMI dem StMI und Behörden anbieten.

Bei der Aktivierung des GELZ ist darauf zu achten, dass die personelle Ausstattung des GELZ entsprechend der Lage zu erfolgen hat. Dieses lageabhängige Konzept ist in Abbildung 4 beispielhaft dargestellt.

	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4
Leiter Stab Sichter				
ETB				
S2 Lagekarte				
S3				
S1				
S4				
S5				
S6				Bei Bedarf
Fm Betriebst.				
Stab Hilfsp.				
Fachberater HiOrg				
Fachberater StMI				

Abbildung 4: Lageabhängige Stufen der Aufbauorganisation des GELZ Stabes (beispielhaft)

⁸ ASB: Arbeiter-Samariter-Bund; BRK: Bayerisches Rotes Kreuz; DLRG: Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft; JUH: Johanniter-Unfall-Hilfe; MHD: Malteser Hilfsdienst; MHW: Medizinisches Katastrophenhilfswerk; THW: Bundesanstalt Technisches Hilfswerk.

Erkenntnisse aus den ersten Einsätzen

Um Missverständnissen vorzubeugen, sollte der Name des gemeinsamen Stabes der Hilfsorganisationen von GELZ in *GILZ*, also Gemeinsames Informations- und Lagezentrum, geändert werden. Auch hat es sich gezeigt, wie schwierig die Verortung eines gemeinsamen Lagezentrums direkt in einer Hilfsorganisation, also in diesem Fall beim BRK, war. Unabhängig von der sehr zuvorkommenden Öffnung und Unterstützung der Landesgeschäftsstelle des BRK für alle Mitglieder des GELZ, stellten diese Einsätze doch eine zunehmende Belastung für die Landesgeschäftsstelle dar. Auch stellt sich die Frage, inwieweit die für ein GELZ erforderliche Infrastruktur, gerade in Zeiten, in denen es keine Einsätze gibt, von einer Organisation vorgehalten werden kann oder sollte. Zusätzlich ist es wichtig zu betonen: Die in einem Lagezentrum verorteten Personen übernehmen Funktionen innerhalb des Lagezentrums und sind diesem auch in der Lage entsprechend unterstellt. Die entsendende Hilfsorganisation sollte also nicht über ihre Mitarbeiter im Stab eigene Interessen fördern. Die Interessen der Hilfsorganisationen sollten durch Fachberater der Hilfsorganisationen im Stab des GELZ vertreten werden, eine klare Trennung zwischen Stabsarbeit im Interesse der Lage und Lobbying im Sinne der Hilfsorganisationen ist zwingend erforderlich, um auch Dritten gegenüber als GELZ immer eine Objektivität demonstrieren zu können. Das GELZ stellt den Fachberater im StMI und sichert dessen Informationsbedarf, gleichzeitig informiert es die entsprechenden Verantwortlichen der angesiedelten Hilfsorganisationen über die Lage des Einsatzes und koordiniert die Öffentlichkeitsarbeit der Hilfsorganisationen während und nach dem Einsatz. Vor dem Hintergrund eines gemeinsamen BayZBE, würde sich die Ansiedlung eines GELZ im BayZBE anbieten. Eine örtliche Nähe des GELZ zum StMI ist nicht erforderlich, ist doch der jeweilige FB StMI im Stab des StMI in München vertreten. Eine mobile Führungsunterstützungskomponente kann vor allem beim Einsatz überregionaler Kontingente beratend und unterstützend aktiv werden und z.B. den ELRD unterstützen. Dies wäre in der Augsburger Bombenevakuierung hilfreich gewesen. Dabei sollten die zugeführten Kräfte autark agieren können, um nicht zu einer zusätzlichen Belastung lokaler Einsatzkräfte zu werden, ein Konzept welches vor allem auch im internationalen Bereich von den INSARAG Guidelines⁹ aufgegriffen wurde.

⁹ International Search And Rescue Advisory Group (INSARAG).

Vorteile eines GELZ im Bevölkerungsschutz

Knappe Ressourcen und Fachkräftemangel – auch im Ehrenamt – erfordern neue Arten der Zusammenarbeit, um die Einsatzfähigkeit zu steigern. Vernetzung ist angesagt. Diese Aufgabe kann ein GELZ übernehmen. Die Tatsache, dass während der Flüchtlingskrise der Stab des GELZ von Mitarbeitern aller beteiligten Hilfsorganisationen besetzt wurde, führte zu einer enormen Stärkung der Leistungsfähigkeit, besseren Konzepten zur Bewältigung oder zum Management der Krise und einem effizienteren Einsatz der Ressourcen. Gleichzeitig wurde es für die Verantwortlichen im StMI oder auch im Regierungsbezirk Oberbayern einfacher, mit nur einem Ansprechpartner für alle Hilfsorganisationen zu sprechen. Eine verstärkte Kontinuität der handelnden Fachberater führte zu mehr Vertrauen und einer gesteigerten Akzeptanz zwischen allen Beteiligten und damit zu besseren Entscheidungen.

Auch wenn das in der Landesgeschäftsstelle des BRK angesiedelte GELZ nach der Flüchtlingskrise aufgelöst wurde, existiert es virtuell auch heute noch. Eine festere Verankerung mit einem definierten Stab würde zukünftig die Einsatzfähigkeit des GELZ stärken. Es ist die Hoffnung des Autors, dass mit der Aktivierung des BayZBE die Möglichkeit geschaffen wird, das GELZ unter neuem Namen als GILZ zu reaktivieren und dort zu verankern. Damit würden die Hilfsorganisationen einen großen Schritt zum Wohle der bayerischen Bevölkerung gehen, aufbauend auf den Erfahrungen des Bayern Hochwassers, des G7-Gipfels und der Flüchtlingskrise 2015/2016. So wie sich im Falle Bayerns die Hilfsorganisationen in einer ARGE BvS zusammengeschlossen haben und gemeinsam an Konzepten der Gefahrenabwehr arbeiten, könnte dies auch in anderen Bundesländern und auf Bundesebene von Vorteil sein. Auch hier gilt es, ein gemeinsames Verständnis zukünftiger Gefahrenlagen zu entwickeln, Konzepte zur Bewältigung dieser Gefahrenlagen zu erarbeiten, die erforderlichen Mittel gemeinsam im jeweiligen Ministerium zu beantragen und das eigene Personal entsprechend auszubilden und zu trainieren.

Ausblick und andere Formen der Kollaboration im Bevölkerungsschutz (am Beispiel BayZBE)

Die Großeinsätze, Amokläufe und Terrorangriffe in Bayern haben verdeutlicht, dass es nicht ausreicht, einen Stab für Einsatzlagen zur Verfügung zu stellen. Es hat sich gezeigt, dass die verbandsübergreifenden Führungskräfte vor Ort von einer gemeinsamen Ausbildung und Sprache, ebenso wie den über Lehrgänge aufgebauten persönlichen Beziehungen im Einsatz profitieren. Dabei müssen nicht nur die Führungskräfte der Hilfsorganisationen eine gemeinsame Sprache sprechen. Besonders wichtig ist es, mit allen Akteuren der Gefahrenabwehr (Hilfsorganisationen, THW, Feuerwehr, Polizei und Bundeswehr) abgestimmte Einsatzkonzepte zu erstellen – und besonders die Schnittstellen zwischen den Akteuren der Gefahrenabwehr zu definieren – sowie diese in Übungen zu trainieren und zu verfeinern. Diese Aufgaben wird zukünftig in Bayern das BayZBE übernehmen. Eine weitere Aufgabe im BayZBE könnte es sein, neue Einsatzkonzepte zu entwickeln, die einen effizienten Einsatz von Ressourcen ermöglichen. Dabei sollten die den Hilfsorganisationen von Bund oder Bayern für die Abwehr neuer Bedrohungslagen zur Verfügung gestellten Fahrzeuge und die Technik so in Bayern zwischen den Hilfsorganisationen aufgeteilt werden, dass ein Optimum an Einsatzfähigkeit und Effizienz realisiert werden kann. Eine Verteilung von Technik und Einsatzfahrzeugen im Gießkannenprinzip über Regierungsbezirke und Hilfsorganisationen ist heute und in Zukunft nicht mehr finanzierbar. Intelligente und modulare Ansätze sind gefordert, um die Herausforderungen in Zukunft zu meistern und Gefahren für die Bevölkerung abzuwehren.

Literatur

- Bayerisches Rettungsdienstgesetz (BayRDG): Bayerisches Rettungsdienstgesetz (BayRDG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 429, BayRS 215-5-1-I), das zuletzt durch § 1 Abs. 167 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.
- Berz, Gerhard (2014): Naturkatastrophen seit 1800. Herausgegeben vom Historischen Lexikon Bayern. Online verfügbar unter [https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Naturkatastrophen_\(seit_1800\)](https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Naturkatastrophen_(seit_1800)), zuletzt geprüft am 19.06.2019.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2019): CBRN-Gefahrstoffe. Online verfügbar unter https://www.bbk.bund.de/DE/Ratgeber/Handeln_in_Katastrophen/CBRN_Gefahrstoffe/CBRN_Gefahrstoffe_node.html, zuletzt geprüft am 26.09.2019.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019): Aktuelle Zahlen. Tabellen, Diagramme, Erläuterungen. Berlin. Online verfügbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-maerz-2019.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 19.06.2019.

Gemeinsames Einsatz- und Lagezentrum der Hilfsorganisationen (GELZ) (2016): Unterlage Gemeinsames Einsatz- und Lagezentrum der Hilfsorganisationen (GELZ), Stand 03. Mai 2016.



Aufbau- und Führungsorganisation von Feuerwehr und Katastrophenschutz

Philipp Golecki

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag werden die Führung und Leitung im Einsatz am Beispiel kommunaler Feuerwehren sowie Unterer Katastrophenschutzbehörden adressiert. Nach einer Einführung relevanter Begrifflichkeiten sowie einer Darstellung der zugrundeliegenden Vorschriften betont der Autor, dass Feuerwehren und Katastrophenschutzbehörden über ein hochfunktionales Führungssystem verfügen sollten, und dies unabhängig davon, ob kleinere Einsätze oder Großschadensereignisse und Katastrophen in Hochrisikoumwelten zu bewältigen sind.

Einleitung

Hochrisikosituationen im Bereich der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr¹ sind geprägt durch dynamische Abläufe, komplexe Zusammenhänge und/oder umfangreiche fachdienst- bzw. ressortübergreifende Zuständigkeiten und Notwendigkeiten zur übergreifenden Zusammenarbeit. Die Zuständigkeit zur Gefahrenabwehr liegt dabei im technisch-taktischen und operativ-taktischen Bereich in den meisten Fällen in der Hand der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte (kommunale Gefahrenabwehr), im strategischen und administrativ-organisatorischen Bereich bei den Kreisen, kreisfreien Städten und den Mittelbehörden der Landesverwaltung (Regierungspräsidien, Bezirksregierung, Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion). Die Gemeinden nehmen dabei diese Aufgaben als Träger der Feuerwehr und als Ortspolizeibehörde wahr, die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Brandschutzdienststelle, der Leitstelle, des Rettungsdienstes (in 15 von 16 Bun-

¹ Hierzu zählen u.a. Starkregenereignisse mit einer Vielzahl von Einsatzstellen, Hochwasserlagen mit vielen Betroffenen, große Flächenbrände, Massenansturm an Verletzten, Tierseuchen, Massenevakuierungen sowie Gefahrgutunfälle mit vielen kontaminierten Verletzten.

desländern) sowie als Kreispolizeibehörde und Untere Katastrophenschutzbehörde. Oberhalb dieser Verwaltungsstrukturen verfügen meist nur die Polizeivollzugsdienste der Länder sowie der Bund z.B. mit dem Technischen Hilfswerk über eigene operative Einheiten. Im Folgenden sollen die kommunalen Feuerwehren sowie die Unteren Katastrophenschutzbehörden betrachtet werden.

Einordnung von kommunaler Feuerwehr und Unterer Katastrophenschutzbehörde

Die Feuerwehren sind über alle Bundesländer hinweg gleich geregelte Einrichtungen der Gemeinden, d.h. es existieren bundesweit circa 11.000 Gemeindefeuerwehren mit circa 23.000 Einsatzabteilungen.² Dabei gibt es reine Freiwillige Feuerwehren, Freiwillige Feuerwehren mit hauptamtlichen Kräften, Berufsfeuerwehren und Pflichtfeuerwehren. Hinzu kommen rund 750 Werkfeuerwehren, die (nach den meisten Brandschutzgesetzen der Länder) auf dem Betriebsgelände gleichartige Rechte haben wie Gemeindefeuerwehren. Mit bundesweit etwa 1,3 Millionen aktiven Einsatzkräften stellen die Feuerwehren mit Abstand die personalstärkste Gefahrenabwehreinheit im Gesamtgefüge der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr.

Die Unteren Verwaltungsbehörden (Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte mit Sonderstatus) sind Träger der Leitstelle, des Rettungsdienstes und Untere Katastrophenschutzbehörde. Zudem übernehmen sie die Fachaufsicht im Brandschutzdienst. Es gibt in Deutschland circa 300 Landkreise und circa 110 Stadtkreise bzw. Großstädte mit Sonderverwaltungsaufgaben analog einer kreisfreien Stadt. In diesen Städten sind Feuerwehr, Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Leitstelle in den meisten Fällen in ein und demselben Amt organisiert, d.h. etwa ein Viertel der Unteren Verwaltungsbehörden übernimmt unmittelbar sowohl Aufgaben im Katastrophenschutz als auch im Brandschutz und der Technischen Hilfeleistung.³

² Vgl. Deutscher Feuerwehrverband 2019.

³ Die Anzahl der aktiven Einsatzkräfte der größten Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) beträgt für die Feuerwehren circa 1.270.000 ehrenamtliche bzw. circa 46.000 hauptamtliche Kräfte, für Hilfsorganisationen wie das Deutsche Rote Kreuz circa 325.000 ehrenamtliche Kräfte, den Malteser Hilfsdienst circa 47.500 ehrenamtliche bzw. circa 4.000 hauptamtliche Kräfte, die Johanniter-Unfall-Hilfe circa 6.000 ehrenamtliche bzw. circa 7.700 hauptamtliche Kräfte, den Arbeiter-Samariter-Bund circa 20.000 ehrenamtliche bzw. circa 40.000 hauptamtliche

Gesetzliche Grundlage bilden dabei die Brand- und Katastrophenschutzgesetze der Länder, wobei es in acht Bundesländern ein kombiniertes Brand- und Katastrophenschutzgesetz gibt, in den anderen acht Bundesländern liegen getrennte, jedoch aufeinander aufbauende Gesetze für Brandschutz und für Katastrophenschutz vor.

Die Aufgaben der Feuerwehr liegen dabei in den folgenden Bereichen:⁴

- *Brandbekämpfung*: Ein Brand ist ein nicht bestimmungsgemäßes Brennen, das sich unkontrolliert ausbreiten kann.
- *Technische Hilfe* für Menschen und Tiere zur Rettung aus lebensbedrohlichen Lagen sowie Hilfeleistungen bei Unglücksfällen und Notständen: Technische Hilfeleistung bezeichnet die Maßnahmen unter Verwendung von Einsatzmitteln zur Abwehr von Gefahren für Leben, Gesundheit oder Sachen, die aus Explosionen, Überschwemmungen, Unfällen oder ähnlichen Ereignissen entstehen.
- *Einsatzleitung*: Einsatzleitung beinhaltet das gesamtverantwortliche Handeln zum Erreichen eines Einsatzziels,⁵ bestehend aus einem Einsatzleiter, einer rückwärtigen Führungseinrichtung sowie gegebenenfalls Führungsassistenten und Führungshilfspersonal einschließlich der erforderlichen Führungsmittel.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind die Feuerwehren mit entsprechenden Befugnissen und Rechtsmitteln ausgestattet. Insbesondere können sie – unter der Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Mittel – Grundrechte einschränken. In einigen Bundesländern haben Einsatzkräfte der Feuerwehr auch Befugnisse eines Vollzugsbeamten oder sind diesen gleichgestellt. Die Struktur der Feuerwehr muss in die organisatorische und in die einsatzbezogene Struktur unterschieden werden.

Kräfte und für die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft circa 40.000. Für die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk sind circa 64.000 ehrenamtliche und circa 1.300 hauptamtliche Organisationsangehörige im Einsatz (vgl. Deutscher Feuerwehrverband 2019; Deutsches Rotes Kreuz e.V. 2019; Malteser Hilfsdienst 2018; Malteser Rettungsdienst 2019; Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. 2018; Arbeiter-Samariter-Bund 2018; Deutsche Lebensrettungsgesellschaft 2019; Technisches Hilfswerk 2019).

⁴ Begriffsbestimmungen siehe Deutsches Institut für Normung 2018.

⁵ Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung 1999.

Organisatorisch ist die Feuerwehr eine Einrichtung der Gemeinde. Sie besteht mindestens aus einer Einsatzabteilung (aktive Einsatzkräfte), kann jedoch je nach Größe und/oder gemeindlicher Struktur auch aus mehreren Einsatzabteilungen bestehen (z.B. bei mehreren Ortsteilen). Im Regelfall sind diese Einsatzabteilungen mit ehrenamtlichen Personen besetzt (Freiwillige Feuerwehren); ab einer bestimmten Einwohnergröße fordern die Brandschutzgesetze der Länder die Einrichtung einer Berufsfeuerwehr (neben den freiwilligen Einsatzabteilungen). Als Übergangslösung zwischen der Einrichtung einer vollwertigen Berufsfeuerwehr und rein ehrenamtlichen Einheiten gibt es auch sogenannte Freiwillige Feuerwehren mit hauptamtlichen Kräften. Hier werden feuerwehrtechnisch ausgebildete Bedienstete (Beamte oder Angestellte) im Einsatzdienst vorgehalten, die zum Beispiel nur tagsüber ihren Dienst verrichten.

Neben den aktiv an Einsätzen mitwirkenden Abteilungen kann eine Gemeindefeuerwehr auch eine Kinder- und Jugendfeuerwehr, eine Alters- und Ehrenabteilung und eine Musikabteilung aufweisen. Anerkannte Werkfeuerwehren sind in ihrem Aufbau und ihrer Struktur den Gemeindefeuerwehren gleich. Ihr Zuständigkeitsgebiet ist auf den eigenen Betrieb oder auf einen Industriepark begrenzt. Oberhalb der Gemeinden gibt es noch Feuerwehrstrukturen, die auf überörtlicher oder regionaler Ebene aufgestellt sind und nicht nur aus gemeindlich aufgestellten Einheiten bestehen, zum Beispiel Gefahrgutzüge oder Kreisfeuerwehrtechnische Zentren. Ebenso gehören hierzu die Leitstellen (kommunaler Anteil), Führungs- und IuK⁶-Züge sowie Führungsstäbe und deren Unterstützungsgruppen. Die überwiegende Mehrheit der operativen Einheiten ist jedoch auf Gemeindeebene aufgestellt.

Im Einsatz gliedern sich die Feuerwehren in taktische Einheiten und Einsatzabschnitte. Die taktischen Einheiten sind dabei nach bestimmten gemeinsamen Einsatzoptionen und -fähigkeiten (Brandbekämpfung, Technische Hilfeleistung, CBRN⁷-Schutz, Führung, IuK-Dienst) oder aufgrund räumlicher Bezüge gegliedert.⁸ Auf das Führungssystem im Einsatz einer kommunalen Feuerwehr wird nachfolgend eingegangen.

⁶ Informations- und Kommunikationstechnik.

⁷ „[C]hemische (C), biologische (B), radiologische (R) und nukleare (N) Gefahrstoffe.“ (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2019a).

⁸ Die grundlegenden Regelungen hierfür sind in der Dienstvorschrift 100 *Führung und Leitung im Einsatz* niedergeschrieben und werden durch länderspezifische und regionale/örtliche Regelungen

Katastrophenschutz ist Ländersache, insofern regeln die jeweiligen Landesgesetze zum Katastrophenschutz, wie die Struktur der Katastrophenschutzbehörden aufgebaut ist und wer diese Aufgabe wahrnimmt. Im überwiegenden Fall ist der Aufbau dabei jedoch wie folgt:

- *Untere Katastrophenschutzbehörden:* Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden mit Sonderstatus
- *Höhere Katastrophenschutzbehörden:* Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien oder Landesämter mit Sonderstatus
- *Oberste Katastrophenschutzbehörden:* Innenministerien oder andere Ministerien

Wesentliche Aufgaben der Unteren Katastrophenschutzbehörden sind dabei die Einrichtung von Führungsstrukturen für den Katastrophenfall in Form von Führungsstäben (operativ-taktische Leitung) und Verwaltungsstäben (administrativ-organisatorische Leitung), die Aufstellung von überörtlichen taktischen Einheiten, die Erstellung von Alarm- und Einsatzplänen sowie die allgemeine Vorplanung für Schadensereignisse mit immenser Auswirkung auf Leben und Gesundheit vieler Menschen, die Umwelt oder bedeutende Sachwerte.

Sehr häufig sind die Unteren Katastrophenschutzbehörden organisatorisch auch mit den Aufgaben der Brandschutzdienststelle sowie der Leitstelle des Stadt- bzw. Landkreises betraut. Die Höheren und Obersten Katastrophenschutzbehörden haben meistens eher übergeordnete, administrative Aufgaben, jedoch sind auch hier Führungsstrukturen (in der Regel in Form von Verwaltungsstäben) vorhanden. Den Höheren Katastrophenschutzbehörden obliegt die Planung für regional überschreitende Einsatzplanungen wie etwa der Vorplanung bei kerntechnischen Unfällen.

ergänzt (vgl. Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung 1999).

Führung und Leitung im Einsatz

Die zentralen Festlegungen und Begriffsbestimmungen sind in der Feuerwehr-Dienstvorschrift (FwDV) 100 *Führung und Leitung im Einsatz*⁹ niedergeschrieben. Diese Dienstvorschrift wurde als Vorlage für eine allgemeine Rahmendienstvorschrift auch von der Ständigen Konferenz für Katastrophenvorsorge und Bevölkerungsschutz (SKK, seit 2011 aufgelöst) als SKK-DV 100 zur Anwendung bei den anderen im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden und Organisationen empfohlen.¹⁰ Sie ist damit essentielle Grundlage innerhalb der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr und regelt die fachdienst- und ressortübergreifende Zusammenarbeit auf einer harmonisierten Grundlage. In einigen Bundesländern ist die Dienstvorschrift 100 in einer länderspezifischen Ausgabe gesetzlich eingeführt.¹¹ Einen zentraler Aspekt der FwDV 100 stellt das *Führungssystem* dar. Dieses dient der Erfüllung aller anfallenden Führungsaufgaben durch einen klaren hierarchischen Aufbau der Führungsorganisation an der Einsatzstelle, durch effiziente Führungsmittel sowie durch einen vordefinierten Prozess (Denk- und Handlungsablauf) in Form des Führungsvorgangs. Das Führungssystem und hier insbesondere die Anwendung des Führungsvorganges finden dabei sowohl auf Ebene des Einsatzleiters als auch auf Ebene der nachgeordneten Einsatzabschnittsleiter und Untereinsatzabschnittsleiter statt. Das jeweilige Landesrecht regelt dabei, wer Einsatzleiter ist, welche Befugnisse dieser hat und wie die Zusammenarbeit auch mit anderen Fachdiensten und Fachbehörden vorgesehen ist. In den meisten Fällen liegt dabei über alle Ländergesetzgebungen hinweg die Einsatzleitung unterhalb der Katastrophenschwelle bei der verantwortlichen Führungskraft der örtlich zuständigen Feuerwehr, oberhalb der Katastrophenschwelle liegt die Einsatzleitung bei den Landkreisen und kreisfreien Städten oder einer von diesen beauftragten Führungskraft – auch hier oftmals Führungsdienste von Berufs- und Freiwilligen Feuerwehren oder Kreisbrandmeistern bzw. Kreisfeuerwehrenspektoren.

Leider ist zu beobachten, dass die Begrifflichkeiten *Einsatzleiter* und *Einsatzleitung* oftmals fehlerhaft und auch inflationär verwendet werden, insbesondere im Bereich der ehrenamtlichen Hilfsorganisationen. Einige Bundesländer schützen den Begriff Einsatzleiter und Einsatzleitung sogar durch einen eigenen Passus in

⁹ Für Begriffsbestimmungen nach FwDV 100 (vgl. Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung 1999).

¹⁰ Vgl. Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz 1999.

¹¹ z.B. Rheinland-Pfalz (vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2000) oder Sachsen-Anhalt (vgl. Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt 2011).

den Gesetzen. Bei der falschen Verwendung dieser Begrifflichkeit geht es dabei meistens um eine entsprechende (vermeintliche) Anerkennung und eine Verwechslung der beiden Begriffe *Leiten* und *Führen*: Die meisten Führungskräfte, die sich als Einsatzleiter bezeichnen, sind richtigerweise Einheitsführer ihrer Einheiten und Fachdienste – jedoch nicht gesamtverantwortlich für den Einsatz und gesetzlich bestellt. Außerdem ist zu beobachten, dass die nach Landesrecht zuständigen Einsatzleiter sich ihrer Verantwortungen und Befugnisse auch gegenüber anderen Fachdiensten teilweise nicht vollständig bewusst sind und so auch ein Leitungs- und Führungsvakuum entsteht. Es ist daher essentiell, dass sich alle Führungskräfte zweier wesentlicher Punkte bewusst werden:

- Welche Führungsrolle gilt es wahrzunehmen?
- Welche Verantwortungen, Befugnisse und Entscheidungen sind für diese Führungsrolle von zentraler Bedeutung?

Die wahrgenommene Führungsrolle sollte dabei der Situation, der Komplexität des Einsatzes und der etablierten Führungsorganisation angepasst sein. Wenn bei einem Großbrand der Einsatzleiter plötzlich neben dem Angriffstrupp erscheint und diesem Befehle zum richtigen Löschen gibt, dann läuft etwas falsch. Die von der verantwortungsvollen Führungskraft eingenommene Führungsrolle muss daher zu den übergeordneten, benachbarten und nachgeordneten Führungsebenen, der eigenen Führungsstufe und den konkreten Aufgaben bzw. Aufträgen der eigenen Führungsebene passen. Die FwDV 100 unterteilt das Handeln an der Einsatzstelle grundsätzlich in technisch-taktische, operativ-taktische und administrativ-organisatorische Maßnahmen. Man kann diese Aufteilung auch über die drei Begriffe *Technik*, *Taktik* und *Strategie* darstellen (vgl. Abbildung 1). Mit *Technik* wird dabei die faktische, handwerkliche Umsetzung der Einsatzmaßnahmen an der Einsatzstelle bezeichnet, *Taktik* bezeichnet den zielgerichteten Einsatz der jeweiligen technischen Maßnahmen und mit *Strategie* wird ein längerfristiges, übergeordnetes Denk- und Handlungsmuster verstanden. Innerhalb der Führungsrolle muss sich die Führungskraft bewusst werden, wie stark die Ausprägung des eigenen Handelns in diesen drei Bereichen zu sein hat, um den Einsatzaufgaben rollengerecht zu werden.¹²

¹² Vgl. Ferch und Melioumis 2005.

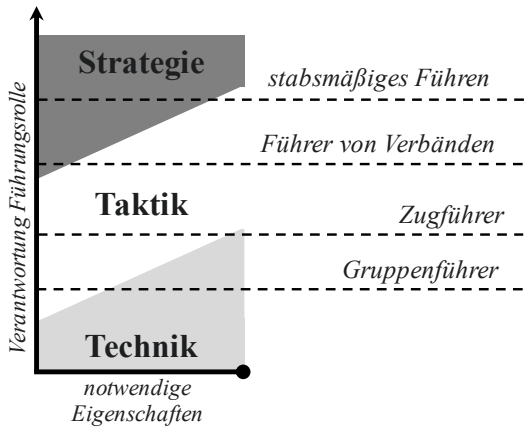


Abbildung 1: Inhaltliche Anforderungen an die Führungsrolle nach Ferch und Melioumis 2005.

Da die meisten Führungskräfte in ihrer individuellen Entwicklung aus der Mannschaft heraus aufgestiegen sind, ist ein breites und fundiertes Fachwissen im Bereich *Technik* vorhanden. In komplexen, dynamischen Situationen ist dabei ein zu beobachtender auftretender Fehler dass aufgrund des Stresses und des Informationsdefizits in vertraute Handlungsmuster verfallen wird, d.h., dass anstelle strategischer oder taktischer Maßnahmen nur technische Maßnahmen befohlen werden. Dies bedeutet jedoch, dass die eigentlich notwendige Führungsrolle verlassen wird, und die Führungskraft in die Arbeitsweise einer nachgeordneten Führungsebene abrutscht. Diesem *Abwerten* der eigenen Führungsrolle während des Führungsvorgangs sollte die Führungskraft durch bewusstes Besinnen auf die eigentliche Verantwortung stets selbstreflexiv entgegenwirken und die zu treffenden Entscheidungen und das Handeln im Einsatz an dieser Rolle ausrichten. Eine weitere Herausforderung ist die Entwicklung eines eigenen, der Führungsrolle gerecht werdenden Führungsstils.¹³ Die FwDV 100 benennt zwei entgegenstehende, idealtypische Führungsstile: Den autoritären und den kooperativen Führungsstil.¹⁴ Jeder Führungsstil hat Vor- und Nachteile und sollte situations- und rollengerecht

¹³ Als Führungsstil wird allgemein das Verhaltensmuster der Führungskraft gegenüber den nachgeordneten, zu führenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bezeichnet.

¹⁴ In der Führungslehre gibt es noch weitere Führungsstile, siehe z.B. das Führungs-Kontinuum nach Tannenbaum und Schmidt 1973.

eingesetzt werden. Dabei sind auch die persönlichen Umstände von Bedeutung: Ein Team, welches aus gut aufeinander eingespielten, sich gegenseitig kennenden und einschätzbaren Mitgliedern besteht, wird im Einsatz wesentlich schneller und effektiver die richtigen Entscheidungen treffen und diese umsetzen als ein Team, das sich nicht kennt. Ein gemischtes Team birgt die Gefahr der Gruppenbildung. Es ist daher Aufgabe der verantwortlichen Führungskraft, das beste Ergebnis im Sinne des Einsatzerfolgs zu erzielen und daher auch die Gruppendynamik zu berücksichtigen. Um die von der Führungseinheit beschlossenen Maßnahmen umzusetzen, bedarf es der anschließenden Befehlsgebung. Man unterscheidet dabei zwischen den drei Möglichkeiten der Führung durch Weisung, durch Planung oder durch Auftrag.¹⁵

In komplexen und dynamischen Einsätzen ist das Führen durch Auftrag das zielführendste Mittel. Es gilt zu berücksichtigen, dass die beschlossenen Maßnahmen auf dem Weg der Führungsorganisation erst einmal weitergegeben, in den nachgeordneten Führungsebenen in Tätigkeiten übertragen und diese wirksam werden müssen. Die dafür benötigte Zeit wird als Transformationszeit bezeichnet; sie umfasst dabei Lagefeststellung, Entschluss, Befehlsgebung, Befehlsweitergabe, Ausführung und Rückmeldung. Bei einfachen Lagen beträgt die Transformationszeit nur wenige Minuten, sodass der Befehlsgebende innerhalb relativ kurzer Zeit eine Erfolgskontrolle zu seinen Entschlüssen vollziehen und in seine weiteren Planungen miteinbeziehen kann. Hier sind Befehle in Form von Weisungen durchaus wirksam einsetzbar.¹⁶ In komplexen und dynamischen Einsatzlagen ist die Transformationszeit hingegen wesentlich länger, bei einer gleichzeitig schnelleren Lageentwicklung. Bis hier eine Weisung ihre Wirksamkeit entfaltet, hat sich die Lage möglicherweise bereits weiterentwickelt. Die Entscheidungen werden in der Folge immer der Lage hinterherlaufen. Bei einer Führung durch Auftrag hingegen kann durch Vermittlung eines übergeordneten Ziels und hierfür gesetzter Rahmenbedingungen den nachgeordneten Führungsebenen, die nur noch einen kleineren Teil der Gesamtlage berücksichtigen müssen, ein handhabbarer Auftrag gegeben werden, der innerhalb des nachgeordneten Einsatzraums bereits in einer ganz anderen, langsameren Dynamik oder geringeren Komplexität ablaufen kann. Die Gesamtheit aller im Einsatz befindlichen Führungskräfte bildet die Führungsorganisation im Einsatz und gliedert sich in verschiedene Führungsebenen. Es ist dabei

¹⁵ Vgl. von Kaufmann 2016.

¹⁶ Vgl. hierzu auch Reifferscheid und Bednarz 2020 in diesem Band.

Aufgabe des Einsatzleiters, die Einsatzstelle und die darin tätig werdenden Einsatzkräfte aufgrund der Größe der Einsatzstelle, des Umfangs des Einsatzes oder aufgrund der Art der Einsatz Tätigkeiten in verschiedene Einsatzabschnitte aufzuteilen und zu gliedern, um den Gesamteinsatz handhabbar zu machen. Die Führungsebenen müssen dabei eindeutig definiert, praktikabel und führungstechnisch beherrschbar sein. Dabei findet die sogenannte *2 bis 5-Regel* Anwendung:¹⁷ Zwei gleichberechtigte Führungsebenen benötigen eine übergeordnete Führung (Schaffung einer übergeordneten Führungsebene), die Kontrollspanne auf einer Führungsebene soll dabei fünf nicht überschreiten. Unter Kontrollspanne wird dabei die Anzahl der einer Führungskraft unmittelbar unterstellten Befehlsempfänger bezeichnet. Bei den Feuerwehren und bei der Führung auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte hat sich dabei eine Linienorganisation bzw. eine Stablinienorganisation durchgesetzt.¹⁸ Nachteile dieser Führungsorganisation sind gegebenenfalls lange Melde- und Befehlswege (dies muss durch eine effiziente Einsatzstellenkommunikation kompensiert werden, siehe unten), jedoch überwiegt der Vorteil einer klaren Aufgabenzuteilung und Zuständigkeitszuweisung. Die einzelnen taktischen Gliederungen der Einsatzabschnitte bleiben dadurch beherrschbar. Um der Führungsaufgabe gerecht werden zu können, benötigt der Einsatzleiter oder der Einsatzabschnittsleiter entsprechende personelle Führungsunterstützung (Führungsassistenten und Führungshilfspersonal). Diese Führungsunterstützung wird in sogenannte Führungsstufen entsprechend der personellen Unterstützung gegliedert:

- Führungsstufe A *Führen ohne Führungseinheit*: taktische Einheit bis zu einer Stärke von inklusive zwei Gruppen.
- Führungsstufe B *Führen mit örtlichen Führungseinheiten* (Führungsassistent, Führungstrupp, Führungsstaffel): Zug oder Verband an einer Einsatzstelle.
- Führungsstufe C *Führen mit einer Führungsgruppe*: Verband an einer Einsatzstelle.
- Führungsstufe D *Führen mit einer Führungsgruppe bzw. mit einem Führungsstab*: mehrere Verbände an einer Einsatzstelle oder an mehreren Einsatzstellen im Schadensgebiet.

¹⁷ Siehe z.B. Klösters 1997.

¹⁸ Siehe hierzu Klösters und Sölken 2005; Mitschke 1997.

In den Führungsstufen A und B findet die Führung grundsätzlich von *vorne* statt, d.h. die Führungskraft und die Führungsassistenten/-hilfspersonal befinden sich in unmittelbarer Nähe zur Einsatzstelle. In Führungsstufe B wird der Einsatzleiter durch eine kleine, schlagkräftige Führungseinheit unterstützt, die für ihn Bagatelleaufgaben übernimmt, Entscheidungen vorbereitet sowie die Lage erfasst und dokumentiert. Die Führungseinheit befindet sich meist in einem Einsatzleitwagen ELW 1 oder in sonstigen geeigneten Fahrzeugen oder Räumen.¹⁹ Bei sogenannten Punktlagen²⁰ wird auch in der Führungsstufe C eine einsatzstellennahe Einsatzleitung etabliert, bei Flächenlagen (großflächige Einsatzgebiete oder mehrere parallel ablaufende Einsätze mit räumlicher Trennung) hingegen empfiehlt es sich, von einer rückwärtigen Führungs- bzw. Befehlsstelle aus zu führen (Führung von *hinten*). Ein Beispiel für eine Führungseinheit der Stufe C bei einer Punktlage stellt die *Führungsgruppe – Bereitschaft* nach der ehemaligen KatS-STAN²¹ Nr. 102 dar, die bis zu drei Verbände eines Fachdienstes führen sollte.²² In der Führungsstufe D liegt meistens eine Einsatzleitung aus einer rückwärtigen Befehlsstelle vor, da die Komplexität des Einsatzes einen entsprechend hohen Koordinierungsbedarf erfordert. Die nachgeordneten Führungsebenen unterhalb der Einsatzleitung sind dabei jedoch im Regelfall wieder einsatzstellennah. Kommt es zum Einsatz eines Verwaltungsstabs (administrativ-organisatorischer Stab), zählt dies auch zur Führungsstufe D.²³ Die Stäbe sind in aufgabenbezogene Stabsbereiche aufgeteilt. Allen Führungsstufen ist gemein, dass sich die Aufgabenabwicklung durch die Einsatzleitung immer in die gleichen Bereiche gliedert. So muss sich der Einsatzleiter oder ein von ihm benannter Führungsassistent ein Bild von der Lage verschaffen, Einsatztaktik und Einsatzschwerpunkte festlegen, den Personaleinsatz planen sowie die Versorgung und Kommunikation sicherstellen. Die Führungsstufe B kann bei Punkt- und Flächenlagen auf Gemeindeebene angewandt werden. Als Befehlsstelle dient dabei entweder eine ortsfeste Führungseinrichtung (z.B. örtliches Feuerwehrhaus als Führungshaus) oder eine mobile Einrichtung (z.B. Einsatzleitwagen).

¹⁹ Vgl. z.B. Landesfeuerwehrschule Baden-Württemberg 2016.

²⁰ Hierbei handelt es sich um Einsatzgebiete mit nicht zu großer räumlicher Ausdehnung.

²¹ Stärke und Ausstattungsnachweisungen (STAN) für die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2019b).

²² Vgl. Bundesamt für Zivilschutz 1984.

²³ Vgl. Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung 1999 und 2004.

Sind mehrere Gemeinden durch Einsätze betroffen, kann die Brandschutzdienststelle der Kreisgebietskörperschaft eine zentrale Koordinationsaufgabe übernehmen (d.h. entweder die Einsatzleitung komplett übernehmen oder unterstützend für die eigenständig agierenden Gemeindefeuerwehren tätig werden). Dabei können auch in der Führungsorganisation sogenannte Führungsabschnittsstellen zwischengeschaltet werden, die zur Umsetzung der *2 bis 5-Regel* die Gesamtführung vereinfachen und einen Teil der betroffenen Gemeinden koordinieren. Die im Regelfall ortsfeste Befehlsstelle wird dann als Abschnittshaus bezeichnet. Dies macht zum Beispiel bei größeren Landkreisen mit vielen Gemeinden Sinn, aber auch in Stadtkreisen mit vielen Einsatzabteilungen. Die Führungsunterstützung auf Ebene des Kreises besteht dabei mindestens aus einer Führungsgruppe, meist aus einem Führungsstab (Führungsstufe D), wohingegen die Abschnittshäuser und die gemeindlichen Führungsstrukturen in der Führungsstufe C und B führen.

Bei *Großschadensereignissen* und *Katastrophen* liegt die Katastrophenschutzleitung beim Hauptverwaltungsbeamten der Kreisgebietskörperschaft. Dieser bedient sich dazu zweier Stäbe in der Führungsstufe D: Einerseits des Führungsstabs für die operativ-taktischen Aufgaben und andererseits des Verwaltungsstabs für die administrativ-organisatorischen Aufgaben. Der Verwaltungsstab wird dabei aus Führungskräften der Verwaltungsbereiche der Gebietskörperschaft gestellt. Die Innenministerkonferenz hat hierzu *Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente* verabschiedet,²⁴ die von den einzelnen Bundesländern nahezu gleichlautend umgesetzt wurden. Der Verwaltungsstab gliedert sich dabei grob in sogenannte *Ständige Mitglieder des Stabes (SMS)* und *Ereignisspezifische Mitglieder des Stabes (EMS)*. Innerhalb der Ständigen Mitglieder ist eine Koordinierungsgruppe Verwaltungsstab etabliert, die als Rumpfverwaltungsstab bezeichnet wird und die sehr schnell einzuberufen und arbeitsfähig ist. In vielen Gebietskörperschaften ist es üblich, dass der *Verwaltungsstabsbereich Katastrophenschutz* ebenfalls zur Koordinierungsgruppe gezählt wird.

²⁴ Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung 2004.

Kooperation und Kommunikation im Einsatz

Im Folgenden werden die Kooperation und Kommunikation zwischen Feuerwehr bzw. Unterer Katastrophenschutzbehörde mit anderen Führungseinheiten beschrieben.²⁵ Wie im Vorfeld bereits aufgeführt, ist es nach den gesetzlichen Regelungen der Länder Aufgabe der *Feuerwehr* bzw. oberhalb der Katastrophe der *Unteren Katastrophenschutzbehörde*, eine Einsatzleitung zu etablieren und dabei alle für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden, Dienststellen und Organisationen zu beteiligen. Hierdurch werden in dieser Einsatzleitung Maßnahmen abgestimmt, sich widersprechende oder gegenseitig behindernde Maßnahmen vermieden und der Gesamterfolg aller Einsatzmaßnahmen sichergestellt. Diesbezüglich bezieht sich Kooperation und Kommunikation im Einsatz in allen Führungsstufen maßgeblich darauf, die Fachdienste in ein und derselben Führungseinheit zu integrieren, ein gemeinsames Lagebild und Lageverständnis (sogenanntes gemeinsames mentales Modell²⁶) zu erzeugen sowie effektive und effiziente Maßnahmen auszuarbeiten und umzusetzen. Der Einsatzleiter muss dabei jedoch beachten, dass er alle Bedürfnisse und Belange aller eingesetzten Fachdienste gleichberechtigt und neutral berücksichtigt. Es ist daher wichtig, dass er über ein fachdienstübergreifendes vernetztes Denken verfügt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Einsatzleiter Experte in allen Fachdiensten sein muss, da er sich für diese Expertise der einzelnen Führungskräfte der Fachdienste bedienen kann.

Bei Punktlagen ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle Entscheidungsträger über dieselben Lageinformationen sowie ein gemeinsames Lageverständnis verfügen. Ebenso sollten kurze Kommunikationswege existieren, um schnelle Abstimmungen und Entscheidungen herbeiführen zu können. Es empfiehlt sich daher, eine gemeinsame Führungsgruppe zu bilden oder zumindest die einzelnen Führungseinheiten in einer *Wagenburg* räumlich zusammenzuführen. Durch eine gemeinsame Führungsgruppe lassen sich zudem Synergieeffekte erzielen, z.B. im Bereich der IuK-Einsatztaktik oder der Lagedarstellung. Auch bei Flächenlagen oder bei der rückwärtigen Führung bei Großschadensereignissen und Katastrophen sollten alle Entscheidungsträger in einer Führungseinheit (im Regelfall

²⁵ Nicht Bestandteil der Ausführungen sind dabei die technische Kommunikation oder die verhaltenspsychologische Kommunikation (siehe hierzu z.B. Klösters 1997; Mitschke 1997, Schultz von Thun et al. 2000).

²⁶ Vgl. Zinke und Hofinger 2016.

Führungsstab und/oder Verwaltungsstab) gebündelt werden.²⁷ Es gibt jedoch Fälle, bei denen eine räumliche Zusammenführung der Führungseinheiten nicht möglich ist, wie beispielsweise bei größeren Schadensereignissen unter Beteiligung eines polizeilichen Führungsstabs, da die polizeiliche Führung meist aus ortsfesten Befehlsstellen führt. Gleiches gilt bei einer regionalen Katastrophenlage, bei der die einzelnen Stäbe der Unteren Katastrophenschutzbehörden räumlich getrennt voneinander tätig werden. Aber auch bei Einsatzlagen unter Beteiligung von Kritischen Infrastrukturen oder anderen besonderen Einrichtungen, die über einen eigenen Krisenstab verfügen (z.B. Störfallbetriebe, Krankenhäuser), liegt meistens eine räumliche Trennung vor, da diese im Regelfall über ortsfeste Befehlsstellen an ihren Standorten verfügen. Bei (räumlich oder organisatorisch) voneinander getrennten Führungseinheiten sind mindestens Verbindungspersonen auszutauschen. Diese sind mit den notwendigen Kommunikationsmitteln auszustatten, um einen schnellen und gesicherten Informationsaustausch sicherzustellen. Besser ist es natürlich, wenn auch in diesen Fällen der Entscheidungsträger im zuständigen Führungsstab sitzt, dies setzt jedoch voraus, dass ein entsprechend geeigneter Stellvertreter den eigenen Krisenstab führt und ein ausreichender Informationsfluss gewährleistet ist, was aber selten der Fall ist. Meist scheitert es an der Verfügbarkeit von ausreichend qualifiziertem und verfügbarem Personal.

Die Kommunikation im Einsatz ist daher so auszulegen, dass innerhalb der Einsatzleitung und auch in den nachgeordneten Führungsebenen ein gemeinsames Lagebild entsteht und die übergeordneten und eigenen Ziele bekannt sind. Dies muss jedoch auch rollenbasiert und führungsstufenorientiert durchgeführt werden: Jeder muss die Informationen bekommen, die zur eigenen Aufgabenabwicklung notwendig sind, aber nicht alle Informationen sind für alle Führungsebenen erforderlich. Ebenso müssen die nachgeordneten Führungsebenen erkennen können, was von ihnen durch die übergeordneten Führungsebenen verlangt wird. Bei fachdienstübergreifenden Führungseinheiten muss darauf geachtet werden, dass komplexe fachspezifische Termini wenn möglich vermieden, oder – wenn diese doch zwingend notwendig sind – entsprechend definiert werden. Wenn Befehle nicht nachvollzogen werden können oder wenn ein unterschiedliches Lagebild entsteht, weil Fachbegriffe unbekannt sind oder anders interpretiert werden, ist der Einsatz-

²⁷ Hierbei ist besonders darauf zu achten, dass sich die Führungskräfte ihrer eigentlichen Führungsrolle bewusst sind, da der Gesamterfolg der Einsatzmaßnahmen gefährdet wird, sofern sie in ihrer Führungsrolle abfallen, in die Einsatzstelle diffundieren und dort disloziert für sich alleine (vermeintlich) führen.

erfolg fraglich. Bei der internen Kommunikation innerhalb derselben Führungseinheit bieten sich für die Meldungsdokumentation zum Beispiel taktische Arbeitsblätter (Führungsstufe A und B), Arbeitstafeln (Führungsstufe B und C) sowie Arbeitswände (Führungsstufe C und D) an.²⁸ Bei größeren Führungseinheiten (Stufe C und D) ist auch immer noch der sogenannte Vierfach-Vordruck²⁹ geeignet und natürlich gibt es auch staatliche und kommerzielle EDV-gestützte Systeme (z.B. die elektronische Lagedarstellung Bevölkerungsschutz in Baden-Württemberg). Die Lagebesprechungen müssen effektiv und effizient durchgeführt werden und dazu geeignet sein, allen Beteiligten die für sie benötigten Informationen zu vermitteln und ein gemeinsames mentales Modell innerhalb der Führungseinheit zu erzeugen. Bei größeren Führungseinheiten bietet sich hierfür ein strukturierter Lagevortrag an. Die FwDV 100 benennt zwar das Führungsmittel des Lagevortrags, gibt jedoch keine Vorgabe oder Empfehlung für dessen Struktur. Hier lohnt sich ein Blick zum Militär, da es hier vordefinierte Arten von Lagevorträgen gibt, die sich auf einfache Weise in den Bereich der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr übertragen lassen (vgl. Tabelle 1): Der *Lagevortrag zur Unterrichtung (LVU)* und der *Lagevortrag zur Herbeiführung einer Entscheidung (LVE)*. Der LVU dient dazu, in einer strukturierten Form mit definierten Zuständigkeiten bei der Berichterstattung alle innerhalb einer Führungseinheit auf denselben Kenntnisstand zu bringen. Der LVE ist eine Erweiterung des LVU und beinhaltet neben der reinen Lagedarstellung auch die Bewertung derselben, die Entwicklung von Lösungsvorschlägen und letztendlich eine Entscheidung zum weiteren Vorgehen. Durch die klar vorgegebene Struktur können sich die einzelnen Akteure des Lagevortrags gezielt darauf vorbereiten, was bei der Durchführung einen Zeitgewinn bringt. In beiden Lagevorträgen ist darauf zu achten, dass eine klare und prägnante Sprache verwendet wird und keine Zeit durch Wiederholungen oder Ausschweifungen verloren geht.

²⁸ Siehe z.B. das Lageführungssystem NRW (vgl. Institut der Feuerwehr NRW 2019).

²⁹ Nachrichtenvordruck im DIN A5 Format, der aus vier verschieden farbigen, durchschreibbaren Blättern besteht (i.d.R. weiß oder blau, grün, rot, gelb).

Tabelle 1: Muster für strukturierte Lagevorträge in einem Verwaltungsstab (eigene Darstellung)³⁰

Vortragspunkt		Verantwortlich
Lagevortrag zur Unterrichtung (LVU): Durchführung: Stabsleitung und Vb 2 – Zeitanlass max. 10 – 15 min		
1) Auftrag und Ziele		Stabsleitung
2) Allgemeine Lage Aktuelle Angaben zur Zeit, Wetter, örtlichen Verhältnissen, Verkehrslagen		Vb 2
3) Gefahrenlage/Schadenlage Aktuelle Angaben zu		
• Art des Schadenereignisses		Vb 2
• derzeitiger Stand (Umfang, Ursache, ...)		(ggf. mit Unterstützung durch TEL/S2 aus FüStab)
• Einsatz- und geografische Schwerpunkte		
• voraussichtliche Entwicklung		Fachamt, zuständ. Vb
• nach Fachlage: Ergänzungen durch zuständige Fachämter/Vb		
4) Eigene Lage Aktuelle Angaben/was wurde bereits getan?		
• Personelles (Personalunterstützung, -ablösung)		Vb 1
• Finanz- und Rechtsangelegenheiten		Vb 1
• Medien- und Pressearbeit		Vb 3
• Sicherheit und Ordnung		Vb 4
• Katastrophenschutz (inkl. FüStab)		Vb 5
• nach Fachlage: Ergänzungen		Vb 6 – Vb n
• Sonstiges (z.B. Versorgung, ÖPNV, Unterbringung, ...)		Fachberater, sonstige Stellen
5) Besondere Probleme /Führungsprobleme		
• einzelne Vb, sonstige Fachberater/Fachdienste		Vb 2
• Dissense, Maßnahmenkollisionen		
6) Zusammenfassung		
• Kurzzusammenfassung		Vb 2
• ggf. Prüffragen		Stabsleitung
• Aufträge erteilen		Stabsleitung
• Festlegung Termin/Uhrzeit nächste Besprechung		Stabsleitung
• Protokollierung		Vb 1

³⁰ Verbindungsbeamter (Vb), Technische Einsatzleitung (TEL), Führungsstab (FüStab), Stabsfunktion S2 (Lage).

Die Lagevorträge sind so zu gestalten, dass sich während ihrer Durchführung die Lage bezüglich ihrer Dynamik nicht wesentlich ändert. Sobald seitens der Führungseinheit ein Entschluss getroffen wurde, muss dieser über Aufträge, Befehle und Lagemeldungen an die nachgeordneten Führungsebenen sowie gegebenenfalls als Lagemeldung an benachbarte und/oder übergeordnete Führungsebenen weitergegeben werden. Die nachgeordneten Ebenen müssen erkennen können, was von ihnen verlangt wird, die übergeordneten Ebenen hingegen, ob ihre Befehle zum Erreichen des übergeordneten Ziels in ihrem Sinne ausgeführt wurden. Weiterhin dient die Abstimmung auf vertikaler und horizontaler Ebene dazu, untereinander abgestimmte Lagebilder zu schaffen und somit Widersprüche in der Lagedarstellung zu vermeiden. Ein abgestimmtes Lagebild ist in der Außenwirkung dann unerlässlich, wenn mehrere räumlich und fachlich voneinander getrennte Führungseinheiten tätig werden und ihrerseits Kontakt z.B. zur Presse haben.³¹ Nichts ist unwürdiger, als wenn man sich gegenseitig mit Todes- und Opferzahlen übertrumpft, nichts ungeschickter, als wenn bei einer Evakuierung unterschiedliche Informationen, z.B. zum Evakuierungsradius oder zur Aufhebung der Evakuierung, verbreitet werden.

Fazit und Ausblick

Zusammenfassend gilt es festzuhalten, dass die Feuerwehren und Katastrophenschutzbehörden über ein hochfunktionables Führungssystem verfügen, das durchgängig von Kleineinsätzen bis hin zu Großschadensereignissen und Katastrophen und insbesondere in Hochrisikosituationen angewandt werden kann. Dabei bietet es zudem Schnittstellen und Kooperationen zu anderen Fachdiensten und Behörden an. Hinsichtlich der Kooperation mit polizeilichen oder militärischen Stäben und der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr gibt es jedoch Schnittstellenprobleme: Die zentrale Führungsdienstvorschrift der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr ist öffentlich zugänglich, die Führungsdienstvorschriften der polizeilichen und militärischen Komponenten³² sind dies nicht, sie sind sogar Verschlussache. Die Polizeigesetze der Länder enthalten ebenfalls wenig bis gar keine konkreten Regelungen zur Einsatzleitung oder zur Führungsstruktur im Einsatz. Es wäre daher hilfreich, wenn es – analog zur SKK DV 100³³ – einen bundesweit einheit-

³¹ Bspw. Führungsstab auf Kreisebene, Technische Einsatzleitung und polizeilicher Führungsstab.

³² Siehe z.B. die PDV 100 (vgl. Arbeitskreis II Innere Sicherheit 2012) oder die HDv 100/200 (vgl. Bundesministerium der Verteidigung 1998).

³³ Vgl. Ständige Konferenz für Katastrophenfürsorge und Katastrophenschutz 1999.

lichen öffentlichen Teil der Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 gäbe, der die essenziell wichtigen Regelungen zur Kooperation zwischen nicht-polizeilicher und polizeilicher Gefahrenabwehr im Bereich der Führung beinhaltet. Auch darf der Informationsaustausch zwischen Führungseinheiten der nicht-polizeilichen und polizeilichen Gefahrenabwehr keine Einbahnstraße sein. Nicht nur im konkreten Einsatzfall, sondern auch im Bereich der vorbereitenden Einsatzplanung sind Erkenntnisse zu Bedrohungslagen oder Bedrohungsrisiken für die Katastrophenschutzbehörden wichtig. Hier gilt es *Vertrauen* und *Verständnis* zu schaffen: *Verständnis*, dass bestimmte Inhalte von Geheiminformationen in aufbereiteter Form für den Katastrophenschutz zur Einsatzplanung notwendig sind und *Vertrauen*, dass mit diesen Informationen vertrauensvoll und verschwiegen umgegangen wird.

Literatur

- Arbeiter-Samariter-Bund (2018): Jahrbuch 2017. Köln.
- Arbeitskreis II Innere Sicherheit (2012): Polizeidienstvorschrift PDV 100. Führung und Einsatz der Polizei. VS-NfD.
- Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung (1999): Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 Führung und Leitung im Einsatz, Stand März 1999.
- Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und Zivile Verteidigung (2004): Hinweise zur Bildung von Stäben der administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstäbe-VwS). Kiel.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2019a): CBRN-Gefahrstoffe. Online verfügbar unter https://www.bbk.bund.de/DE/Ratgeber/Handeln_in_Katastrophen/CBRN_Gefahrstoffe/CBRN_Gefahrstoffe_node.html, zuletzt geprüft am 26.09.2019.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2019b): Stärke- und Ausstattungsnachweisungen (STAN) für die Einheiten und Einrichtungen des Katastrophenschutzes. Online verfügbar unter https://www.bbk.bund.de/DE/Service/Fachinformationsstelle/RechtundVorschriften/VorschriftenundRichtlinien/VolltextKatS-STAN/KatS_STAN_einstieg.html, zuletzt geprüft am 27.09.2019.
- Bundesamt für Zivilschutz (1984): KatS-STAN Nr. 102 Führungsgruppe – Bereitschaft. Bonn.
- Bundesministerium der Verteidigung (1998): Heeresdienstvorschrift HDv 100/200. Führungssystem der Landstreitkräfte. VS-NfD.
- Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (2019): Online verfügbar unter www.dlrg.de, zuletzt geprüft am 25.05.2019.
- Deutscher Feuerwehrverband (2019): Feuerwehr-Jahrbuch 2018. Berlin.
- Deutsches Institut für Normung (2018): DIN 14011:01-2018. Feuerwehrwesen – Begriffe. Berlin: Beuth Verlag.

- Deutsches Rotes Kreuz e.V. (2019): Jahrbuch 2018. Berlin.
- Ferch, Herbert; Melioumis, Michael (2005): Führungsstrategie. Großschadenslagen beherrschen. Stuttgart: Kohlhammer.
- Institut der Feuerwehr NRW (2019): Lagedarstellungssystem NRW. Online verfügbar unter www.idf.nrw.de/service/downloads/downloads_lagedarstellungssystem_nrw.php, zuletzt geprüft am 30.05.2019.
- Johanniter-Unfall-Hilfe e.V. (2018): Jahresbericht 2017. Berlin.
- Klösters, Kurt (1997): Führung in der Feuerwehr. Stuttgart: Kohlhammer.
- Klösters, Kurt; Sölken, Frank (2005): Führen in Großschadenslagen. Berlin: Huss.
- Landesfeuerwehrschule Baden-Württemberg (2016): Lehrgangsskript F5-I: Einsatzleiter der Führungsstufe C (Verbandsführer). Bruchsal.
- Malteser Hilfsdienst (2018): Jahresbericht „Zahlen/Daten/Fakten 2017“. Köln.
- Malteser Rettungsdienst (2019): Online verfügbar unter www.malteser-rettungsdienst.de.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2000): Dienstvorschrift 100 – Führung und Leitung im Einsatz.
- Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (2011): Dienstvorschrift 100 – Führung und Leitung im Einsatz.
- Mitschke, Thomas (1997): Handbuch für technische Einsatzleitungen. Stuttgart: Kohlhammer.
- Reifferscheid; Christoph; Bednarz, Ulf (2020): Führung in der Bundeswehr oder die Frage: Kann man Weisungen befehlen bzw. Befehle anweisen? In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 331–344.
- Schulz von Thun, Friedemann; Ruppel, Johannes; Stratmann Roswitha (2000): Miteinander reden: Kommunikationspsychologie für Führungskräfte. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Ständige Konferenz für Katastrophenvorsorge und Katastrophenschutz (1999): Vorschlag einer Dienstvorschrift DV 100 – Führung und Leitung im Einsatz.
- Tannenbaum, Robert; Schmidt, Warren (1973). How to choose a leadership pattern. In: *Harvard Business Review*, 51 (3), S. 162-180.
- Technisches Hilfswerk (2019): Jahresbericht 2018: Berlin.
- von Kaufmann, Florentin (2016): Planung und Kontrolle von Lagen mit Zeitstrahl in Abhängigkeit von Führungsphilosophien in Führungsstäben. In: Gesine Hofinger und Rudi Heimann (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 81–87.
- Zinke, Robert; Hofinger, Gesine (2016): Lagebesprechungen und gemeinsame mentale Modelle. In: Gesine Hofinger und Rudi Heimann (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 103–108.



Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen in Einsatzlagen

aus Sicht der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk in Bayern

Fritz-Helge Voß

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag erläutert der Autor aus Sicht der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) anhand von drei unterschiedlich großen Einsatzlagen das Zusammenspiel von Einsatzorganisationen. Thematisiert werden hierbei eine kleine Einsatzlage (Unfallszenario auf einer Bundesstraße), eine große Schadenslage (Schneekatastrophe in Bayern 2019) sowie eine atypische Lage (Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen während der Flüchtlingskrise der Jahre 2014 bis 2016 in Bayern). Der Autor stellt erstens heraus, dass die Einsatztaktik und die Führungssysteme im Umgang mit unbekannten Lagen flexibel gestaltet werden sollten. Zweitens ist eine schnelle interorganisationale Zusammenarbeit immer dann gewährleistet, wenn ähnlich strukturierte Einsatzorganisationen beteiligt sind.

Einleitung

Einsatzorganisationen sehen sich bei der Bewältigung ihrer Aufgaben den gleichen Anforderungen gegenüber: Sie müssen jederzeit in der Lage sein, an einem für sie vorher unbekannten Ort in einer weitgehend unbekannten Situation ihre Leistung schnell und zuverlässig abrufen zu können. Um dies in ihrem eigenen Leistungsspektrum sicherstellen zu können, haben Einsatzorganisationen in aller Regel ein taktisches System entwickelt, welches auf den Einsatz von Einheiten mit vergleichbaren Einsatzwerten aufbaut. So wurden z.B. im Rettungsdienst organisationsübergreifend Rettungswagen geschaffen, die in Stärke und Ausrüstung vergleichbar sind. Auch die Einsatzeinheiten der Feuerwehr und des THW sind entsprechend standardisiert. Zur Führung und Koordination dieser Einheiten werden

ebenfalls vergleichbare Führungseinheiten eingesetzt, welche in einem grundsätzlich vordefinierten Führungssystem arbeiten.¹ Da dieses System aber unter der Ungewissheit von Ort, Zeit und Anforderungen an die Leistungserbringung steht, werden die eigentlichen Führungsstrukturen – zumindest auf takischer Ebene – jeweils ad-hoc zusammengesetzt. Bildlich gesprochen kann man sich einen Baukasten an Einheiten und Führungseinheiten vorstellen, welche lagebedingt kombiniert werden, wobei es hierfür flexible Grundregeln gibt.²

Dieses Vorgehen begünstigt die interne Zusammenarbeit von Kräften und Einheiten der Einsatzorganisationen. Einheiten mit vergleichbaren Einsatzwerten sind austauschbar, d.h. sie können miteinander eingesetzt werden, obwohl sich die Einsatzkräfte nicht kennen. Sie können einander ergänzen und sich gegenseitig ablösen. Und sie können, wie beschrieben, lageorientiert neu gegliedert werden.³ Natürlich müssen die Einsatz- und Führungskräfte entsprechend zur Zusammenarbeit ausgebildet werden, d.h. die Einsatzkräfte wissen, dass sie sich in einem flexiblen Grundsystem zurechtfinden müssen, haben dazu aber entsprechende Methoden zur Hand. Beispielhaft sei hier das THW erwähnt, welches bundesweit in Stärke und Ausstattung vergleichbare Einheiten vorhält und sein einsatztaktisches System auf diese Bundeseinheitlichkeit aufgebaut hat. Neben der internen Zusammenarbeit begünstigt dieses Vorgehen auch die Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen miteinander. Weil Einsatz- und Führungskräfte für die Zusammenarbeit in ihrem Leistungsspektrum organisiert und ausgebildet sind, können sie schnell und sicher mit Einsatzkräften anderer Einsatzorganisationen arbeiten, wenn deren Leistungsspektrum im Einsatz erforderlich wird. Ein Beispiel hierfür ist die Schneekatastrophe in Bayern im Winter 2019. Einsatzorganisationen aller Art haben hier effektiv zusammengearbeitet. Dabei konnten sie sich jeweils in die vordefinierte Grundstruktur des Katastrophenschutzes⁴ einordnen.

¹ Vgl. hierzu die im Wesentlichen übereinstimmenden Darstellungen von Gefahrenabwehr und Führungsstrukturen von Feuerwehr, Rettungsdienst und THW u.a. in Ferch und Melioumis 2011, Strobl und Wunderle 2007, Luiz et al. 2010 sowie Bundesanstalt Technisches Hilfswerk 1999 und 2006.

² Vgl. zum Spannungsfeld von Flexibilität und Standardisierung in Einsatzorganisationen auch Röser und Kern 2019.

³ Vgl. van Creveld 1985, S. 270 ff.

⁴ Vgl. insbesondere Art. 2, 5 und 7 des Bayerischen Katastrophenschutzgesetzes (BayKatSG), S. 282.

Einsatzorganisationen können aufgrund dieser Ausbildung, Herangehensweise und Organisation auch außerhalb vordefinierter Strukturen wie dem Katastrophenschutz zusammenarbeiten. Beispielhaft sei hier der Einsatz im Rahmen der Flüchtlingskrise 2015 in Bayern erwähnt. Dieser Einsatz zeigt, dass die Einsatzorganisationen aufgrund ihrer Ähnlichkeit in Struktur und Herangehensweise schnell und gut auch außerhalb des vordefinierten Tätigkeitsfeldes zusammengearbeitet haben. Er zeigt aber auch die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit mit Nicht-Einsatzorganisationen und wie wichtig es ist, entsprechende Übersetzungsschnittstellen zu schaffen. Eine gute Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen ist somit für den Einsatzerfolg in den meisten Fällen zwingend erforderlich. Lediglich dort, wo der Einsatz nur das Aufgabenfeld *einer* Organisation berührt, ist dies anders. Meistens aber sind mehrere Einsatzorganisationen alarmiert, um in einer für sie konkret unbekannten Situation Hilfe zu leisten. Im Folgenden soll anhand von drei unterschiedlich großen und komplexen Einsatzlagen⁵ das Zusammenspiel von Einsatzorganisationen dargestellt werden: Genauer betrachtet werden *kleine, große und atypische Schadenslagen*.⁶

Kleine Einsatzlagen

Ein Beispiel für kleine Einsatzlagen ist schnell skizziert: Auf einer Bundesstraße in Bayern kommt es an einer T-Kreuzung zu einer Staatsstraße ohne Abbiegespur zu einem Auffahrunfall von zwei Personenkraftwagen. Eine Person wird leicht verletzt, beide Fahrzeuge sind beschädigt und zunächst fahruntüchtig. Ein Notruf wird abgesetzt und erreicht die integrierte Leitstelle. Der dortige Disponent kategorisiert den Unfall nach dem Inhalt der Informationen aus dem Notruf und alarmiert die für diese Kategorie und die Unfallstelle örtlich zuständigen Einsatz- und Rettungsmittel.⁷ Im konkreten Fall werden die Ortsfeuerwehr und deren Nachbarfeuerwehr sowie zu deren Verstärkung die etwas entferntere Stützpunktfeuerwehr und ein Rettungswagen alarmiert. Die Alarmierung des THW in der Erstalarmie-

⁵ Unter Einsatzlagen werden Schadenslagen verstanden, welche die Reaktion von Hilfs- und Rettungskräften erfordern.

⁶ Obwohl eine einheitliche Definition diesbezüglich nicht existiert, können auch andere Unterscheidungen bspw. nach Herkunft der Reaktionskräfte in örtliche und überörtliche Einsätze genutzt werden (vgl. hierzu Art. 7 Abs. 4 BayKatSG oder Art. 16 und 17 Bayerisches Feuerwehrgesetz (BayFwG). Hier wird nach der Größe des Schadens bzw. nach den Reaktionsstrukturen klassifiziert).

⁷ Vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr 2016, Alarmierungsbekanntmachung (ABek), Ziff. 2.1.3., 2.1.4. und 3.1.

rung ist für einen Unfall dieser Größe nicht vorgesehen. Neben diesem Einsatz der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr läuft parallel ein polizeilicher Einsatz und ein Streifenwagen wird disponiert. All diese Kräfte treffen ungefähr zeitgleich an der Einsatzstelle ein und beginnen ihre jeweiligen Tätigkeiten: Die Feuerwehren sichern die Unfallstelle und lenken den Verkehr von der Bundesstraße ab. Die Kräfte des Rettungsdienstes versorgen den Verletzten, welcher glücklicherweise nicht aus dem Fahrzeug befreit werden musste und fahren ihn mit dem Krankentransportwagen in das nächstgelegene Krankenhaus. Der Einsatzleiter des Feuerwehreinsatzes entscheidet auf Nachfrage des Disponenten der Leitstelle, dass keine weiteren Kräfte von THW oder Feuerwehr benötigt werden. Die Polizei entscheidet, dass die Fahrzeuge von der Straße geräumt werden können und die Feuerwehren schieben die Fahrzeuge auf den nächsten Feldweg. Später werden sie dort von zwei Abschleppunternehmen abtransportiert. Die unverletzten Insassen der Fahrzeuge werden von Familienmitgliedern und Bekannten abgeholt. Eine kleine Öllache auf der Straße wird von der Ortsfeuerwehr mit Bindemittel abgebunden und dieses dann von der Straße gefegt. Die Sperrung der Bundesstraße wird aufgehoben. Nach circa einer Stunde sind alle Einsätze beendet. Einsätze wie dieser sind alltäglich und funktionieren weitgehend reibungslos, nicht zuletzt auch wegen der geringen Komplexität der Einsatzaufgaben. Betrachtet man diesen Einsatz unter der Fragestellung, wie die Zusammenarbeit hier organisiert wurde, so steigt die Komplexität. Genaugenommen liefen hier nämlich mindestens drei Einsätze parallel ab:

Da war zum einen der *Einsatz der Feuerwehren*. Ihre Einsatzaufgabe lag bei dem Verkehrsunfall nicht in der Brandbekämpfung, sondern in der sogenannten technischen Hilfeleistung. Diese blieb im konkreten Beispiel bei einfachen Tätigkeiten wie dem Absperrern der Straße, dem Freiräumen der Verkehrswege und der Beseitigung einer Öllache. Bei Bedarf hätten die Kräfte auch Verletzte auf Fahrzeuge gerettet oder Tote geborgen. Für diese komplexere Aufgabe hatte die Leitstelle nach den Vorplanungen der Feuerwehren neben den örtlichen Feuerwehren die Stützpunktfeuerwehr alarmiert, welche über das entsprechende Gerät und die Ausbildung verfügt. Der Einsatz der Feuerwehren richtete sich nach dem BayFwG und wurde geführt durch den Kommandanten der örtlich zuständigen Feuerwehr. Zum anderen wurde ein *Rettungseinsatz* durchgeführt. Die Einsatzaufgabe lag in der Patientenversorgung. Da diese nicht aus den Fahrzeugen mittels technischer Hilfe gerettet werden mussten, sondern die Betroffenen selbst die Fahrzeuge verlassen konnten, waren die Kräfte des Rettungsdienstes in der Lage, sich ohne Weiteres auf die Versorgung der verletzten Person zu konzentrieren und sie in das Kranken-

haus mit freien Kapazitäten zu fahren. Eine über die Information der am Unfallort anwesenden Angehörigen des Verletzten hinausgehende Betreuung der übrigen Personen war nicht notwendig. Dieser Einsatz richtete sich nach dem Bayerischen Rettungsdienstgesetz⁸ und wurde durch die Leitstelle geführt. Schließlich erfolgte der *Polizeieinsatz*. Dessen Aufgabe lag vor allem in der Unfallaufnahme. Er richtete sich nach dem Polizeiaufgabengesetz⁹ und wurde von der zuständigen Polizeidienststelle geführt. Das THW hätte bei Bedarf jeden der oben beschriebenen Einsätze der drei genannten Einsatzorganisationen mit seinen Fähigkeiten unterstützen können. Je nach Bedarf hätte es unmittelbar Aufgaben der technischen Hilfeleistung, der Patientenrettung oder des Freimachens der Verkehrswege übernehmen können. Zudem hätte es Querschnittsaufgaben, wie die Beleuchtung der Einsatzstelle oder Logistik, leisten können. Da hier alle Einsatzorganisationen ausreichende Kräfte und Einsatzmittel vor Ort hatten, war eine weitergehende Unterstützung nicht notwendig. Wäre das THW zum Einsatz gekommen, hätte es sich nach dem THW-Gesetz¹⁰ gerichtet. Geführt worden wäre der Einsatz fachlich durch die anfordernde Einsatzorganisation sowie THW-spezifisch durch die THW Organisation. Unterzieht man die Zusammenarbeit einer noch genaueren, strukturellen Betrachtung, so ergibt sich folgendes Bild:

Eine *einheitliche, organisationsübergreifende Einsatzleitung* gab es nicht. Die Zusammenarbeit aller beteiligten Einsatzorganisationen funktionierte vielmehr ohne ein umfassendes Regelwerk. Organisatorisch wurden die jeweiligen Einsätze parallel abgearbeitet. Fachdienstliche Grenzen haben Fragen der Aufgabenverteilung vor Ort bereits im Vorfeld weitgehend geregelt. Letztlich hat jede Organisation ihre Aufgaben nach ihrer jeweiligen Einsatztaktik unabhängig bearbeitet. Einsatzorganisationsübergreifender Koordinierungsbedarf ergab sich in diesem Beispiel nur an wenigen Stellen: *Sperrt die Polizei oder die Feuerwehr die Straße? Wer gibt sie wieder für den Verkehr frei?* Gelöst wurde dies durch Absprache der Kräfte vor Ort, wobei sich die Aufgabenverteilung häufig nicht zuletzt nach der Zahl der verfügbaren Kräfte der jeweiligen Organisation ergibt. Innerhalb des Feuerwehreinsatzes musste eine Aufgabenverteilung zwischen drei alarmierten Feuerwehren vorgenommen werden, wofür aber eine Regelung vorhanden war. Ansonsten gab es kaum die Notwendigkeit, die jeweiligen Einsätze in ihren Abläufen zu koordinieren. Ist dies der Fall, so ergibt sich eine Organisation des Einsatzes

⁸ Vgl. Art. 1 und 9 des Bayerischen Rettungsdienstgesetzes (BayRDG), S. 429.

⁹ Vgl. insbesondere Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 und 4 des Polizeiaufgabengesetzes (PAG), S. 397.

¹⁰ Vgl. § 1 Abs. 2 und Abs. 4 THW-Gesetz (THWG), S. 118.

häufig aus der situativen Bearbeitungsreihenfolge heraus: Hätte ein Fahrzeug gebrannt und wären Verletzte eingeklemmt gewesen, wäre der Einsatz der Feuerwehr zur Rettung der Menschen zeitlich vor dem des Rettungsdienstes zur Patientenversorgung gekommen. Erst nach Abschluss der Rettungsarbeiten – und sofern der Einsatz der Rettungsdienstkkräfte nicht behindert wird – wären die Unfallaufnahme und die Einsätze zur Freiräumung der Verkehrswege gekommen.

Damit Einsatz- wie Führungskräfte aller Organisationen den Überblick behalten können, sind die zum Zuge kommenden Einsatzmittel und Kräfte weitgehend standardisiert: Überall gleich ist das Grundprinzip, nach dem eine taktische Einheit aus Einsatzkräften und Material für eine bestimmte Aufgabe bzw. ein Aufgabenfeld konzipiert sind.¹¹ Im Rettungsdienst sind es in aller Regel zwei bis drei Personen mit entweder einem Krankentransportwagen oder einem Notarztwagen. Bei den Feuerwehren sind es neben Spezialfahrzeugen wie Drehleitern unter anderem vor allem Löschgruppen mit jeweils neun Einsatzkräften, die Standardfahrzeuge mit steigendem Ausrüstungsniveau einsetzen: Eine Löschgruppe mit einem Basisfahrzeug wie dem Tragkraftspritzenfahrzeug hat weniger Material zur Verfügung als die mit einem Hilfeleistungslöschfahrzeug. Beim THW gibt es, wie bei den Feuerwehren, Gruppen mit neun bis zwölf Einsatzkräften, welche entweder das Basisfahrzeug Gerätekraftwagen einsetzen oder das ebenfalls standardisierte Gerät für Aufgaben wie Brückenbau, Sprengen, Notversorgung etc. Zusammenfassend funktioniert die Kooperation bei solchen *kleinen Einsätzen* grundsätzlich dadurch, dass die Einsatzkräfte aller Organisationen ihre eigenen taktischen Aufgaben kennen, eine (grobe) Vorstellung von den Aufgaben der anderen Kräfte haben und erst nach Eintritt des Schadensfalles an der Einsatzstelle ein sich aus den Gegebenheiten ergebender konkreter Einsatzplan entwickelt wird.

Große Schadenslagen

Als Beispiel soll hier die Schneekatastrophe in Bayern 2019 dienen: Die Schadenslage stellte sich Anfang Januar in den Landkreisen entlang des bayerischen Alpensaums wie folgt dar: Über den Jahreswechsel 2018/2019 hatte es eine beträchtliche Menge Schnee als *Grundlast* gegeben. Über das Wochenende des 5./6. Januars 2019 gab es weitere ergiebige Niederschläge in Form von Schnee. Die

¹¹ Vgl. als Beispiel dieses Prinzips die Planungsrichtlinien für die Aufstellung von Feuerwehr-Hilfeleistungskontingenten zur überregionalen bzw. länder- oder staatenübergreifenden Katastrophenhilfe (Stand 01.07.2018), Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration 2018.

Auswirkungen dieser Niederschläge waren vielfältig: So gab es zunächst durch Schneebruch, d.h. durch unter der Schneelast umbrechende Bäume, eine Reihe von Straßensperrungen und leider auch ein Todesopfer. Straßen, Wege und Schienen wurden durch Schneebruch und Niederschläge zum Teil oder ganz unpassierbar, da sie nicht oder nicht ausreichend geräumt werden konnten. Menge und Konsistenz des Schnees erhöhten zudem die Gefahr von Lawinenabgängen, was ebenfalls zur Beeinträchtigung und Sperrung von Verkehrswegen und in mindestens einem Fall zur Räumung eines Ortsteiles führte. Einige Dörfer und Weiler in exponierten Lagen waren zum Teil über Tage von der Außenwelt abgeschnitten. Der regionale Bahnverkehr in die bayerischen Alpentäler kam zeitweise zum Erliegen. Die Schulbehörden stellten den Unterricht ein, weil sie die Schulwege nicht ausreichend frei räumen konnten. Schließlich waren öffentliche wie nichtöffentliche Gebäude von einer zunehmenden Schneelast auf den Dächern betroffen, welche zum Teil die vorgeschriebenen Traglasten überschritt. Vereinzelt waren auch Kamine und Schornsteine durch den Schnee verstopft, was die Gefahr von Kohlenmonoxidvergiftungen in den Gebäuden hervorrief.

Zusammengefasst waren durch die Niederschläge primär vor allem die im Gebirge ohnehin wenigen Verkehrswege *Straße* und *Schiene* sowie die *Standfestigkeit der Gebäude* betroffen. Durch die Gefahr von Lawinenabgängen drohten Zerstörungen von Verkehrswegen und Gebäuden. Sekundär waren Schulbetrieb und Tourismus sowie Wintersportveranstaltungen betroffen oder in Frage gestellt. Zur Bewältigung der Schadenslage wurden zunächst die nicht mehr ausreichenden Kräfte der Straßenmeistereien durch die örtlichen Feuerwehren und örtlichen Kräfte des THW verstärkt. Auch die in der Region stark vertretene Bundeswehr leistete Amtshilfe. Kernaufgabe der Kräfte war es zunächst, die Straßenverkehrswege und öffentlichen Gebäude frei zu halten. In dieser Situation wurden für das Wochenende vom 11. bis 13. Januar weitere sehr ergiebige Schneefälle mit bis zu einem Meter nassen Neuschnee vorhergesagt. Die mögliche Konsequenz war eine deutliche Verschärfung der Lage mit weiteren Beeinträchtigungen des Verkehrs sowie einer erhöhten Gefahr von Gebäudeeinstürzen. Erkennbar wurde zudem, dass die eingesetzten örtlichen Kräfte nicht mehr ausreichen würden. Auf diese Lage und die drohende Lageverschärfung hin reagierten die Gefahrenabwehrbehörden in den vorrangig betroffenen Landkreisen, indem sie den *Katastrophenfall* ausriefen oder zumindest eine *koordinierungsbedürftige Großschadenslage* feststellten. Dadurch wurden sämtliche Gefahrenabwehrmaßnahmen in den Landkreisen durch eine, in einem Fall auch zwei, sogenannte Örtliche Einsatzleitungen (ÖEL) koordiniert, welche in ihren Aufgaben durch die Führungsgruppen Katastrophenschutz

(FüGK) der Landkreise angeleitet und unterstützt wurden. Auch die örtlich zuständige Regierung von Oberbayern rief eine Führungsgruppe Katastrophenschutz auf und unterstützte die betroffenen Landkreise vor allem durch die Zuführung überörtlicher Hilfe aus anderen Landkreisen Oberbayerns sowie durch die Information der Bevölkerung. Da sich die Schadenslage räumlich auf Oberbayern beschränkte, rief das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) seinerseits lediglich eine kleine FüGK auf und koordinierte von dort vor allem die Zuführung von überörtlicher Hilfe in Form von Feuerwehrhilfeleistungskontingenten aus anderen Regierungsbezirken Bayerns.

Durch Fachberater bzw. Verbindungspersonen eng vernetzt mit den ÖEL und den FüGK auf den verschiedenen Ebenen, riefen auch andere Organisationen überörtliche bzw. landesweite Koordinierungselemente auf: Die Rettungsdienstorganisationen besetzten ein auf Landesebene angesiedeltes Gemeinsames Einsatz- und Lagezentrum (GELZ), um von dort aus vor allem den Betreuungseinsatz der eingesetzten Kräfte sowie die Sicherstellung des Rettungsdienstes zu koordinieren. Die Bundeswehr rief Lagezentren im Landeskommmando und in höhergestellten Führungsebenen auf. Der Einsatz der Kräfte wurde vor allem durch die örtlich ansässige Gebirgsjägerbrigade geführt. Das THW in Bayern rief in Mühldorf und Bad Tölz zwei für den unmittelbaren Einsatz regional zuständige Leitungs- und Koordinierungsstäbe (LuK) auf. Zur Gesamtsteuerung des Einsatzes wurde der LuK des Landesverbandes aktiviert. Der Polizeieinsatz wurde vor allem aus dem Polizeipräsidium Oberbayern Süd koordiniert. Damit wurde von den Akteuren eine temporäre Struktur der Zusammenarbeit eingenommen, welche vor allem zwei Dinge leistete: Eine *Einsatzführung vor Ort* und die Unterstützung der Einsätze durch *Zuführung ausreichender überörtlicher Kräfte und Ressourcen*. Durch die örtlichen Einsatzleitungen wurden die Einsätze aller eingesetzten Kräfte aller Einsatzorganisationen in überschaubaren Einsatzräumen koordiniert, was bereits dadurch notwendig war, weil es eine Vielzahl von Einsatzstellen in den Einsatzräumen gab. Zudem definierten die ÖEL den überörtlichen Unterstützungsbedarf, d.h. sie richteten Kräfteanforderungen an die FüGK und über diese an die anderen Akteure. Die FüGK sowie die überörtlichen Koordinierungselemente der Bundeswehr, der Rettungsorganisationen und das THW ihrerseits stellten in den dafür aufgerufenen Stäben die Mobilisierung, Zuführung, Ablösung und Versorgung der überörtlichen Verstärkungskräfte sicher. Betrachtet man die Zusammenarbeit in diesem Fall, so ergeben sich zum oben skizzierten kleinen Einsatz neben einer Reihe von Übereinstimmungen gerade bei der Zusammenarbeit der Einsatzorganisationen Unterschiede:

Übereinstimmend ist, dass natürlich auch in diesem Einsatz die Einsatzorganisationen im Wesentlichen das tun, wofür sie aufgestellt und ausgerüstet sind, d.h. in diesem Einsatz waren vor allem die Feuerwehren und das THW, unterstützt durch die Bundeswehr, an der eigentlichen Schadensbewältigung beteiligt. Die Rettungsorganisationen waren im Sanitätsdienst wenig gefordert und konnten sich auf die Betreuung von Einsatzkräften anderer Organisationen konzentrieren. Übereinstimmend ist auch, dass der Einsatz *nicht planbar* war und damit die wesentlichen Leistungsparameter vorher nicht bestimmt waren. Der wesentliche Unterschied zum kleinen Einsatz ist aber, dass hier auf eine *rechtlich vordefinierte Führungsstruktur* zurückgegriffen wurde. Das Bayerische Katastrophenschutzgesetz schafft für große Schadenslagen einsatzorganisationsübergreifende Einsatzkoordinierungselemente, welche mit eigenen Befugnissen ausgestattet sind. Dies sind auf Ebene der Landkreise der ÖEL und die FüGK. Auf den übergeordneten Ebenen sind dies die FüGK der Regierungen und des Freistaates. Anders als bei kleinen Einsätzen, bei denen im Prinzip mehrere Einsätze nebeneinander ablaufen, ist der Katastropheneinsatz bzw. der Einsatz in einer koordinierungsbedürftigen Schadenslage auf Landkreisebene ein übergreifender Einsatz aller Kräfte, koordiniert durch eine Führungsperson. Die Notwendigkeit hierfür ergibt sich aus der Komplexität der Schadenslagen, welche einheitliche Entscheidungen zur Priorisierung und Ressourcenzuteilung notwendig machen. Auf Ebene des Regierungsbezirkes hingegen sind es wieder parallel laufende Einsätze, im Fall des Schneeeinsatzes im Januar 2019 fünf Einsätze parallel. Aus Sicht des StMI war es ein Einsatz des Regierungsbezirkes Oberbayern, der durch überörtliche Kräfte aus den nicht betroffenen Regierungsbezirken verstärkt wurde.

Atypische Lagen

Als drittes Beispiel für die Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen soll die Flüchtlingskrise der Jahre 2014 bis 2016 in Bayern dienen. Diese Lage forderte Einsatzorganisationen außerhalb ihres typischen Betätigungsfeldes. Besonderes Kennzeichen dieser Lage waren über einen langen Zeitraum stetig steigende Ankunftsahlen von Asylsuchenden vor allem im Südosten Bayerns, der den Endpunkt von zwei großen Flüchtlingsrouten über den Balkan und das Mittelmeer darstellte. Waren es zunächst mehrere hundert Menschen in der Woche, so steigerten sich die Ankunftsahlen in den Spitzenmonaten September bis November 2015 auf über 10.000 Menschen täglich. Grenz- wie Asylverfahren waren trotz aller Anstrengungen auf eine solch schnelle Steigerung nicht eingerichtet. Ohne Rückgriff auf Katastrophenschutzstrukturen wurden seitens der zuständigen ört-

lichen, überörtlichen, Landes- und Bundesbehörden zur Bewältigung dieser außergewöhnlichen Situation eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen und ad-hoc Strukturen zur Koordinierung der Zusammenarbeit und der Aufgabengabenverteilung geschaffen. In Bayern war dies auf Landesebene der Koordinierungsstab Asyl, auf Bundesebene wurden Stäbe zunächst im Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI), später auch auf Ebene des Kanzleramtes geschaffen, ergänzt um Koordinierungsprozesse zwischen Bund und Ländern. Insgesamt war zu beobachten, dass sich über einen längeren Zeitraum ein zunächst landesweiter, dann bundesweiter Weiterverteilungsmechanismus etablierte, innerhalb dessen auch neue Strukturen geschaffen wurden wie die sogenannte *Kost*, die Koordinierungsstelle für Flüchtlingsverteilung und zwei vom Bund betriebene sogenannte *Warteräume* zur Abfederung von Ankunftsspitzen. Die Einsatzorganisationen waren in diesem Zeitraum für Anforderer aller Ebenen tätig und übernahmen eine ganze Reihe von Aufgaben: Unterbringung und Betreuung von Asylsuchenden, Einrichten und Betreiben von Notunterkünften, Versorgung und Verpflegung von Asylsuchenden und Einsatzkräften, Logistik für Polizeiaufgaben, temporäres Betreiben von Sammelstellen, Koordinierung von Bus- und Zugtransporten. Meistens geschah dies in direkten Absprachen mit den Anforderern und erfolgte – wie bei örtlichen Einsätzen – in Form einer Aufgabenteilung.

Besondere Formen der Zusammenarbeit in dieser Zeit gab es für die Rettungsdienste bei den sogenannten Zugbegleitungen. Hier stellten die bayerischen Rettungsdienste organisationsübergreifend die sanitätsdienstliche Betreuung von Zugtransporten aus Bayern in andere Bundesländer unter Nutzung des organisationsübergreifenden GELZ sicher. Ein anderer Fall organisationsübergreifender Zusammenarbeit war der Aufbau der Warteräume: Hier arbeiteten Bundeswehr, Deutsches Rotes Kreuz (DRK) und das THW zusammen an deren Aufbau. Diese Zusammenarbeit soll an dieser Stelle näher betrachtet werden. Mitte September 2015 entschied das BMI, dass zur Entlastung des Freistaates Bayern durch Kräfte des Bundes kurzfristig grenznah zwei Wartezentren für jeweils 5.000 Asylsuchende eingerichtet werden sollten. Das BMI sah dabei eine Zusammenarbeit des DRK, der Bundeswehr und des THW vor. Als Bedarfsträger kamen sowohl die Bundespolizei als auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Betracht, nach kurzer Entscheidungsphase wurde die Verantwortung auf das BAMF übertragen, womit auch die Rolle der Wartezentren als sogenannte Lastreserve im Rahmen der Verteilung von Asylsuchenden definiert wurde. Zunächst waren Standorte in Bamberg und Schweinfurt vorgesehen, doch mussten die bereits begonnenen Arbeiten durch das THW aufgrund politischer Entscheidungen

wieder eingestellt werden. Zur Umsetzung des Auftrages benannten die drei Organisationen drei Verantwortliche, welche eine *Lenkungsgruppe Warteräume* bildeten. Diese Lenkungsgruppe setzte an zwei aufeinanderfolgenden Tagen Erkundungen an und konnte zwei Kasernen als geeignete Standorte identifizieren. Nach Zustimmung der Ministerien wurde an den zwei Standorten Erding und Feldkirchen bei Straubing mit der Einrichtung der Wartezentren begonnen. An beiden Standorten wurden durch die Organisationen jeweils eigene Führungsstellen eingerichtet, welche sich mehrmals täglich im Rahmen einer Führungsbesprechung in ihren Arbeiten abstimmten. Auch die übergeordnete Lenkungsgruppe stimmte sich täglich ab, wobei die Verantwortlichen keinen gemeinsamen Stab bildeten, sondern sich auf ihre jeweiligen Führungsstäbe auf Landesebene abstützten. Die Federführung für die Aufbauphase übernahm das THW, das DRK übernahm die Betreuung. Dazu hatte es Kräfte seines internationalen Hilfeleistungssystems mobilisiert. Die Bundeswehr unterstützte beim Aufbau der Infrastruktur sowie bei der später den Wartezentren übertragenen Aufgabe der Vorregistrierung.¹² Das BAMF als Betreiber der Einrichtungen entsandte ebenfalls Verantwortliche.

Durch diese schnell und unter hohem Zeitdruck gestaltete Führungsorganisation gelang es in Feldkirchen, bereits nach drei Tagen eine Erstaufnahmekapazität von mehreren hundert Plätzen in Zelten zu schaffen. In Erding waren die Arbeiten grundsätzlich längerfristiger angelegt, hier wurden nach circa vier Wochen Aufnahmeplätze in ehemaligen Flugzeugsheltern und Großzelten zur Verfügung gestellt. Auch nach Beginn der Tätigkeit wurden die Warteräume in zwei weiteren Bauphasen gemeinsam zunächst mit beheizbaren Plätzen und dann winterfest ausgebaut. Aufgrund von Entscheidungen auf Bundesebene zu Ressortzuständigkeiten wechselte die Verantwortlichkeit für den weiteren Ausbau im Oktober vom BMI zum BMVg, woraufhin das THW die Federführung an die Bundeswehr übergab und im November nach über drei Monaten seine vor allem ehrenamtlichen Kräfte aus dem gemeinsamen Einsatz herauslöste.

Der skizzierte Einsatz zum Aufbau und Betrieb der Wartezentren wies bereits bei der Aufgabenstellung eine Reihe von Besonderheiten auf. Mit ihnen wurden bisher nicht vorgesehene operative Einrichtungen zur temporären Unterbringung von Asylsuchenden in Verantwortung des BAMF geschaffen, welches damit plötzlich selbst eine Aufgabe übernahm, die bisher die Bundesländer übernommen hatten.

¹² Zur interorganisationalen Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Einsatzorganisationen siehe Adelman und Meidenstein 2020 in diesem Band.

Verfahren, Zuständigkeiten und Abläufe waren bei Auftragsbeginn noch nicht klar und änderten sich mehrfach. Gleiches galt für den Zweck der Einrichtungen: Möglicherweise im Erstgedanken als polizeiliche Einrichtung konzipiert, sollten sie als Lastreserve dienen und leisteten einen Beitrag bei der Registrierung von Asylsuchenden. Schließlich wurden durch ihren Aufbau innerhalb von Tagen durchaus langfristige Planungen von Kommunen und Landkreisen (z.B. zur Flächennutzung) in Frage gestellt, d.h. anders als in den üblichen Einsatzlagen waren die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung noch unklarer; fehlte es doch den Einsatzorganisationen an bekannten Aufgabenverteilungen, an Strukturen der Zusammenarbeit und an gewohnten gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Auch die Einsatzorganisationen hatten in der Konstellation so noch nicht zusammengearbeitet: Das DRK hatte Kräfte des Generalsekretariats und internationale Experten aufgeboten, um das Bayerische Rote Kreuz (BRK) nicht zusätzlich zu belasten. Diese Kräfte kannten weder die Kräfte der Bundeswehr noch die des THW. Immerhin hatten diese beiden Organisationen bereits in der Hochwasserkatastrophe 2013 zusammengewirkt, doch die Führungsverantwortlichen kannten einander noch nicht in Einsatzsituationen. Schließlich war auch die ressortübergreifende Führung durch das BMI neu. Dennoch gelang es den beteiligten Einsatzorganisationen, sich schnell und erfolgreich zu koordinieren. Die Schaffung von Führungsklustern in Erding und Feldkirchen, in denen Aufgaben und Vorgehen zielorientiert abgestimmt wurden, schaffte eine örtliche, organisationsübergreifende Koordinierungsebene, welche die Einsatzorganisationen aus anderen Einsätzen bereits kannten. Abgestimmt ging man an die an alle gestellte gemeinsame Aufgabe und löste sie mit viel Improvisation, Flexibilität, Kreativität und Können. Mit der Bildung der überörtlichen Lenkungsgruppe wurde für diese örtlichen Ebenen eine organisationsübergreifende Ansprechstelle geschaffen, welche alle örtlich lösbaren Fragestellungen zu klären hatte und klärte. Federführung in den jeweiligen Phasen und Fragen der grundsätzlichen Aufgabenverteilung wurden hier abgestimmt. Bewusst verzichtete man auf Ebene der Lenkungsgruppe auf die Einrichtung eines zusätzlichen gemeinsamen Stabes und nutzte die jeweils organisationsspezifischen Stränge und Abläufe. Mittels dieses Vorgehens konnte auch auf übergreifender Ebene auf gewohnte Abläufe zurückgegriffen werden; Zuständigkeits- und Kompetenzfragen wurden so vermieden. Auch die übergeordneten Ministerien konnten so einfach auf den ihnen bekannten Meldesträngen mit Informationen versorgt werden. Nicht zuletzt konnte die Lenkungsgruppe mit den Bedarfsträgern und Partnern die notwendigen Absprachen treffen, z.B. verhandelte sie mit dem Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales

(StMAS) binnen Stundenfrist die Verfahren zur Beschickung und Weiterleitung von Asylsuchenden in die Wartezentren hinein und wieder heraus. Damit wurden letztlich auch in dieser eigentlich unregelmäßigen und für die Einsatzorganisationen völlig unbekannten Situation auf verschiedenen Ebenen jeweils gewohnte Koordinierungsstrukturen aufgebaut, die sich durch eine Kultur der aufgabenbezogenen Zusammenarbeit insgesamt hervorragend bewährt haben.

Vergleicht man diesen Einsatz mit den beiden anderen beschriebenen Situationen, so ist auch hier gleich, dass die Organisationen im Wesentlichen die Aufgaben übernahmen, für die sie ausgestattet und ausgebildet sind. Das DRK übernahm Aufgaben der Betreuung und Versorgung in den Wartezentren, THW und Bundeswehr übernahmen vor allem den Aufbau und Betrieb der Infrastruktur. Der wesentliche Unterschied zum Katastropheneinsatz war jedoch, dass es in dieser Situation trotz ihrer Größe keine rechtlich vordefinierte Führungsstruktur gab. Da aus der Komplexität der Aufgabe heraus dennoch die Notwendigkeit einheitlicher Entscheidungen zur Priorisierung und Ressourcenzuteilung notwendig waren, wurde eine entsprechende Struktur analog bekannter Muster geschaffen. So konnten die Einsatzkräfte die für sie gewohnten Aufgaben in ihnen bekannten Strukturen abarbeiten und damit gleichzeitig zwei große Wartezentren mit erheblichen Unterbringungskapazitäten in kürzester Zeit geschaffen werden.

Fazit

Das Aufgabenspektrum der Einsatzorganisationen ist durch Ausbildung und Ausstattung im Wesentlichen vordefiniert. Die Einheiten der Einsatzorganisationen sind innerhalb der Organisation weitgehend standardisiert und in der Aufgabenerfüllung grundsätzlich austauschbar. Die grundsätzliche Aufgabenaufteilung zwischen den Einsatzorganisationen gestaltet sich so, dass jede Einsatzorganisation für einen Kernbereich an Aufgaben besonders gut aufgestellt ist. Dadurch sind Kräfte verschiedener Einsatzorganisationen aufgabenbezogen kombinierbar. Letztlich sind die Aufgabenverteilung und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Einsatzorganisationen bereits durch ihre Grundaufstellung vorgegeben. Einsatzorganisationen verfügen dadurch über eine *Kultur der Zusammenarbeit*. Basierend auf der grundlegenden Aufgabenverteilung wird diese der jeweiligen Situation entsprechend angepasst. Die Koordinierung der Zusammenarbeit erfolgt entweder durch *Abstimmung vor Ort* oder bei komplexeren Einsätzen durch eine den Gegebenheiten *anpassbare Führungsstruktur*. Diese wird bei Bedarf entweder aufgerufen oder etabliert und funktioniert im Wesentlichen durch die Zusammen-

fassung der Führungskräfte der jeweiligen Organisationen auf einer Ebene mit dem Ziel, die jeweiligen Einsätze zu koordinieren. Dieses System funktioniert auf allen Ebenen. So geschaffene Strukturen wirken auch dann, wenn andere systemische Anknüpfungspunkte fehlen, wie die Einsätze in der Flüchtlingskrise gezeigt haben. Letztlich funktioniert die Zusammenarbeit grundsätzlich durch die situationsbedingte flexible Anwendung eines anpassbaren Grundsystems, in welchem sowohl hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung als auch hinsichtlich der Führung und Koordinierung der Zusammenarbeit grobe Vorfestlegungen getroffen worden sind.

Zusammenfassend lässt sich festgehalten, dass Einsatzorganisationen auf Zusammenarbeit hin organisiert und ausgebildet sind und dass sich ihre Einsatztaktik sowie Führungssysteme entsprechend flexibel gestalten lassen, um mit unbekannten Lagen umgehen zu können. Werden Einsatzorganisationen mit ähnlichen Organisationen eingesetzt, wird die Zusammenarbeit erfahrungsgemäß schnell funktionieren. Werden Einsatzorganisationen mit anders funktionierenden Organisationen eingesetzt, sind ihre Flexibilität und Ausbildung hierfür hilfreich, allerdings wird mehr Zeit für die Schaffung von Schnittstellen und Strukturen der Zusammenarbeit benötigt.

Literatur

- Adelmann, Detlev-Konrad; Meidenstein, Carsten (2020): Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (ZMZBw) als Beitrag für erfolgreiches Handeln in Krisensituationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 317–329.
- Bayerisches Feuerwehrgesetz (BayFwG) vom 23. Dezember 1981 (BayRS III S. 630, BayRs 215-3-1-I), das zuletzt durch § 1 Abs. 164 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.
- Bayerisches Katastrophenschutzgesetz (BayKSG) vom 24. Juli 1996 (GVBl. S. 282, BayRS 215-4-1-I), das zuletzt durch § 1 Abs. 166 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert worden ist.
- Bayerisches Rettungsdienstgesetz (BayRDG) vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 429, BayRS 215-5-1-I), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 27. März 2017 (GVBl. S. 46) geändert worden ist.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (2016): Alarmierung im Rettungsdienst, Brand- und Katastrophenschutz in Bayern (Alarmierungsbekanntmachung – ABek) AIIMBI. 2016 S. 1575 215-I vom 12. Juli 2016, Az. ID2-2225-2-2-1.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration (2018): Planungsrichtlinien für die Aufstellung von Feuerwehr-Hilfeleistungskontingenten zur überregionalen bzw. länder- oder staatenübergreifenden Katastrophenhilfe (Stand 01.07.2018).

- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (1999): THW DV 1-100. Führung und Einsatz. Bonn-Bad Godesberg.
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (2006): THW-DV 1-101 Handbuch Führen im Technischen Hilfswerk. Bonn.
- Ferch, Herbert; Melioumis, Michael (2011). Führungsstrategie: Großschadenslagen beherrschen (2. Aufl.). Kohlhammer: Stuttgart.
- Luiz, Thomas; Lackner, Christian; Peter, Hanno; Schmidt, Jörg (2010): Medizinische Gefahrenabwehr. Urban & Fischer: München.
- Polizeiaufgabengesetz (PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl. S. 397, BayRS 2012-1-1-I), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2017 (GVBl. S. 388) geändert worden ist.
- Röser, Tobias; Kern, Eva-Maria (2019): Management von Einsatzprozessen: Flexibilität durch Standardisierung. In: Zeitschrift für Führung und Organisation 88 (1), S. 47–53.
- Strobl, Josef; Wunderle, Karl (2007). Theorie und Praxis des Polizeieinsatzes (3., überarb. Aufl.). Schmidt-Römhild: Lübeck.
- THW-Gesetz vom 22. Januar 1990 (BGBl. I S. 118), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1514) geändert worden ist.
- van Creveld, Martin (1985): Command in War. Cambridge: Harvard University Press.



Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (ZMZBw)

als Beitrag für erfolgreiches Handeln in Krisensituationen

Detlev-Konrad Adelman, Carsten Meidenstein

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag adressieren die Autoren die Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (ZMZBw) als Beitrag für erfolgreiches Handeln in Krisensituationen. Diesbezüglich werden zunächst die zentralen Grundlagen, die Strukturen sowie die praktische Ausgestaltung der ZMZBw im In- und Ausland dargelegt, bevor abschließend Herausforderungen dieser spezifischen Form der interorganisationalen Zusammenarbeit diskutiert werden. Diese betreffen beispielsweise Kommunikationswege zwischen den involvierten Einsatzorganisationen, hiermit verbundene Schnittstellenproblematiken oder die Bereitstellung beziehungsweise den Erhalt von materiellen und personellen Ressourcen. Besonderes Augenmerk dieses Beitrages liegt auf der Einordnung der Fähigkeiten und Strukturen der territorialen Ebene.

Einleitung

„Unsere Bundeswehr hat in den vergangenen Jahren in zahlreichen Auslandseinsätzen gemeinsam mit unseren Verbündeten, Partnern und zusammen mit den Polizistinnen und Polizisten sowie zivilen Helferinnen und Helfern einen wichtigen Beitrag zum Frieden in der Welt geleistet.“¹

Nachdem man sich im sicherheitspolitischen Umfeld der Bundesrepublik Deutschland bis zum Ende der 1980er Jahre zu allen Aspekten der Landes- und Bündnisverteidigung (LV/BV) geradezu perfektioniert hatte, war man ebenso daran gewöhnt, der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) allenfalls eine *nachbarschaftliche* Komponente zuzubilligen. So erinnere man sich zum Beispiel

¹ Bundesministerium der Verteidigung 2016, S. 7.

daran, dass im Rahmen von allen Arten von Übungen die Nutzung ziviler Infrastruktur (Grund und Boden) kein Ausnahmefall war; die (Be)Nutzung war verwaltungsrechtlich geregelt, Beeinträchtigte wurden betroffen gemacht, aber nicht gefragt, Geschädigte wurden schadlos gestellt, aber nicht beteiligt. Der taktische Übungszweck stand mehr im Fokus als die Nachvollziehbarkeit für Betroffene. Dieses Denken hat sich grundlegend geändert. Das Umdenken hinsichtlich militärischer Notwendigkeiten auf dem Gebiet Deutschlands betrifft sowohl die Kooperation und Einbindung der zivilen Einsatzorganisationen als auch eine Vielzahl weiterer Verantwortungsträger innerhalb der föderalen Struktur der Bundesrepublik. Ohne Zweifel spielten die sogenannten Blaulichtorganisationen schon immer eine Sonderrolle bei der Zusammenarbeit mit den Streitkräften, dennoch war dies konzeptionell doch eher von nachgeordneter Bedeutung und wurde den postulierten Notwendigkeiten der LV/BV untergeordnet. Militärische Planung und gegebenenfalls notwendige militärische Operationsführung stellten die signifikanten und determinierenden Faktoren dar.

Mit der veränderten geopolitischen Gesamtlage nach dem Ende des kalten Krieges hatte sich die Herangehensweise der Politik und in Folge dessen die der Streitkräfte grundlegend verändert.² Bis dahin nicht zum Standardrepertoire gehörende Auslandseinsätze machten es notwendig, die Fokussierung grundlegend zu verändern. Im Weißbuch 2016 heißt es hierzu:

„Einsätze werden nicht mehr zwingend in großen Kontingenten durchgeführt. Der Auftrag der Soldatinnen und Soldaten im Einsatz wird auf absehbare Zeit facettenreich bleiben: Er kann von Training und Ausbildung über humanitäre Hilfe für Menschen in Not bis zur Anwendung militärischer Gewalt reichen. Daneben kann es auch erforderlich sein, die Bundeswehr stärker als bisher im Rahmen gesamtstaatlicher Sicherheitsvorsorge, zum Heimatschutz oder zur Amtshilfe einzusetzen.“³

Um Stabilität und Sicherheit sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene sicherstellen zu können, gilt es, den Ansatz der Vernetzung stärker zu forcieren und die Zusammenarbeit der Bundeswehr mit staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zu intensivieren.

² Vgl. Irlenkaeuser 2006, S. 303.

³ Bundesministerium der Verteidigung 2016, S. 89.

Zentrale Aspekte sind hierbei:

- „Beiträge zum Auf- und Ausbau ressortübergreifender Strukturen und ein Angebot zum Aufbau eines Netzwerkes mit nichtstaatlichen Akteuren;
- de[r] Ausbau einer gemeinsamen Infrastruktur zur Kommunikation und zum Austausch von Daten und Informationen;
- verstärkte[r] ressortübergreifende[r] Personalaustausch;
- gemeinsame Ausbildungsgänge, Übungen und Seminare mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren;
- Beiträge zur Etablierung gemeinsamer Planungs-, Bewertungs- und Analysekompetenzen sowie
- [die] Bereitstellung von Experten und Expertise für internationale Organisationen.“⁴

Zielsetzung dieses Beitrages ist es somit, neben der Darstellung der Grundsätze und Grundstrukturen von ZMZ im In- und Ausland, die Betonung des bewusst eher regional und subsidiär ausgelegten Aspektes der Hilfeleistung und Unterstützung ziviler Krisen- und Hilfsorganisationen bei Katastrophen- und Unglücksfällen sowie der intensiven Kooperation mit den sonstigen zuständigen zivilen Stellen vor allem auf der kommunalen und Länderebene zu diskutieren. Auch wenn die Bereitstellung von Kräften und Mitteln sowie alle relevanten Entscheidungen immer überregional getroffen werden, so bleiben Beratung, Betreuung, Koordination sowie entscheidungsauslösende Kompetenz zum überwiegenden Teil ein regionaler Faktor. Dem *Engen-Verbindung-Halten* zu verantwortlichen beziehungsweise handelnden Personen, dem gemeinsamen Üben sowie dem Abgleich von Vorschriften und Verfahren kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu.

Grundlagen

Das Konzept der ZMZ ist zentraler Bestandteil der aus dem Auftrag der Bundeswehr abgeleiteten Aufgaben:

- „Landes- und Bündnisverteidigung im Rahmen der NATO und der EU;
- internationales Krisenmanagement, einschließlich aktiver militärischer und zivil-militärischer Beiträge;
- Heimatschutz, nationales Risiko- und Krisenmanagement und subsidiäre Unterstützungsleistungen in Deutschland;
- Partnerschaft und Kooperation auch über EU und NATO hinaus;
- humanitäre Not- und Katastrophenhilfe.“⁵

⁴ Bundesministerium der Verteidigung 2016, S. 99.

⁵ Bundesministerium der Verteidigung 2018, S. 15.

Bei dem Terminus *ZMZ* handelt es sich um die deutsche Übersetzung des ursprünglich von der NATO geprägten Begriffs der *Civil-Military Cooperation (CIMIC)*.⁶ Gemeint ist hiermit

„das Zusammenwirken von staatlichen oder nichtstaatlichen zivilen Organisationen mit denen der militärischen Verteidigung im Bereich der Landesverteidigung, in der Gefahrenabwehr oder bei Auslandseinsätzen des Militärs. Dies umfasst alle Planungen, Vereinbarungen, Maßnahmen, Kräfte und Mittel, welche die Beziehungen zwischen militärischen Institutionen und zivilen Organisationen und Behörden sowie der Zivilbevölkerung unterstützen, erleichtern oder fördern. Dies betrifft auch die Einbindung der gewerblichen Wirtschaft, sofern deren Aufgaben Belange kritischer Infrastrukturen berühren.“⁷

Während des Kalten Krieges dominierte die Unterstützung der Streitkräfte durch zivile Organisationen die zivil-militärischen Beziehungen.⁸ Heutzutage liegt der Fokus von *ZMZ* auf der Unterstützung ziviler Organisationen und Behörden, beispielsweise „*bei Großschadensereignissen und Gefahrenlagen [oder] (...) in den Bereichen Gesundheitswesen, Umweltschutz, Raumordnung, Infrastruktur und Kampfmittelbeseitigung.*“⁹ Gebauer resümiert diesbezüglich:

„Nicht die zivil-militärische Zusammenarbeit ist neu; allein deren Bedeutung für das Kriegsgeschehen hat sich verändert. Aus einer früher eher akzidentellen bzw. logistischen Zusammenarbeit ist in den letzten Jahrzehnten eine Kooperation von strategischer Bedeutung geworden, die in field manuals systematisiert und durch sicherheitspolitische Planungen vorangetrieben wurde. Dabei kam der Bedeutungszuwachs, den die zivil-militärische Zusammenarbeit erfahren hat, nicht von ungefähr. Er resultierte aus Veränderungen im Kriegsgeschehen, die sich nur mit Blick auf den Verlauf dessen erklären lassen, was wir Globalisierung nennen.“¹⁰

Wesentlicher Faktor moderner und erfolgreicher *ZMZ* ist eine etablierte und eingespielte, in Übung gehaltene Verbindungsorganisation der unterschiedlichen Akteure. Zeitgemäße *ZMZ* ist eine Art *Joint Venture*, bei dem gleichberechtigte, in ihren jeweiligen Fähigkeiten bewährte und hoch qualifizierte Partner einander durch zielgerichtete, abgestimmte und abgewogene, d.h. bewertete Zusammenarbeit unterstützen. Im Mittelpunkt steht dabei ein gemeinsam festgelegtes, operationalisierbares Ziel.

⁶ Vgl. Velte 2009, S. 20.

⁷ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2019. Für einen ausführlichen historischen Abriss der *ZMZ* in Deutschland vgl. Velte 2009, S. 20-39.

⁸ Vgl. Velte 2009, S. 20.

⁹ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2019.

¹⁰ Gebauer 2011, S. 145.

Ziele in diesem Kontext orientieren sich dabei an aus Notfalllagen entstehendem Bedarf, einvernehmlich verfolgten ordnungs- und sicherheitspolitischen Vorgaben, gesamtstaatlicher Rason sowie Aspekten des Bevölkerungsschutzes unter dem Dach einer möglichst querschnittlichen Idee gesamtstaatlicher Sicherheitsvorsorge beziehungsweise Krisenreaktion. Regionale Faktoren aller Art, wie zum Beispiel Geographie, Infrastruktur und Bevölkerung, sind dabei stets mitzudenken. Eine in diesem Sinne sich wandelnde, moderne, subsidiäre, diversifizierte und reaktionsfähige ZMZ lässt eher erwarten, dass angestrebte Effekte in einem überschaubaren Rahmen und Zeitraum eintreten, da Ressourcen möglichst vieler Entitäten gebündelt und auf vertretbare Folgen hin ausgerichtet und nicht nur – oder nur wenn nötig – einem größeren strategischen und/oder übergeordneten politischen Ziel untergeordnet werden.

Fachaufgabe ZMZBw im In- und Ausland

Bei der ZMZBw handelt es sich um eine Fachaufgabe in der Fähigkeitskategorie Unterstützung und Durchhaltefähigkeit. Dieser eigenständige Aufgabenbereich umfasst sowohl innerhalb Deutschlands (ZMZ/I) als auch bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr (ZMZ/A)

„alle Maßnahmen, Kräfte und Mittel, welche die Beziehungen zwischen Dienststellen der Bundeswehr auf der einen Seite und zivilen Behörden sowie der Zivilbevölkerung auf der anderen Seite regeln, unterstützen oder fördern.“¹¹

Die rechtliche Grundlage für die ZMZBw bildet hierbei neben dem Zivilschutzgesetz¹² vor allem Artikel 35 des Grundgesetzes (GG), in welchem angeführt wird:

„(1) Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.

(2) Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.

¹¹ RK Marine Kiel 2019.

¹² Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), das zuletzt durch Artikel 2 Nummer 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2350) geändert worden ist.

(3) Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.¹³

So regelt Artikel 35 GG Hilfeleistungen durch die Bundeswehr im Innern. Zurecht sind einem solchen Szenario sehr enge Grenzen gesetzt und es bedarf im Regelfall einer Antragslage durch staatliche Institutionen der föderalen Grundstruktur (Länder, Kommunen) im Vorfeld. Während sich die Absätze (2) und (3) vornehmlich auf die Unterstützung der Landespolizeikräfte durch die Bundespolizei oder die Streitkräfte beziehen, befasst sich Absatz (1) mit der klassischen technischen Amtshilfe und stellt auch einen Schwerpunkt dieser Betrachtungen dar.

Im Anwendungsfall wird Amtshilfe in diesem Sinne durch die Landeskommmandos koordiniert und in Absprache mit dem übergeordneten Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr (KdoTerrAufgBw) geführt. Einsätze in diesem Sinne dienen stets der unmittelbaren Gefahrenabwehr, also Soforthilfe zur Abwehr der Gefahren für Leib und Leben der Bevölkerung. Der Einsatz von Streitkräften ist stets temporär und als initiale Verstärkung zu verstehen, er endet so bald als möglich.

Die mittlerweile übliche Unterscheidung zwischen ZMZ/I und ZMZ/A ergibt sich folgerichtigerweise aus den ganz grundsätzlich unterschiedlichen Szenarien von Einsätzen. Während mandatierte Auslandseinsätze mitunter die sehr gezielte und zeitlich begrenzte Hinzuziehung von hoch spezialisierten Experten im Einzelfall erfordern, befassen sich ZMZ/I Aufgaben mit inländischen Großschadensereignissen, welche eine völlig andere Art von Ressourcenbereitstellung erfordern. In den nachfolgenden Ausführungen wird daher, zum besseren Verständnis, eine quasi definitorische Einordnung vorgenommen.

¹³ Art. 35 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist.

ZMZ/I

Die Führung der Einsätze der Bundeswehr im Inland obliegt der Streitkräftebasis (SKB).¹⁴ Der Inspekteur der Streitkräftebasis (Insp SKB), in seiner Rolle als nationaler territorialer Befehlshaber, nimmt die ZMZ-Aufgaben auf Bundesebene wahr und ist dabei Ansprechpartner für alle obersten Bundesbehörden. Für die ZMZ/I der Bundeswehr steht in jedem Bundesland, außer in Berlin, wo das Standortkommando Berlin diese Aufgabe übernimmt, ein Landeskommmando (LKdo) zur Verfügung, welches als Ansprechpartner für die Landesregierung fungiert.¹⁵ Die LKdos sind hierbei – in kontinuierlicher Abstimmung mit dem zivilen Katastrophenschutzstab – für die Zusammenfassung und Auswertung von Anforderungen, die Vorbereitung des Einsatzes von Bundeswehrkräften aus allen Organisationsbereichen und die Koordination der Einsätze vor Ort verantwortlich. Darüber hinaus gibt es sogenannte Bezirksverbindungskommandos (BVK)/Kreisverbindungskommandos (KVK) in den Regierungsbezirken/Landreisen und kreisfreien Städten.

Die etwa 450 Verbindungskommandos werden von den Beauftragten der Bundeswehr für die Zivil-Militärische Zusammenarbeit (BeaBwZMZ) geführt und umfassen jeweils zehn bis zwölf erfahrene Reservisten.¹⁶ So verfügt das LKdo Nordrhein-Westfalen zum Beispiel darüber hinaus über die Verbindungskommandos *Niederlande Süd* und *Belgien* zur Sicherstellung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den militärischen Dienststellen der Nachbarländer, besetzt mit jeweils vier Reserveoffizieren. Ein Verbindungskommando, bestehend aus zwei Reserveoffizieren, zum Krisenstab des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, stellt den Informationsaustausch und die Beratungsfunktion in Krisenlagen in allen Fragen der militärischen Unterstützungsfähigkeiten und Möglichkeiten sicher.

Die LKdos fassen Anforderungen in ihren Lagezentren zusammen, werten diese zunächst aus, priorisieren und erarbeiten Umsetzungsvorschläge. Die zusammengefassten, beurteilten, initial rechtlich bewerteten und priorisierten Hilfeleistungsanträge, werden danach zentral durch das KdoTerrAufgBw gesichtet und – soweit Ressourcen verfügbar sowie logistisch realisierbar – gebilligt. Somit stellt das

¹⁴ Vgl. Streitkräftebasis 2019.

¹⁵ Vgl. RK Marine Kiel 2019.

¹⁶ Vgl. RK Marine Kiel 2019 und Bundeswehr 2017.

KdoTerrAufgBw die zentrale Schaltstelle zur bundesweiten Koordination von militärischen Hilfeleistungen im Innern dar und ist die entscheidende Entität zur Einbindung der Organisationsbereiche im Rahmen der Bereitstellung von Einsatzmitteln (z.B. Hubschrauber), welche nicht allen Organisationsbereichen der Streitkräfte zur Verfügung stehen. Ein vollständiges und bundesweites, territoriales Lagebild entsteht immer nur hier.

Zumeist erbringen aktive Truppenteile die zivil-militärischen Unterstützungsleistungen.¹⁷ Die Aufgaben der BeaBwZMZ beziehen sich dabei auf die *„Beratung der zivilen Entscheidungsträger über die Verfahren der Anforderung, über Möglichkeiten, aber auch über Grenzen der Unterstützung der Bundeswehr in der Amts- und Katastrophenhilfe.“*¹⁸ Perspektivisch stellen die BVK und KVK mit ihren BeaBwZMZ einen bedeutsamen Teil des sogenannten territorialen Netzwerkes der Bundeswehr dar.¹⁹ Dieses besteht zusammenfassend aus

- „[dem] Kommando Territoriale Aufgaben in Berlin,
- 15 Landeskommandos am Sitz der jeweiligen Landesregierung,
- Verbindungskommandos bei allen Regierungsbezirken/vergleichbaren Behörden,
- Verbindungskommandos bei allen Landkreisen/Kreisfreien Städten, mobile regionale Planungs- und Unterstützungsgruppen,
- ZMZ-Stützpunkte,
- Regionale Sicherungs- und Unterstützungskräfte.“²⁰

Die Bundeswehr verfügt über 16 ZMZ-Stützpunkte und Spezialstützpunkte, die an bestehende Verbände angegliedert sind und Material sowie Gerät für die Abwehr von Katastrophen zur Verfügung stellen können.²¹ So sind fünf ZMZ-Stützpunkte mit Pioniergerätschaften, neun Spezialstützpunkte mit medizinischem Equipment und zwei mit ABC-Abwehr-Material ausgestattet. Sanitätsdienstliche Aspekte der ZMZ werden durch Fachpersonal (Reservistinnen und Reservisten), als Teile der BVK/KVK, des Zentralen Sanitätsdienstes der Bundeswehr (ZSanDstBw) eingebracht. Diese spezialisierten Truppenteile und Dienststellen befähigen die Bundeswehr grundsätzlich zur Wirkung in Schwerpunkten der Hilfeleistungen deutschlandweit und stellen somit eine weitere hochwertige Option zur Unterstützung im Katastrophenfall und bei besonders schweren Unglücks-

¹⁷ Vgl. Bundeswehr 2017.

¹⁸ RK Marine Kiel 2019.

¹⁹ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung 2006, S. 4.

²⁰ Bundeswehr 2017.

²¹ Vgl. Bundeswehr 2017.

fällen dar. Mit den regionalen Sicherungs- und Unterstützungskräften stehen den Streitkräften bundesweit weitere circa 3.600 Reservedienstleistende zur Verfügung, die im Katastrophenfall zu Hilfeleistungen und/oder Wach- und Sicherungsaufgaben herangezogen werden können und so einen andauernden Beitrag zur Auftragserfüllung der Bundeswehr leisten. Diese Kompanien bieten für alle dort beorderten Reservistinnen und Reservisten eine militärische Heimat. Sie tragen am Beispiel des Landeskommandos Nordrhein-Westfalen die Namen ihrer Regionen im Bundesland: Sie heißen *Rheinland*, *Westfalen* und *Ruhrgebiet*, und bieten so den Reservistinnen und Reservisten ebenso ein landsmannschaftliches Heimatgefühl.

ZMZ/A

Die ZMZ der Bundeswehr im Ausland leistet heutzutage einen wertvollen Beitrag „zu einem übergreifenden, ebenengerechten und zielorientierten Zusammenwirken mit anderen Ressorts sowie staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen“. ²² Die Ausbildung von Kräften für die ZMZ/A erfolgt hierbei im CIMIC-Zentrum in Nienburg/Weser. Dieses trägt seit dem 30. September 2019 den neuen internationalen Namen *Multinational CIMIC Command*. ²³ Hier wird multinationale Zusammenarbeit seit einigen Jahren auch in Übungen wie *Joint Cooperation* trainiert und weiterentwickelt. ²⁴ Zudem sind die Bereiche Logistik, CBRN oder Feldjägerwesen der Bundeswehr bereits multinational gestaltet. Mit der Umbenennung und stark fokussierten Multinationalisierung des CIMIC-Zentrums – deren Basis das sogenannte *Framework Nations Concept (FNC)* ²⁵ bildet – sind sieben neue Dienstposten ausgeschrieben worden; angestrebt werden bis zur vollständigen Einsatzbereitschaft im Jahr 2024 etwa 38 Dienstposten.

²² RK Marine Kiel 2019.

²³ Vgl. Vietze 2019.

²⁴ Vgl. Vietze 2019.

²⁵ Hierbei handelt es sich um ein Rahmennationenkonzept, in welchem auf Initiative Deutschlands 16 europäische Mitgliedsstaaten der NATO und vier EU-Partnerländer ohne NATO-Mitgliedschaft vereinbart haben, selektierte militärische Fähigkeiten gezielt zu stärken, um so neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen in Europa adäquater begegnen zu können (vgl. Vietze 2019).

Die Kräfte des *Multinational CIMIC Command* bauen in ihren Einsätzen besonders vertrauensvolle Beziehungen zur Zivilbevölkerung auf und sind angehalten, diese Vertrauensbasis zu wahren.²⁶ Folglich sind die Soldatinnen und Soldaten in den ZMZ/A-Einsätzen damit beauftragt,

- „den Aufbau und die Pflege des zivil-militärischen Beziehungsnetzwerkes zu ermöglichen (Enabler) und operationelle Abstimmungen vorzunehmen,
- einen militärischen Beitrag zum Wiederaufbau zu leisten (Facilitator),
- einen Beitrag zum Wirkungsmonitoring und zur Evaluierung der Fortschritte auf dem Weg zur Zielerreichung zu leisten, abgestützt auf die Präsenz der ZMZ-Kräfte in der Fläche und deren Verbindungen vornehmlich zur Zivilbevölkerung
- sowie als Element des Wiederaufbaus, im Konzert mit Vertretern anderer Ressorts (vornehmlich AA, BMZ und BMI)²⁷, mit Maßnahmen zu unterstützen bzw. an der Planung/Begleitung von Maßnahmen mitzuwirken.“²⁸

Hierbei sind eine enge Zusammenarbeit mit den lokalen zivilen Organisationen sowie eine Verpflichtung der Soldatinnen und Soldaten im ZMZ/A-Einsatz zur Leistung von Not- und Soforthilfe für die Zivilbevölkerung vor Ort zwingend erforderlich, Letzteres vor allem in solchen Fällen, in denen militärisches Handeln ursächlich für ihr Tätigwerden ist.²⁹

ZMZBw in der Praxis: Chancen und Herausforderungen

Die derzeitige Praxis der ZMZBw wird als funktionsfähiges und im Bereich der zivilen Partner anerkanntes System bewertet. Erfolgreiche Unterstützung im Bedarfsfall basiert sowohl im Inland als auch im Auslandseinsatz auf persönlicher Kenntnis der Ansprechpartner, integrierten Strukturen, konsequenter Ausbildung und Weiterentwicklung sowie – und dies ganz maßgeblich – auf dem nachhaltigen Engagement der damit Beauftragten. Diese bestehen auf Seiten der Bundeswehr zu ganz erheblichen Anteilen aus Angehörigen der territorialen Reserve und werden damit durch Reservedienstleistende auf eigens dafür eingerichteten Dienstposten gestellt. Die Befassung mit ZMZ/I Aufgaben folgt konsequent einem Regionalprinzip und ist subsidiär organisiert und strukturiert.

²⁶ Vgl. RK Marine 2019.

²⁷ AA: Auswärtiges Amt; BMZ: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; BMI: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

²⁸ RK Marine Kiel 2019.

²⁹ Vgl. RK Marine Kiel 2019.

Ansprechpartner auf beiden Seiten kommen aus der Region, kennen sich untereinander und die öffentlichen Gegebenheiten werden im Krisenfall für ihre Region und deren Bevölkerung aktiv. Motivation, Einsatzbereitschaft und Reaktionsfähigkeit speisen sich aus dieser Konstellation. Herausfordernd bleiben stets die Fragen nach personellen und materiellen Ressourcen, welche in allen Bereichen endlich sind. Regelmäßige gemeinsame Übungen der ZMZ-Partner auf allen Ebenen sowie zentral durchgeführte Verfahrenstrainings stellen die Einhaltung von Standards sowie die Reaktionsfähigkeit systemisch sicher.

Während bei ZMZ/I der Faktor Inübunghaltung als entscheidende Stellgröße gilt, liegt bei ZMZ/A das Augenmerk insbesondere auf einer gezielten Personalauswahl, da die aufgerufenen Kapazitäten im Wesentlichen auf der zivil gebildeten und weiterentwickelten Expertise von Fachleuten aus Wissenschaft, Behörden, Wirtschaft und Industrie basieren. Durch Validierung, Fortschreibung und Inaugenscheinnahme erfolgt hier eine Form der Qualitätssicherung dieses Teilbereiches der ZMZBw.

Fazit

ZMZBw funktioniert. War ZMZ während des Kalten Krieges noch weitgehend eine Frage der Unterstützung der Streitkräfte durch zivile Strukturen, gilt heute weitgehend Konsolidierung und Subsidiarität als Maßstab für erfolgreiche Kooperation auf diesem Gebiet gesamtstaatlicher Sicherheitsvorsorge. Die hohen grundgesetzlichen Hürden stellen dabei die Ausschließlichkeit von Hilfe, Unterstützung sowie der Gefahrenabwehr nach föderalen und rechtsstaatlichen Prinzipien sicher. ZMZBw ist ein fester Bestandteil der generellen Sicherheitsvorsorge beziehungsweise der innerstaatlichen Krisenreaktion der bundesrepublikanischen Krisenorganisationen.

Der unverzichtbare regionale Ansatz im Rahmen der territorialen Zuständigkeiten der Streitkräfte (Kdo SKB, Kdo TA, LKdos, BVK/KVK, RSU-Kräfte)³⁰ erfährt durch die grundsätzlichen Fähigkeiten einer breitbandig aufgebauten ZMZ/A Expertise eine signifikante Erweiterung hinsichtlich der Auslandseinsätze der Bundeswehr. Dadurch wird zivile Expertise für einen sehr weitgehenden Anwen-

³⁰ Kdo SKB: Kommando Streitkräftebasis; Kdo TA: Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr; LKdos: Landeskommandos; BVK/KVK: Bezirksverbindungskommando/Kreisverbindungskommando; RSU-Kräfte: Regionale Sicherungs- und Unterstützungskräfte.

dungsbereich sichtbar und nutzbar gemacht. Die damit verbundenen Herausforderungen werden als beherrschbar bewertet, eine ständige Weiterentwicklung in allen Bereichen ist natürliches Ziel aller beteiligten Stellen. Der beschrittene Weg verspricht erfolgreich zu sein und positioniert die Bundeswehr entsprechend ihres Auftrags im Kanon der breit aufgestellten staatlichen und zwischenstaatlichen Hilfsorganisationen.

Literatur

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2019): Zivil-Militärische Zusammenarbeit. Online verfügbar unter https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Zivil-militaerischeZusammenarbeit/zivil-militaerischezusammenarbeit_node.html, zuletzt geprüft am 01.10.2019.
- Bundesministerium der Verteidigung (2006): Informationsdienst für Reservisten und Reservistinnen. Bonn.
- Bundesministerium der Verteidigung (2016): Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (2018): Die Konzeption der Bundeswehr. Ausgewählte Grundlinien der Gesamtkonzeption. Bonn.
- Bundeswehr (2017): Zivil-militärische Zusammenarbeit: Vernetzte Sicherheit. Online verfügbar unter https://www.bundeswehr.de/portal/poc/bwde?uri=ci:bw.bwde.streitkraefte.grundlagen.auftrag.katastrophenhilfe.zivil_mil_zusammenarbeit, zuletzt geprüft am 01.10.2019.
- Gebauer, Thomas (2011): Zivil-Militärische Zusammenarbeit. NGOs im Kontext der Militarisierung des Humanitären. In: Johannes M. Becker und Herbert Wulf (Hrsg.): Afghanistan: Ein Krieg in der Sackgasse. 2. Aufl. Münster: Lit (Schriftenreihe zur Konfliktforschung, 25), 145-160.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-I, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist.
- Irlenkaeuser, Jan C. (2006): CIMIC als militärische Herausforderung. In: Sven Bernhard Gareis und Paul Klein (Hrsg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft, Bd. 20. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 303–313.
- RK Marine Kiel (2019): Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ). Online verfügbar unter <https://www.rk-marine-kiel.de/infos/bundeswehr/zivile-einbindung/zivil-militaerische-zusammenarbeit/>, zuletzt geprüft am 01.10.2019.
- Streitkräftebasis (2019): Streitkräftebasis - DER Organisationsbereich. Online verfügbar unter https://www.streitkraeftebasis.de/portal/poc/streitkraeftebasis?uri=ci:bw.skb_piz.uberun, zuletzt geprüft am 01.10.2019.

Velte, Birgit (2009): Die zivil-militärische Zusammenarbeit im Bevölkerungsschutz in Deutschland. Köln.

Vietze, Gabriele (2019): Multinational CIMIC Command entsteht. Online verfügbar unter <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/multinational-cimic-command-entsteht-51730>, zuletzt geprüft am 01.10.2019.

Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25. März 1997 (BGBl. I S. 726), das zuletzt durch Artikel 2 Nummer 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2350) geändert worden ist.



Führung in der Bundeswehr

oder die Frage: Kann man Weisungen befehlen bzw. Befehle anweisen?

Christoph Reifferscheid, Ulf Bednarz

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag gehen die Autoren der Frage nach, ob man Weisungen befehlen bzw. Befehle anweisen kann. Nach einer etymologischen Einordnung des Begriffs *Bundeswehr*, im Zuge dessen die verfassungsrechtliche Verankerung der Bundeswehrverwaltung sowie der Streitkräfte erläutert werden, widmen sich die Autoren deren Zweck und Wirkrichtung, rechtsstaatlichen Prinzipien, Spannungsverhältnissen sowie abschließend den Auswirkungen auf das Führungsverständnis in der Bundeswehr. Sie resümieren, dass der Schlüssel eines gemeinsamen Führungsverständnisses von militärischen und zivilen Status- bzw. Organisationsgruppen im Kennen der notwendigen Unterschiede und deren Achtung bei gleichzeitiger Nutzung der darin liegenden Potentiale liegt.

Einleitung

„Das Ganze ist mehr, als die Summe seiner Teile.“

Aristoteles (384-322 v. Chr.), der erste große Systematiker unter den Philosophen, hätte vermutlich seine große Freude an der organisatorischen und verfassungsrechtlichen Systematik unserer Bundeswehr gehabt. Ist sie doch mehr als die bloße Addition von sechs militärischen und fünf zivilen Organisationsbereichen.¹

¹ Die militärischen Organisationsbereiche der Bundeswehr sind Heer, Luftwaffe, Marine, Streitkräftebasis, Zentraler Sanitätsdienst sowie Cyber- und Informationsraum. Die zivilen Organisationsbereiche sind Personal, Ausrüstung, Informationstechnologie und Nutzung, Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen, Rechtspflege und Militärseelsorge.

Will man die Funktionsweise der Einsatzorganisation der Bundeswehr vor allem in Hochrisikosituationen verstehen bzw. innerhalb ihrer Organisation in derartigen Situationen erfolgreich handeln, so ist es angebracht, zunächst ihre Grundstruktur näher zu betrachten. In der Öffentlichkeit scheint nur wenig bekannt, dass sich die Bundeswehr verfassungsrechtlich in die Streitkräfte als ihre militärische und die Bundeswehrverwaltung als ihre zivile Komponente gliedert, weshalb *die Bundeswehr* sprachlich oft als Synonym allein für *Streitkräfte* verstanden wird. Die mangelnde Unterscheidung setzt sich mitunter in der irrigen Annahme fort, ein Befehl sei nichts anderes als eine Weisung.

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Verankerung der Bundeswehr in den Artikeln 87a (Streitkräfte) und 87b (Bundeswehrverwaltung) des Grundgesetzes (GG) und ihrer unmittelbaren Bindung an die Grundrechte (Artikel 1 Absatz 3 GG), richtet sich das Augenmerk der folgenden Betrachtungen immer wieder auf rechtliche Aspekte. Denn solche Aspekte und die beeidete Verpflichtung der Soldatinnen und Soldaten („... *das Recht und die Freiheit des deutschen Volkes tapfer zu verteidigen...*“) sowie der Beamtinnen und Beamten („... *das Grundgesetz und alle in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gesetze zu wahren...*“) bestimmen das Wesen der Bundeswehr, ihr Wirken und jedes Handeln, das von ihr ausgeht. Beginnen wir also mit einer vermeintlich einfachen Frage: Was eigentlich ist *die Bundeswehr*?

Herkunft des Begriffs *Bundeswehr*

Der Grundstein für eine gewisse Begriffskonfusion dürfte bereits mit der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen zur Aufstellung der Bundeswehr im Jahre 1956 gelegt worden sein. Der Begriff *Bundeswehr* wurde nicht etwa als Oberbegriff im Rahmen der damals beschlossenen Wehrverfassung – also unter anderem der verfassungsrechtlichen Verankerung der Streitkräfte in Artikel 87a GG und der Bundeswehrverwaltung in Artikel 87b GG – begründet. Begrifflich ist die Bundeswehr dem Wortlaut unserer Verfassung fremd. Vielmehr wurde der Begriff erst im Zuge der Erarbeitung des Gesetzes über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz, SG) festgelegt – jenem Gesetz also, das die (allein) in den Streitkräften vorherrschende Statusgruppe regelt. Am 22. Februar 1956 entschied sich der damalige Verteidigungsausschuss im Rahmen der Beratung des Gesetzesentwurfs für die Bezeichnung *Bundeswehr*, weshalb der Begriff ins Soldatengesetz übernommen und vermutlich deshalb umgangssprachlich zum Synonym für *Streitkräfte*

wurde.² Verstärkt wird die Begriffskonfusion durch den Wortlaut des Artikels 87b GG, da dieser von der *Bundeswehrverwaltung* spricht. Der Begriff meint allerdings die Wehrverwaltung des Bundes und nicht etwa die Verwaltung der Bundeswehr, weshalb es sich auch *Bundes-Wehrverwaltung* und nicht *Bundeswehr-Verwaltung* ausspricht.

Verfassungsrechtliche Verankerung der Bundeswehrverwaltung

Nach Artikel 83 GG liegt die Verwaltungskompetenz – und damit insbesondere der Gesetzesvollzug – in der Zuständigkeit der Länder. Auch Bundesgesetze werden dabei grundsätzlich durch die Länder als eigene Angelegenheiten vollzogen. Durchbrochen wird dieses Prinzip allerdings durch Regelungen der Artikel 87 ff. GG, denn dort sind die Gegenstände aufgeführt, die der Bund mittels bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau wahrnimmt. Gäbe es Artikel 87b GG also nicht, läge die damit ausdrücklich der Bundeswehrverwaltung zugewiesene Verwaltungskompetenz weiterhin grundsätzlich in der Zuständigkeit der Länder im Sinne einer Landeswehrverwaltung. Insofern ergänzt Artikel 87b GG zusammen mit den Artikeln 87c bis 87f GG – die unter anderem die Luftverkehrsverwaltung und die Eisenbahnverkehrsverwaltung regeln – inhaltlich den Artikel 87 abschließend zur bundeseigenen Verwaltung.

Verfassungsrechtliche Verankerung der Streitkräfte

Der verfassungsrechtliche Begriff *Streitkräfte* erfasst alle militärisch organisierten Einheiten Deutschlands, die als Kombattanten auf der Grundlage von Befehl und Gehorsam unter der in Artikel 65a GG verankerten Befehls- und Kommandogewalt der Bundesministerin bzw. des Bundesministers der Verteidigung³ stehen.⁴ Darüber hinaus sind alle sonstigen aktiven Soldatinnen und Soldaten hinzuzurechnen, also auch jene, die in den zivilen Organisationsbereichen ihren Dienst leisten.⁵

² Vgl. Görtemaker und Neugebauer 2008, S. 80.

³ Im Verteidigungsfall gemäß Artikel 115b GG des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin, wobei anzumerken ist, dass die Bundeswehrverwaltung in einem solchen Fall (jedenfalls zunächst) in der Zuständigkeit der Verteidigungsministerin bzw. des Verteidigungsministers verbleibt. Zwar kann auch die Bundeswehrverwaltung im Verteidigungsfall einem Unterstellungswechsel unterworfen werden, dieser erfolgt dann aber durch einfachen Organisationsakt und nicht ipso iure mit Verkündung des Verteidigungsfalls.

⁴ Vgl. Krieger in Schmidt-Bleibtreu et al. 2014, Artikel 87a Rdn. 1.

⁵ Vgl. Müller-Franken und Uhle in Schmidt-Bleibtreu et al. 2014, Artikel 65a Rdn. 17; Epping in von Mangoldt et al. 2010, Artikel 65a Rdn. 79 f.

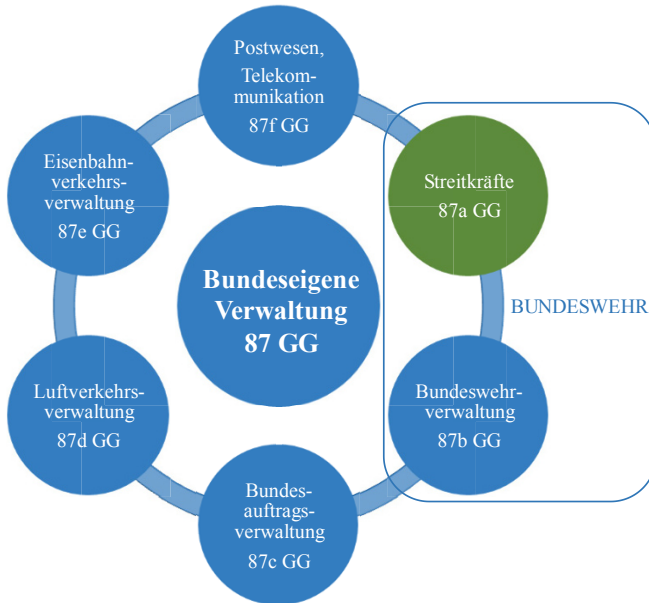


Abbildung 1: Verfassungsrechtliche Verankerung der Bundeswehr

Die Streitkräfte gehören mithin verfassungsrechtlich nicht zur Verwaltung,⁶ weshalb rechtssystematisch zu hinterfragen ist, warum die Streitkräfte dann in Artikel 87a GG geregelt sind. Oder anders: Warum ist die verfassungsrechtliche Norm der Streitkräfte in die verfassungsrechtlichen Normen der bundeseigenen Verwaltung eingebettet? Dies erklärt sich aus der historischen Entstehung des Grundgesetzes. Um jeden Zweifel an einer unmittelbaren Grundrechtsbindung auch im militärischen Bereich auszuschließen, wurde im Rahmen der 1956 erfolgten Verfassungsnovelle der ursprüngliche Wortlaut des Artikels 1 Absatz 3 GG geändert.⁷ Der bis dahin verwandte Begriff *Verwaltung* wurde durch den Begriff *vollziehende Gewalt* ersetzt, womit klargestellt wurde, dass Streitkräfte zwar nicht zur Verwaltung, sehr wohl aber zur vollziehenden Gewalt gehören.

⁶ Vgl. Mann 1971, S. 38.

⁷ Vgl. Deutscher Bundestag 1956, S. 2.

Insoweit lässt sich die verfassungssystematische Stellung der Streitkräfte vereinfacht damit erklären, dass der Artikel 87 GG zusammen mit den Artikeln 87b-87f GG inhaltlich die bundeseigene Verwaltung und diese wiederum zusammen mit 87a GG die vollziehende Gewalt auf Bundesebene abbilden, welche über Artikel 1 Absatz 3 GG unmittelbar an die Grundrechte gebunden ist (vgl. Abbildung 1). Wenn Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung aber nun beide zur vollziehenden Gewalt des Bundes gehören und durch dieselbe verfassungsrechtliche Norm derselben Grundrechtsbindung unterliegen, ist dann nicht auch die Annahme gerechtfertigt, dass in beiden Bereichen folglich auch dasselbe Führungsverständnis vorherrscht und deshalb auch dieselben Führungsmittel zur Verfügung stehen? Zur Klärung dieser Frage muss man den Zweck und die Wirkrichtung dieser beiden Bereiche der Bundeswehr näher betrachten.

Zweck und Wirkrichtung der Bundeswehrverwaltung und der Streitkräfte

Als Bestandteil der bundeseigenen (öffentlichen) Verwaltung ist die Bundeswehrverwaltung Leistungsverwaltung zur Gewährung und Sicherstellung der Grundversorgung der Bürgerinnen und Bürger vor allem im Bereich der Landes- und Bündnisverteidigung.⁸ Im Zusammenwirken mit den funktional sowie organisatorisch von ihr getrennten Streitkräften und in Ergänzung zu den anderen bundeseigenen Verwaltungen sowie auch den Landes- und Kommunalverwaltungen schafft und erhält die Bundeswehrverwaltung die Voraussetzungen für die Existenz des Menschen als freies Individuum und für die Zivilisation der modernen Gesellschaft. In den gesetzlich geregelten Fällen kann sie von den Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar Leistungen fordern und notfalls sogar erzwingen. Sie tritt dann diesen gegenüber als hoheitlich handelndes Staatsorgan auf.⁹ Die Streitkräfte hingegen sind im Rahmen ihres wesensbestimmenden *Verteidigungsauftrages* auf einen Waffeneinsatz gegenüber einem äußeren Gegner angelegt.¹⁰ Gemäß Artikel 87a Absatz 2 GG dürfen sie außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden, wenn das Grundgesetz dies ausdrücklich zulässt, wobei dieser Verfassungsvorbehalt einem grundsätzlichen Verbot gleichkommt.¹¹ In ihrer Wirkrichtung unterscheiden

⁸ Vgl. Reinfried 1978, S. 4.

⁹ Vgl. Reinfried 1978, S. 4.

¹⁰ Vgl. Mann 1971, S. 38.

¹¹ Vgl. Krieger in Schmidt-Bleibtreu et al. 2014, Artikel 87a Rdn. 37, siehe dazu auch: Bundesverfassungsgericht 2012.

sich Bundeswehrverwaltung und Streitkräfte also vor allem dadurch, dass die der Bundeswehrverwaltung – als Teil der öffentlichen Verwaltung – primär nach innen und die der Streitkräfte primär nach außen gerichtet ist. Oder sehr vereinfacht: Im Grundsatz wirken die einen bis zur Grenze, die anderen ab der Grenze (vgl. Abbildung 2).

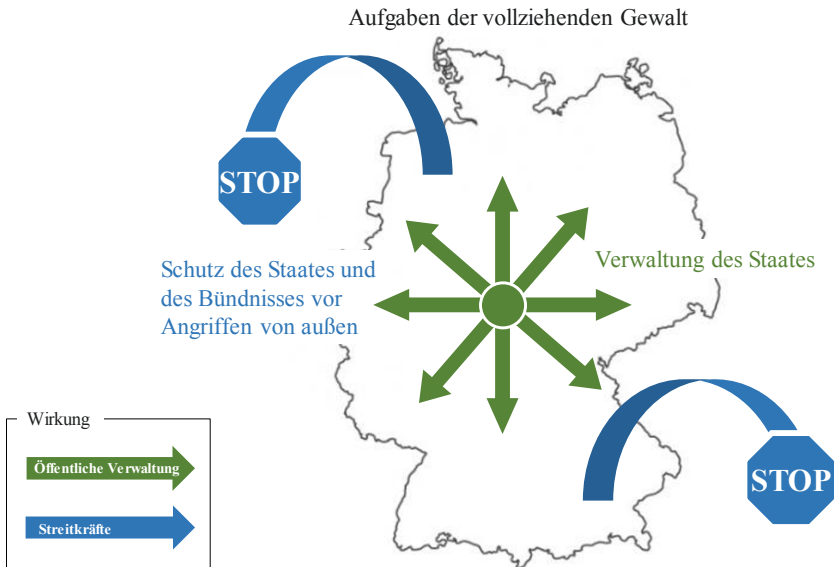


Abbildung 2: Wirkrichtung der Bundeswehrverwaltung als Teil der öffentlichen Verwaltung und der Streitkräfte.

Tempus fugit – Der Rechtsstaat und der Zeitfaktor

Wenngleich das Rechtsstaatsprinzip – anders als die Prinzipien der Demokratie, der Republik, des Sozial- und des Bundesstaats – in Artikel 20 GG nicht ausdrücklich erwähnt wird, ist es nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den im Grundgesetz genannten Staatsformmerkmalen hinzuzurechnen, da es sich zwingend aus dem Wortlaut des Artikels 20 Absatz 3 GG ergibt:

„Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“

Der Rechtsstaat zielt auf Rechtssicherheit und damit auf die Berechenbarkeit von Recht und Staat für den Bürger, indem er die Macht des Staates bündigt und begrenzt. Erreicht wird dieses Ziel durch strenge Anbindung des Staates an Recht und Gesetz.¹² Dabei ist der Staat anthropozentrisch ausgerichtet – er stellt den Menschen in den Mittelpunkt.¹³ Das bedeutet unter anderem, dass der Staat seinen Bürgerinnen und Bürgern den in Artikel 103 GG als grundrechtsgleiches Recht verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör gewährt, *bevor* er seine Interessen ihnen gegenüber durchsetzt. Dabei nimmt er es zum Schutz ihrer Rechte grundsätzlich hin, durch die Verfahren Zeit bei der Umsetzung beabsichtigter Maßnahmen zu verlieren. Aus diesem Grund haben beispielsweise Widersprüche und Anfechtungsklagen gegen Verwaltungsakte gemäß § 80 Verwaltungsverfahrensgesetz regelmäßig aufschiebende Wirkung. Der Staat darf bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens die beabsichtigte Maßnahme grundsätzlich nicht vollziehen bzw. vollstrecken. In Verwaltungsangelegenheiten gilt dies gemäß § 23 Absatz 6 der Wehrbeschwerdeordnung (WBO) auch gegenüber Soldatinnen und Soldaten. Wesentlich jedoch für die Streitkräfte ist das Vermögen, *unverzüglich* reagieren zu können. Aus diesem Grund herrschen in nahezu allen Streitkräften der Welt die Gesetzmäßigkeiten von *Befehl und Gehorsam*. Hierin unterscheiden sich Streitkräfte von anderen demokratischen Institutionen.¹⁴

Keine Zeit in eigenen Angelegenheiten

Deshalb haben Beschwerden der Soldatinnen und Soldaten in *truppendienstlichen* Angelegenheiten gemäß § 3 WBO keine aufschiebende Wirkung und das Gesetz stellt ausdrücklich klar, dass eine Beschwerde die Soldatinnen und Soldaten nicht davon befreit, den Befehl, gegen den sie sich beschwerten, auszuführen. Dabei verlangt die in § 11 des SG verankerte Gehorsamspflicht, den Befehl „*nach besten Kräften vollständig, gewissenhaft und unverzüglich auszuführen*“, wobei gemäß der Legaldefinition in § 2 des Wehrstrafgesetzes (WStG) ein Befehl eine Anweisung zu einem bestimmten Verhalten ist, die ein *militärischer Vorgesetzter* einem Untergebenen schriftlich, mündlich oder in anderer Weise, allgemein oder für den Einzelfall und mit dem Anspruch auf Gehorsam erteilt.¹⁵ Da eine Beschwerde

¹² Vgl. Gramm und Pieper 2015, S. 35.

¹³ Vgl. Herzog 1971, S. 363.

¹⁴ Vgl. Vollmer 1978, S. 3.

¹⁵ *Exkurs:* Sofern beispielsweise im Bereich der Feuerwehr und der Polizei also von (Einsatz-)Befehlen gesprochen wird, handelt es sich nicht um Befehle im Rechtssinne, sondern mangels militärischer Organisation vielmehr um Weisungen bzw. Anordnungen.

überhaupt nur zulässig ist, wenn der Soldat bzw. die Soldatin durch das beabsichtigte bzw. befohlene Verhalten in seinen bzw. ihren eigenen Rechten verletzt sein könnte, bedeutet dies im Ergebnis: Zum Erhalt der Schlagkraft der Streitkräfte verlangt die Rechtsordnung von den Soldatinnen und Soldaten, dass sie unter Umständen sehenden Auges durch die *eigene* Ausführung eines Befehls ihre *eigenen* Rechte verletzen. Selbstverständlich gibt es Grenzen, einen Rechtsverlust hinnehmen zu müssen. Ist der Staat auch noch so gefährdet, niemand ist verpflichtet, für ihn sein Leben aufzugeben und zu sterben: „*Der Mensch ist das Maß aller Dinge*“ (Protagoras).

Keine Zeit in fremden Angelegenheiten

Zum Erhalt des vor allem in einem bewaffneten Konflikt unschätzbaren Zeitfaktors beschränkt die Rechtsordnung die Gehorsamspflicht nicht allein auf rechtmäßige Befehle, denn auch rechtswidrige Befehle haben grundsätzlich die Vermutung der Verbindlichkeit für sich und sind demgemäß unverzüglich zu befolgen.¹⁶ Die Gehorsamspflicht entfällt nur, wenn dem Befehl über *bloße* Rechtswidrigkeit hinaus ein besonders schwerer Mangel anhaftet.¹⁷ So ist ein Befehl beispielsweise gemäß § 11 SG unverbindlich, der die Menschenwürde verletzt oder nicht zu dienstlichen Zwecken erteilt wurde oder aber, wenn durch die Ausführung eine Straftat begangen werden würde. Insoweit nimmt es die Rechtsordnung für den Erhalt der für die Schlagkraft der Truppe wichtigen Zeitkomponente mitunter also auch in Kauf, dass durch das Befolgen rechtswidriger Befehle nicht nur die eigenen, sondern auch die Rechte anderer in einem gewissen Rahmen bzw. Umfang verletzt werden können.

Gewaltige Befehlsbefugnis – befugte Befehlsgewalt

Die Bereitschaft der Verwaltung des Staates zum Zeitverlust und die Absicht seiner Streitkräfte zum Zeitgewinn darf weder als Rechtfertigung für das Verschleppen von Entscheidungen auf der einen Seite noch für das Übereilen von Entscheidungen auf der anderen Seite missverstanden werden. Der Zeitfaktor ist vielmehr wesentlicher Bestandteil der jeweiligen Entscheidung und damit ein (häufig unmerktes) Zentralelement für das Führungsverständnis sowohl in der Bundeswehrverwaltung als auch in den Streitkräften. Die dadurch entstehende Komplexität

¹⁶ Vgl. Scherer et al. 2013, § 11 Rdn. 12; vgl. auch Sohm in Walz et al. 2016, § 11 Rdn. 42 f.

¹⁷ Vgl. Lingens und Korte 2012, § 2 Rdn. 37.

von Führungsangelegenheiten nimmt weiter zu, wenn man sich verdeutlicht, dass das aufgezeigte Spannungsverhältnis von Befehl und Gehorsam, in dem Soldatinnen und Soldaten sich regelmäßig befinden, durch die Regelungen der Vorgesetztenverordnung (VorgV) weiter verschärft wird. Denn neben dem/der unmittelbaren Vorgesetzten, kennt die VorgV Vorgesetztenverhältnisse, die den/die Untergebene(n) in ständig wechselnde, sich willkürlich bzw. zufällig konkretisierende Unterstellungsverhältnisse bringt, in deren Rahmen er/sie Befehle unverzüglich auszuführen hat. So können sich Vorgesetztenverhältnisse beispielsweise durch die bloße Anwesenheit innerhalb umschlossener militärischer Anlagen (§ 4 VorgV) oder durch eigene Erklärung (§ 6 VorgV) ergeben.

Anwendung körperlicher Gewalt und Freiheitsbeschränkung

Darüber hinaus ist zu beachten, dass gemäß § 10 SG (nicht nur die eigenen) Befehle in einer den „*Umständen angemessenen Weise durchzusetzen*“ sind. Das damit normierte Gebot zur Befehlsdurchsetzung beinhaltet zwar keine Befugnis zur Anwendung unmittelbaren Zwanges durch körperliche Gewalt, die Rechtsprechung nimmt aber an, dass zur Durchsetzung eines Befehls die unmittelbare Anwendung von körperlicher Gewalt zulässig ist, sofern die Schwelle zum Eingriff in die körperliche Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG) nicht überschritten wird und wenn zur Durchsetzung eines Befehls kein anderes Mittel bleibt.¹⁸ Zudem sieht die Wehrdisziplinarordnung (WDO) vor, dass jede/r Disziplinarvorgesetzte diejenigen, die der Disziplinarbefugnis unterstehen, wegen eines Dienstvergehens vorläufig festnehmen kann, wenn es die Aufrechterhaltung der Disziplin gebietet (§ 21 WDO). Ein vorsätzliches oder fahrlässiges Fehlverhalten kann also unter bestimmten Voraussetzungen als unverzügliche Reaktion eine freiheitsbeschränkende Maßnahme nach sich ziehen, wobei diese bis zum Ablauf des Tages der vorläufigen Festnahme – also gegebenenfalls mehrere Stunden – andauern kann. Vor dem Hintergrund, dass Soldatinnen und Soldaten als Vorgesetzte die Pflicht zur Dienstaufsicht haben (§ 10 Absatz 2 SG) sowie für die Disziplin ihrer Untergebenen verantwortlich sind, und da die Dienstaufsicht nicht nur eine Beobachtungs- und Überprüfungsfunktion, sondern auch eine Erziehungs- und Eingriffsfunktion hat,¹⁹ kann es mithin innerhalb der Streitkräfte geboten bzw. erforder-

¹⁸ Bundesverwaltungsgericht 1982, die dortigen Feststellungen wurden in der Rechtsprechung wiederholt als obiter dictum bestätigt – beispielsweise: Bundesgerichtshof 2009 (Coesfeld-Entscheidung).

¹⁹ Vgl. Bundesverwaltungsgericht 2001, S. 2345.

derlich sein, dass Vorgesetzte im Rahmen der Menschenführung und unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Zwang und Gewalt anwenden *müssen*, um nicht selbst ein Dienstvergehen zu begehen.

Andere Statusgruppen – andere Spannungsverhältnisse

Dieses zwischen gesellschaftlicher (Grundrechts-)Partizipation sowie Befehl und Gehorsam begründete Spannungsverhältnis zu lösen und das dafür erforderliche Bewusstsein für die damit verbundenen Pflichten bzw. die damit verbundene Verantwortung wachzuhalten, ist Aufgabe der Inneren Führung.²⁰ Ihre Grundsätze sind im Grundgesetz, in den Wehrgesetzen, in Verordnungen, Erlassen und Dienstvorschriften verankert, wobei militärische Vorgesetzte den Spielraum, den diese Regelungen lassen, in ihrem Sinne nutzen sollen.²¹ Deshalb betont die Innere Führung das Leitbild vom *Staatsbürger in Uniform*.²²

„Die Norm setzt das Grundgesetz, ihre Anwendung im militärischen System sichern die Grundsätze der Inneren Führung, ihr Realisierungsgrad ist Bestandteil der Verfassungswirklichkeit.“²³

Dieses Spannungsverhältnis kennen Beamtinnen und Beamte der Bundeswehrverwaltung nicht, denn das mit dem Prinzip von Befehl und Gehorsam verbundene Machtpotential zur (gegebenenfalls zwangsweisen) Durchsetzung rechtswidriger gleichwohl verbindlicher Befehle darf innerhalb der gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern handelnden Verwaltung keine Wirkung entfalten.²⁴ Das Spannungsverhältnis der Beamtinnen und Beamten der Bundeswehrverwaltung ist vielmehr ein ganz anderes: Dort, wo die rechtliche Verantwortung der Soldatinnen und Soldaten, die auf Befehl handeln, eingeschränkt ist,²⁵ tragen Beamtinnen und Beamte für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen gemäß § 63 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) die volle persönliche Verantwortung. Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnung (in Form von Weisungen bzw. ministeriellen Erlassen) haben sie unverzüglich bei der oder dem unmittelbaren Vorgesetzten geltend zu machen – sie *müssen* remonstrieren. Bei der Remonstration handelt es sich um eine – dem Wehrrecht fremde – Konfliktlösungsregelung bei wider-

²⁰ Vgl. Apel 1980, S. 58 f., vgl. auch von Ilseman 1972, S. IX ff.

²¹ Vgl. von Ilseman 1981, S. 9.

²² Bundesministerium der Verteidigung 1970, S. 15 ff.

²³ von Ilseman 1981, S. 5.

²⁴ Vgl. Bundesverwaltungsgericht - Az BVerwG 2 A 9.07 / 2 BvR 2457/04 - vom 16. Oktober 2008.

²⁵ Vgl. § 5 WStG und § 11 Absatz 2 Satz 2 SG.

streitenden Interessen aus der Folgepflicht der Beamtinnen und Beamten (§ 62 BBG) und ihrer Pflicht, rechtmäßig zu handeln.²⁶ Im Gegensatz beispielsweise zu einer Beschwerde oder einem Widerspruch ist es dabei unerheblich, ob es um die Verletzung eigener oder fremder Rechte geht. In der Rechtsfolge wird dabei regelmäßig die Verpflichtung der Beamtinnen und Beamten, dienstliche Anordnungen auszuführen, bis zum Abschluss des Remonstrationsverfahrens ausgesetzt (Ausnahme: Gefahr im Verzug).²⁷ Dort also, wo die Soldatinnen und Soldaten gesetzlich verpflichtet sind, rechtswidrige, gleichwohl verbindliche Befehle unverzüglich auszuführen, müssen Beamtinnen und Beamten schon bei aufkommenden Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit das staatliche Handeln zumindest vorübergehend zum Erliegen bringen. Dies erklärt sich aus den unterschiedlichen Wirkrichtungen der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung (vgl. Abbildung 2) bei gleicher Zielsetzung. Es geht um den Schutz des Rechtsstaats und der in ihm lebenden Menschen.

Verkürzt dargestellt: Würden die Soldatinnen und Soldaten das zeitliche Moment der umfassenden Rechtmäßigkeitsprüfung opfern müssen, würde der Rechtsstaat im Ernstfall von außen überrannt. Würden demgegenüber die Beamtinnen und Beamten die umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung zu Gunsten des Zeitaufwandes opfern, würde der Staat von innen her zerfallen und wäre alsbald gar kein *Rechtsstaat* mehr.

Auswirkung auf das Führungsverständnis in der Bundeswehr

Um auf der einen Seite den Rechtsstaat sowie seine Bürgerinnen und Bürger effektiv vor Angriffen von außen zu schützen und gleichzeitig überhaupt als Rechtsstaat zu existieren, trennt die Verfassung in den Artikeln 87a und 87b GG organisatorisch die Streitkräfte und die Bundeswehrverwaltung und damit auch die Führungsmittel *Befehl* und *Weisung*. Wie wichtig diese Trennung ist, wird deutlich, wenn man sich gewahr wird, dass die Bundeswehrverwaltung gemäß 87b Absatz 2 GG jederzeit – nicht etwa erst im Verteidigungsfall – per Bundesgesetz (mit Zustimmung des Bundesrats) zur Verteidigungsverwaltung ausgebaut werden kann. Sie könnte dann beispielsweise für den Vollzug der Gesetze zum Schutz der

²⁶ Vgl. Peters in Lenders et al. 2013, Rdn. 702.

²⁷ Vgl. Reich 2012, § 36 Rdn. 6; vgl. auch Battis 2009, § 63 Rdn. 5.

Zivilbevölkerung zuständig sein. Sie wäre damit also unter anderem dafür verantwortlich, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern.²⁸

Ohne Aufrechterhaltung der strikten Trennung der Streitkräfte und der Bundeswehrverwaltung und damit des Befehls- und des Weisungsrechts würde die Wirkung rechtswidriger gleichwohl verbindlicher Befehle dann also nahezu alle empfindlichen Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger erreichen können. Die Bundeswehrverwaltung ist deshalb eine von den Streitkräften unabhängige, aber gleichwohl streitkräftebezogene Leistungsverwaltung des Bundes. Um in der Bundeswehr im Sinne eines gesamtheitlichen und gesamtsystematischen Verständnisses erfolgreich führen zu können, müssen militärische und zivile Vorgesetzte das Wesen und die Wirkrichtung der verfassungsrechtlichen Regelungen der Artikel 87a und 87b GG erkennen, erfassen und umsetzen. Sie müssen in dem Bewusstsein führen, dass die Verfassung die Organisationseinheiten *Bundeswehrverwaltung* und *Streitkräfte* aus guten Gründen voneinander trennt, diese aber keinesfalls spaltet, sondern zu einem einheitlichen Funktionsverbund verbinden will. Vorgesetzte müssen jedwede Vorurteile durch- und aufbrechen sowie darüber aufklären. Dazu müssen sie die jeweilige Rechtssphäre ihrer eigenen sowie der anderen Statusgruppen bzw. Organisationsbereiche kennen und respektieren. Der Schlüssel eines gemeinsamen Führungsverständnisses liegt im Kennen der notwendigen Unterschiede und deren Achtung bei gleichzeitiger Nutzung der darin liegenden Potentiale. Wer das als Führungskraft versteht, versteht, warum die Bundeswehr als Ganzes seit über 60 Jahren so erfolgreich mehr ist, als bloß die Summe aus Streitkräften und Bundeswehrverwaltung. Wer das als Führungskraft beachtet, wird auch zukünftig zur erfolgreichen Auftragserfüllung beitragen.

²⁸ Vgl. § 1 Absatz 1 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG).

Literatur

- Apel, Hans (1980): Soldaten in der Demokratie. In: Der Spiegel (39), 58 f.
- Battis, Ulrich (2009): Bundesbeamtengesetz. Kommentar. 4., völlig neu bearb. Aufl. München: Beck.
- Bundesbeamtengesetz (BBG): Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. November 2018 (BGBl. I S. 2232) geändert worden ist.
- Bundesgerichtshof (2009): Az BGH 1 StR 158/08 vom 14.01.2009.
- Bundesministerium der Verteidigung (1970): Handbuch Innere Führung. Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (2012): Beschluss des Plenums vom 03. Juli 2012 – 2 PbvU 1/11 -, Rn. (1-89). Online verfügbar unter http://www.bverfg.de/e/up20120703_2pbvu000111.html, zuletzt geprüft am 25.09.2019.
- Bundesverwaltungsgericht (1982): Az BVerwG 2 WD 61/81 vom 24.03.1982.
- Bundesverwaltungsgericht (2001): Disziplinare Ahndung einer als „Aufnahmehandlung“ durchgeführten Unteroffiziersprüfung. In: *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 32, S. 2343-2346.
- Bundesverwaltungsgericht (2008): Az BVerwG 2 A 9.07 / 2 BvR 2457/04 vom 16. Oktober 2008.
- Deutscher Bundestag (1956): Zweiter Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht (16. Ausschluß) über die Fraktionen der CDU/CSU, GB/BHE, DP – Drucksache 124 – und von der Fraktion der FDP – Drucksachen 125, 171 – eingebrachten Entwürfe eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes. Drucksache 2/2150.
- Gesetz über den Zivildienst und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivildienst- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG). Zivildienst- und Katastrophenhilfegesetz vom 25.03.1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2350).
- Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz – SG): Soldatengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 2005 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1147) geändert worden ist.
- Görtemaker, Manfred; Neugebauer, Karl-Volker (2008): Die Zeit nach 1945. Armeen im Wandel. München: Oldenbourg.
- Gramm, Christof; Pieper, Stefan Ulrich (2015): Grundgesetz. Bürgerkommentar. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist.
- Herzog, Roman (1971): Allgemeine Staatslehre. Frankfurt am Main: Athenäum.
- Lenders, Dirk; Peters, Cornelia; Weber, Klaus; Grunewald, Beate; Löscher, Bettina (2013): Das Dienstrecht des Bundes. Bundesbeamtengesetz, Bundesbesoldungsgesetz, Beamtenversorgungsgesetz; Kommentar. 2. Aufl. Köln: Luchterhand.
- Lingens, Eric; Korte, Marcus (2012): Wehrstrafgesetz mit Einführungsgesetz zum WStG. München: C.H. Beck.

- Mann, Siegfried (1971): Das Bundesministerium der Verteidigung. Bonn: Boldt.
- Reich, Andreas (2012): Beamtenstatusgesetz. Kommentar. München: C.H. Beck.
- Reinfried, Hubert (1978): Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung. In: Hubert Reinfried und Hubert F. Walitschek (Hrsg.): Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Bd. 9. Regensburg: Walhalla und Praetoria.
- Scherer, Werner; Alff, Richard; Poretschkin, Alexander (2013): Soldatengesetz. Kommentar. München: Franz Vahlen.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Hofmann, Franz; Henneke, Hans-Günther (2014): GG. Kommentar zum Grundgesetz. Köln: Carl Heymanns.
- Verordnung über die Regelung des militärischen Vorgesetztenverhältnisses (Vorgesetztenverordnung - VorgV): Vorgesetztenverordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 51-1-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 1 Nummer 2 der Verordnung vom 7. Oktober 1981 (BGBl. I S. 1129) geändert worden ist.
- Vollmer, Günter (1978): Die Streitkräfte. In: Hubert Reinfried und Hubert F. Walitschek (Hrsg.): Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Bd. 8. Regensburg: Walhalla und Praetoria.
- von Ilseman, Carl Gero (1972): Die Bundeswehr in der Demokratie. In: Johann Adolf Graf von Kielmansegg und Albert Klas (Hrsg.): Truppe und Verwaltung. Hamburg: R.v.Decker's Verlag G. Schenck (17).
- von Ilseman, Carl Gero (1981): Die Innere Führung in den Streitkräften. In: Hubert Reinfried und Hubert F. Walitschek (Hrsg.): Die Bundeswehr - Eine Gesamtdarstellung, Bd. 5. Regensburg: Walhalla und Praetoria.
- von Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian: GG. Kommentar zum Grundgesetz. München: C.H. Beck.
- Walz, Dieter; Eichen, Klaus; Sohm, Stefan (2016): Soldatengesetz. Heidelberg: C.F. Müller.
- Wehrbeschwerdeordnung (WBO): Wehrbeschwerdeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Januar 2009 (BGBl. I S. 81), die zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1583) geändert worden ist.
- Wehrdisziplinarordnung (WDO): Wehrdisziplinarordnung vom 16. August 2001 (BGBl. I S. 2093), die zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1147) geändert worden ist.
- Wehrstrafgesetz (WStG): Wehrstrafgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Mai 1974 (BGBl. I S. 1213), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 8 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist.



Streitkräftespezifische Führungssysteme in multinationalen Verbänden

Ist multinationale Zusammenarbeit unter Beibehaltung nationaler Souveränität und heterogener Führungskonzepte möglich?

Rafaela Kraus, Dennis Degen

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag untersuchen die Autoren, inwiefern multinationale Zusammenarbeit unter Beibehaltung nationaler Souveränität und differenzierter Führungskonzepte möglich ist. Dazu erfolgt zunächst ein Vergleich der militärischen Führungskonzepte Deutschlands und der USA. Anschließend werden diese hinsichtlich verschiedener Formen der multinationalen Zusammenarbeit evaluiert, wobei resümiert wird, dass differenzierte Führungskonzepte den Erfolg einer multinationalen Zusammenarbeit reduzieren oder sogar gefährden können, je nachdem, ob die Organisationsform der Zusammenarbeit horizontal oder vertikal strukturiert ist.

Einleitung

1993 beteiligte sich die Bundeswehr erstmals seit ihrer Neuaufstellung mit 1.700 Soldatinnen und Soldaten an einer bewaffneten multinationalen Operation. Mittlerweile sind weltweit über 3.000 Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr ausschließlich in multinationalen Verbänden im Einsatz und aktuelle Entwicklungen deuten auf einen weiteren Anstieg multinationaler Missionen hin. Multinationale Zusammenarbeit auf militärischer Basis ist aber nicht nur ein Ergebnis politischen Willens mit dem Ziel des Zusammenrückens einzelner Staaten innerhalb der EU und NATO. Es hat sich gezeigt, dass multinationale Kooperationen auch losgelöst von politischen Zwängen militärische Vorteile haben. Doch wie kann die Zusammenarbeit unter Beibehaltung heterogener Führungskonzepte strukturiert und ge-

steuert werden? Dazu werden in diesem Beitrag¹ die militärischen Führungskonzepte Deutschlands und der USA verglichen und verschiedene Formen der multinationalen Zusammenarbeit evaluiert.

Multinationale Sicherheit durch nationale Konzepte

Seit 1993 befinden sich Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr weltweit in multinationalen Einsätzen, z.B. im Anti-IS-Einsatz *Operation Counter Daesh* oder der bisher größten Mission, der *International Security Assistance Force (ISAF)*, an der zur Hochphase im Jahr 2012 50 Nationen mit mehr als 129.000 Soldatinnen und Soldaten beteiligt waren. Im Juni 2019 befanden sich über 3.000 deutsche Soldatinnen und Soldaten in internationalen Einsätzen. Dass Sicherheitspolitik heute multinational verstanden und kommuniziert wird, ist ein politisch gewollter Prozess,² aber auch militärisch von Vorteil. Auf diese Vorteile, aber auch Risiken und Nachteile, soll noch eingegangen werden. Trotz des Wertes langfristiger militärischer Partnerschaften, sind die europäischen Staaten und andere westliche Demokratien aber (noch) nicht bereit, ihren Souveränitätsanspruch vollständig den Vorteilen multinationaler Kooperationen unterzuordnen.³ Nach wie vor werden die Streitkräfte und ihre Militärkultur durch den Souveränitätsanspruch ihres Landes, das dort geltende Recht, aber auch die Landesgeschichte geformt. So ist es nicht verwunderlich, dass sich auch die Führungskulturen und daraus folgende Konzeptionen in vielen Punkten deutlich unterscheiden.⁴ Diese Unterschiede werden im Folgenden ebenso diskutiert wie die Frage, ob das Spannungsverhältnis zwischen nationalen Konzeptionen und kollektiven Sicherheitszielen gänzlich aufgelöst werden kann.

¹ Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag von Kraus et al. auf der International Military Testing Association Conference (IMTA) in Kingston ON, Canada, Oct 15th to 19th, 2018.

² Vgl. Zarthe 2005.

³ Vgl. Gareis 2016.

⁴ Vgl. Freudenberg 2005 und Halpin 2011.

Der Zusammenhang von Führungsphilosophie, Führungskultur und Führungskonzeption

Die Begriffe *Führungsphilosophie*, *Führungskultur* und *Führungskonzeption* werden einerseits oft synonym benutzt und andererseits unterschiedlich interpretiert.⁵ Führung tritt auf, sobald mehrere Menschen ein gemeinsames Problem zu lösen haben. Sie kann als bewusste und zielorientierte Einflussnahme auf Personen einer definierbaren Kategorie, z.B. Personal oder Soldaten, verstanden werden,⁶ und dient einer Wertschöpfung, unabhängig davon, wer in der Wertschöpfungskette Nutzen erfährt. Die Einflussnahme kann also auch aus persönlichen Nutzenerwägungen oder opportunistischem Verhalten der Führungskraft heraus geschehen.⁷ Der organisationale Führungsbegriff ist jedoch immer an eine mittelbare oder unmittelbare Nutzenerwartung für die Institution und ihre Mitglieder verbunden. Die persönlichen Ziele der Führungskraft sollen daran gekoppelt sein, arbeitsteilige Einzelaktivitäten der Geführten auf ein gemeinsames Organisationsziel hin zu steuern⁸. Führung sorgt dafür, die heterogenen und voneinander abhängigen Bestandteile des sozialen Gebildes *Organisation* so zu koordinieren, dass deren Ziel erreicht werden kann. Auch Streitkräfte und militärische Verbände sind Organisationen, die koordiniert werden müssen. Vor allem im Gefecht ist Arbeitsteilung essenziell und sie gewann daher historisch für das Militär gegenüber der Industrie deutlich früher an Bedeutung.⁹

Die *Führungsphilosophie* bildet als die innere Überzeugung über die Ausgestaltung von Führung die Grundlage für individuelle Führung.¹⁰ Ein subjektives Grundverständnis zu guter Menschenführung entsteht z.B. aufgrund von Erfahrungen in Situationen, in denen man selbst geführt wurde oder durch Selbstreflexion. Auch das soziale Umfeld, in dem sich der Führer bewegt, nimmt Einfluss auf dessen Führungsphilosophie, daraus abgeleitetes individuelles Führungsverhalten und implizite *Gebrauchstheorien* wie *Ein Führer führt von vorne*, oder *Eine Führerin führt durch ihr Vorbild*. Sie stellen eine kognitive Landkarte für situationsgerechtes Handeln dar.¹¹ Kultur ist ein Bindemittel, das für Zusammenhalt

⁵ Vgl. Freudenberg 2005.

⁶ Vgl. von Rosenstiel 2006.

⁷ Vgl. Kieser 1992.

⁸ Vgl. Harding 2012.

⁹ Vgl. Leonhard und Werkner 2012.

¹⁰ Vgl. Zarthe 2005.

¹¹ Vgl. Hoenle 1996.

zwischen Menschen sorgt und an gemeinsamen Verhaltensmustern, Werten und Bedeutungszuweisungen erkannt werden kann¹². Kultur ist auch ein mächtiges Managementinstrument, das Führungskräfte entlastet und den Organisationsmitgliedern Orientierung bietet: Da Kultur nicht kopierbar ist, kann sie einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil, eine Kernkompetenz, darstellen. Sie schafft Identität und sichert ein langfristiges Engagement. Typische Merkmale von militärischen Organisationskulturen sind Leben in der Gemeinschaft, Hierarchie und Disziplin.¹³ Kultur stabilisiert soziale Systeme, indem die Mitglieder Normen internalisieren und sie ihre Rollen kennen: Jeder weiß, was von ihm erwartet wird und kann sich darauf verlassen, dass andere sich an die gleichen Regeln halten. Darüber hinaus dient Kultur als Rahmen und Kontrollmechanismus für die Anpassung der Mitglieder an die Organisation.¹⁴ Die *Führungskultur* ist damit ein kollektives Verständnis der Organisationsmitglieder zu Führung und bietet Führenden wie auch Geführten Orientierung für ihr Denken und Handeln, z.B. in Bezug auf die Gestaltung von Beziehungen. Eine Gebrauchstheorie wie: *Führende kommen morgens als Erste zum Dienst und gehen abends als Letzte nach Hause* kann also sowohl eine individuelle Einstellung des Einzelnen sein, aber auch Ausdruck eines kollektiven Verständnisses zur Arbeitszeitmoral in einer Organisation. Aber trotz dieser positiven Wirkungen können sich sowohl die Führungs- als auch Organisationskultur ebenso als Barriere für einen notwendigen Wandel erweisen. Dies ist der Fall, wenn die Grundwerte einer Kultur nicht mehr zu veränderten Anforderungen passen und unvereinbare Kulturmerkmale Kooperationen hemmen.¹⁵ Wenn ein kollektives Verständnis zu Führung formuliert, formalisiert oder gar zur Norm gemacht wird, wird es zur *Führungskonzeption*, also zu einem System konkreter Handlungsanweisungen bzw. einem normativen Modell für Führung und die damit verbundenen Aufgaben.¹⁶ Die Normen sind organisational oder durch übergeordnete Institutionen definiert und liefern mehr oder weniger konkrete Handlungsanweisungen für Führende und Geführte.¹⁷ Verschiedene subjektive Führungsphilosophien bilden also den Kern einer Führungskultur¹⁸, die sich im Führungsstil militärischer Führungspersonen ausdrückt. Führungskonzeptionen

¹² Vgl. Meyerson und Martin 1987.

¹³ Vgl. Soeters 2018.

¹⁴ Vgl. O'Reilly et al. 2014 und Chatman et al. 2014.

¹⁵ Vgl. Stone und Stone-Romero 2012.

¹⁶ Vgl. Steinle 1987 und Kieser et al. 1987.

¹⁷ Vgl. Zarthe 2005.

¹⁸ Vgl. Kieser et al. 1987.

wiederum sind institutionelle Festlegungen zur Führung¹⁹, sichtbar in Normen und Formalisierungen, wie der Heeresdienstvorschrift (HDv) oder in Handbüchern für militärische Führungspersonen. Die Formalisierungen decken ein breites Spektrum ab, angefangen von der Mannstärke einer Schützengruppe bis hin zur standardisierten Befehlsgabe.²⁰ Wie die persönliche Führungsphilosophie und die Führungskultur, beeinflusst auch die Führungskonzeption die Ausprägung der Führung²¹. Dieser Zusammenhang lässt sich grafisch wie folgt darstellen (vgl. Abbildung 1).

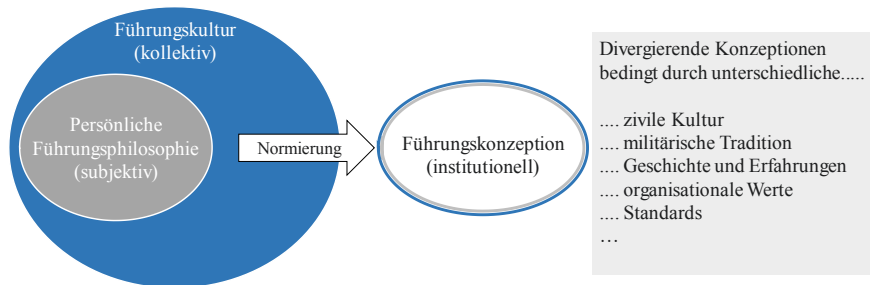


Abbildung 1: Zusammenhang Führungsphilosophie, Führungskultur und Führungskonzeption

Spezifische Führungskonzeptionen sind jedoch nie völlig isoliert, sondern haben stets Berührungspunkte zu Konzeptionen anderer Institutionen.²² Dass sich diese gegenseitig beeinflussen und ein Anpassungsprozess stattfindet, wird vor allem im bi- und multinationalen Rahmen deutlich.

¹⁹ Vgl. Freudenberg 2005.

²⁰ Vgl. Multop und Barrett 1958.

²¹ Vgl. Zarthe 2005.

²² Vgl. Freudenberg 2005.

Militärische Führungskonzeptionen im Vergleich

Innere Führung in Deutschland und Military Leadership in den USA

Hierarchische Strukturen, Befehl und Gehorsam sind konstitutive Merkmale aller nationalen militärischen Führungskonzeptionen.²³ Sie sind unverzichtbar dafür, dass Einheiten in kriegesischen Auseinandersetzungen schnell und adäquat auf teilweise unvorhersehbare Situationen reagieren können.²⁴ Von Moltke nannte die Beziehung zwischen Befehl von oben und Gehorsam von unten *Disziplin* bzw. *die Seele der Armee*.²⁵ Aber natürlich gibt es auch Unterschiede in Führungskonzeptionen, die sprachlich, technisch, taktisch strukturell, aber auch kulturell und sozial bedingt sein können.²⁶ Gemeinsamkeiten entstehen, wenn Armeen kooperieren, in der Vergangenheit kooperiert haben oder in Zukunft kooperieren wollen und dies einen Anpassungsprozess notwendig macht. Daraus ergeben sich sowohl Chancen in Form von Synergien als auch Risiken in Form von Inkompatibilitäten für die Kooperationspartner. Die Interoperabilität von Führungskonzeptionen soll nun am Beispiel der deutschen und der amerikanischen Streitkräfte analysiert werden.

Die Innere Führung der deutschen Streitkräfte

Das deutsche Grundgesetz stellt den Menschen als Individuum ins Zentrum allen politischen Handelns. Hieraus ergibt sich die Grundlage für die Führungskonzeption der Bundeswehr, deren Richtlinien von früheren Wehrmachtoffizieren im Zuge der Wiederbewaffnungsplanung ausgearbeitet wurden. Ihr zu Folge sind die Streitkräfte so in den demokratischen Staat zu integrieren, dass sie der freiheitlich demokratischen Grundordnung gerecht werden²⁷ und der Regierung unterstehen („*Primat der Politik*“²⁸). Der deutsche Soldat gilt als Staatsbürger in Uniform, dessen staatsbürgerliche Rechte durch den Eintritt in den Dienst der Streitkräfte nicht berührt werden sollen.²⁹ Die Innere Führung ist eine Leitlinie für die Führung von Menschen und den richtigen Umgang miteinander und prägt das Handeln und Selbstverständnis deutscher Soldatinnen und Soldaten.³⁰ Sie stellt darüber hinaus

²³ Vgl. Berg 1976.

²⁴ Vgl. Freudenberg 2005.

²⁵ Vgl. Großer Generalstab 1912.

²⁶ Vgl. Hutmacher 2003.

²⁷ Vgl. BMVg 1986 und Klein 1994.

²⁸ Winkler 1992, S. 19.

²⁹ Vgl. BMVg 2008.

³⁰ Vgl. BMVg 1993.

die rechtliche Verbindung zu Völkerrecht und Grundgesetz her, wodurch sie als Rechtsnorm die Bundeswehr an die freiheitlich demokratische Grundordnung bindet.³¹ Hieraus ergibt sich ein charakteristischer Konflikt der Inneren Führung zwischen dem Wesen des Militärs und dem der Demokratie. Die Innere Führung versucht militärische Anforderungen unter die Prämisse der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu stellen.³² Strengen hierarchischen Strukturen, sowie der absoluten Notwendigkeit von Befehl und Gehorsam steht die Forderung nach Menschenwürde, Individualität, demokratischer Diskussion und Abstimmung gegenüber.³³ Deshalb müssen auch in Bezug auf Befehl und Gehorsam rechtliche Grenzen³⁴ gesetzt werden, um eben diese demokratischen Errungenschaften und Rechte nicht zu verletzen. Normative Grundlage ist das Soldatengesetz (SG). Zum Beispiel ist der Soldat nach § 11 SG zum Gehorsam verpflichtet, allerdings schließt auch derselbe Paragraph diese Pflicht aus, sobald die Menschenwürde verletzt sein sollte. Dadurch soll der Missbrauch der Befehlsgewalt und der Gehorsamspflicht verhindert werden, ein Gegenentwurf zum *Kadavergehorsam* im Dritten Reich.³⁵ Die Bundeswehr ist damit „eine Armee in der demokratischen Gesellschaft; eine Armee als treue Dienerin der demokratischen Regierungen.“³⁶ Die sogenannte *Auftragstaktik* entspricht diesem Bild des Staatsbürgers in Uniform³⁷ und gilt auf allen Führungsebenen für Soldatinnen und Soldaten aller Dienstgrade.³⁸

Während das im Wortlaut festgelegte Kommando dem Soldaten in der Ausführung keinen Ermessensspielraum gibt³⁹, ist der Befehl weniger standardisiert. Er kann schriftlich, mündlich sowie über Körpergesten oder Signale erfolgen, entweder präzise Angaben enthalten oder nur einen groben Rahmen vorgeben. Beim Auftrag hingegen handelt es sich um einen Befehl, der größeren Ermessensspielraum gewährt (vgl. Abbildung 2). Er setzt ein verbindliches Ziel, ohne den Weg dorthin zu beschreiben. Dadurch können Befehlsempfangende ihre Mittel selbst wählen und situationsgerecht handeln sowie Entscheidungsbefugnisse an diejenigen untergeordneten Ausführungsebenen abgeben, die die nötigen Mittel, die Quali-

³¹ Vgl. BMVg 2008.

³² Vgl. Freudenberg 2014.

³³ Vgl. Walle 1991.

³⁴ Vgl. diesbezüglich auch Reifferscheid und Bednarz 2020 in diesem Band.

³⁵ Vgl. BMVg 2008.

³⁶ Erler 1965, S. 145.

³⁷ Vgl. BMVg 2008.

³⁸ Vgl. Freudenberg 2014.

³⁹ Vgl. BMVg 1998b.

fikation und Informationen besitzen, um Entscheidungen zu treffen. Die Absicht der Führung sollte dabei aber unmissverständlich sein und die Führungsperson sollte eine gewisse Toleranzzone für Fehler zugestehen. Dies setzt Vermittlungskompetenz, Vertrauen, Urteils- und Entschlussvermögen der Vorgesetzten, sowie selbständige, qualifizierte und verantwortungsbewusste Untergebene voraus.⁴⁰ Ben-Shalom und Shamir weisen darauf hin, dass ein Untergebener seine Mission als Bestandteil des von seinen Vorgesetzten erstellten Gesamtplans verstehen muss.⁴¹

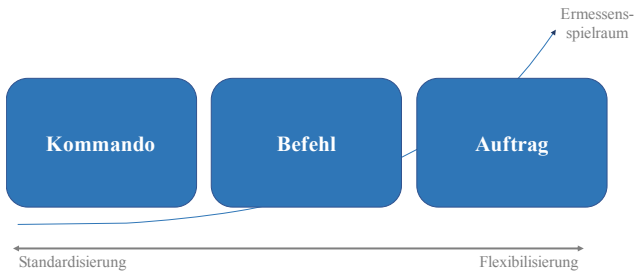


Abbildung 2: Abgrenzung Kommando, Befehl und Auftrag

Die Vorteile liegen auf der Hand: Führungspersonen werden entlastet und das Potential nachgeordneter Soldatinnen und Soldaten wird genutzt. Diese sind oft näher am Geschehen und können schneller auf unvorhergesehene Situationen reagieren. Zudem wird den Präferenzen der Untergebenen für eine stärkere Beteiligung an der Entscheidungsfindung entsprochen.⁴²

Military Leadership der amerikanischen Streitkräfte

Auch die amerikanischen Streitkräfte sind an freiheitlich demokratische Werte gebunden. Ihr Selbstverständnis erschließt sich unmittelbar aus dem Prozess des *Nation-Building* in der Zeit der Unabhängigkeitskriege zwischen 1775 und 1783.⁴³ Ihre Aufgabe ist die Verteidigung und der Schutz der Bundesstaaten, der weltweite

⁴⁰ Vgl. BMVg 1998a und BMVg 1998b.

⁴¹ Vgl. Ben-Shalom und Shamir 2011.

⁴² Vgl. Richter 2018; Santero und Navarro 2006.

⁴³ Vgl. Freudenberg 2005.

Schutz amerikanischer Bürger und die Durchsetzung nationaler Interessen. Die grundlegende Führungskonzeption der US-Streitkräfte ist die *Military Leadership*.⁴⁴ Im amerikanischen Pendant zur Heeresdienstvorschrift, dem *Field Manual*, ist die Armee über die Tugenden wie Pflicht, Integrität und selbstloses Dienen eng mit der Nation verbunden.⁴⁵ Der mit der Entstehung der amerikanischen Verfassung verbundene revolutionäre, freiheitliche Gedanke sorgt für eine starke gesellschaftliche Verankerung und Akzeptanz der Armee und der Menschen, die in den Streitkräften dienen.⁴⁶ Bereits in den Unabhängigkeitskriegen gab es Generale, die dezentral führten, was der Auftragstaktik weitgehend entsprach. Im Zweiten Weltkrieg bis zum Ende des Vietnamkriegs wandelte sich dieses Führungsprinzip wieder hin zu einer zentraleren Führung mit starker Kontrolle. Heute gilt diese Befehlstaktik oder *order-type-tactics* auch in den USA als teilweise zu unflexibel, da der Ausführungsebene kaum Freiraum für selbstständiges Handeln eingeräumt wird.⁴⁷ Die Führungstechnik *mission orders* oder auch *mission tactics* sowie *mission-type-orders* dagegen ähnelt der Auftragstaktik.⁴⁸ Jedoch ist *Military Leadership* anders als die *Innere Führung* stark auf die Führenden der Armee fokussiert und befasst sich weniger mit der Ausführungsebene. Nach amerikanischer Auffassung besitzen in erster Linie die Vorgesetzten die kognitiven Fähigkeiten, das notwendige Verständnis und den Weitblick, um entsprechend den Absichten der übergeordneten Führung zu planen und zu handeln. Auch weil diese Konzeption für Soldatinnen und Soldaten ohne Vorgesetztenfunktion keinerlei Führungsausbildung vorsieht, wird auf der Ausführungsebene nach wie vor mit Befehlstaktik geführt. Die Schwachstelle dieser Konzeption, die nur auf die Führenden abstellt, wird offensichtlich, wenn Führende vor Ort im Gefecht ausfallen.⁴⁹

Innere Führung versus Military Leadership

Auch wenn *Military Leadership* und *Innere Führung* Gemeinsamkeiten aufweisen, zeigen sich beim Vergleich zwischen Auftragstaktik und Mission Orders deutliche Unterschiede.⁵⁰ Den Mannschaftsdienstgraden als ausführenden Elementen werden bei Mission Orders keine Ermessensspielräume eingeräumt. Die Auftragstak-

⁴⁴ Vgl. Fröhling 2005.

⁴⁵ Vgl. Fröhling 2005 und Jandrey 1985.

⁴⁶ Vgl. Wickham 1995.

⁴⁷ Vgl. Aylwin-Foster 2005.

⁴⁸ Vgl. Badsey 1997.

⁴⁹ Vgl. Freudenberg 2005.

⁵⁰ Vgl. Shamir 2010.

tik hingegen geht über die bloße Formalisierung einer Befehlstechnik hinaus. Sie befasst sich mit Charaktermerkmalen und Führungseigenschaften aller Soldatinnen und Soldaten, ist eng verbunden mit Taktik und Truppenführung und beschreibt das Verhältnis zwischen Vorgesetzten und Untergebenen. Sie bezieht auch die Untergebenen der untersten Ausführungsebene mit ein, die durch adäquate Ausbildung auch Aufträge entgegennehmen und diese im Sinne der übergeordneten Führung erfüllen können.

Multinationale Zusammenarbeit

Multinationale, militärische Zusammenarbeit ist kein Phänomen aus der Zeit der Staatenbünde wie der UN oder der NATO.⁵¹ Tatsächlich gab es in der Österreich-Ungarischen Monarchie bereits Einheiten, in denen rund fünf Sprachen gesprochen wurden.⁵² Allerdings handelte es sich hier um Streitkräfte, die einem einzigen Staat angehörten und unter einem Oberbefehl standen. Dementsprechend muss hier zwischen der Zusammenarbeit verschiedener Nationalitäten unter einer Flagge und der Kooperation unabhängiger Staaten in einem gemeinsamen Verband – um die es hier geht – differenziert werden. Eine Entwicklung hin zur Multinationalität ist besonders in Europa sichtbar. So bestanden schon in den 1990er-Jahren die mitteleuropäischen Landstreitkräfte der NATO überwiegend aus multinationalen Korps.⁵³ Multinationale Kooperation entspricht dem politischen Willen zu Solidarität und zu gemeinsamem Handeln der Bündnisnationen. Sie ermöglicht es außerdem, Fähigkeitslücken zu schließen sowie nationale Streitkräftekontingente zu reduzieren, ohne gleichzeitig Sicherheit und Handlungsfähigkeit aufzugeben.⁵⁴ Beispielsweise unterstützen die belgischen Streitkräfte beim Transport deutschen Großgeräts im NATO-Kampfverband in Litauen, da eigene Kapazitäten nicht ausreichen. Diese gegenseitige Abhängigkeit hat Multinationalität „zu einem prägenden Gliederungs- und Strukturmerkmal europäischer Streitkräfte“⁵⁵ gemacht.

⁵¹ Vgl. Soeters und Tresch 2010.

⁵² Vgl. Klein 1993.

⁵³ Vgl. BMVg 1994.

⁵⁴ Vgl. BMVg 1994, BMVg 2016 und Gareis 2016.

⁵⁵ Gareis 2016, S. 169.

Formen multinationaler Zusammenarbeit

Die Multinationalität in militärischen Verbänden kann sich als horizontale und vertikale Integration präsentieren und stellt unterschiedliche Anforderungen an die Führung des Verbandes.⁵⁶ Verteidigungskooperationen für NATO- und EU-Militäroperationen werden in Rahmennationen-Konzepten (Framework Nations Concept) geregelt,⁵⁷ bei denen eine Nation für die militärische *Grundausrüstung* in einem multinationalen Verband sorgt und andere Staaten ergänzende Spezialfähigkeiten einbringen.⁵⁸ Durch diese Rollenspezialisierung⁵⁹ können militärische Fähigkeiten stellvertretend für alle Mitglieder gewährleistet werden. Diese Fähigkeiten können permanent oder situationsabhängig an Nationen gebunden sein. Damit entspricht das Framework Nations Concept der traditionellen Form gemeinsamen Handelns zwischen verbündeten Streitkräften. Diese traditionelle, horizontale Form ist die Aneinanderreihung einzelner nationaler Truppenteile in einem Großverband,⁶⁰ wie sie sich in der Vergangenheit unter dem Dach der NATO-Kommandostruktur geformt hat.

Ein Beispiel für einen horizontal gegliederten multinationalen Verband war das II. Deutsch-Amerikanische Korps, das 2005 in das *Kommando Operative Führung Eingreifkräfte* überging (ab 2016 in das *Multinationale Kommando Operative Führung*). Deutschland stellte die Führung, wobei der Korpsstab mit amerikanischen Soldaten besetzt war. Die unterstellten Divisionen wiederum waren rein national besetzt und entsprechend gegliedert. Allerdings findet die Zusammenarbeit bei *horizontaler Multinationalität* vorwiegend auf Führungsebene statt, wo hochqualifizierte Stabsoffiziere verschiedener Nationalitäten zusammenarbeiten. Auf operativer Ebene folgen die Abläufe und die tägliche Aufgabenerfüllung nationalen Bestimmungen und Gewohnheiten. Die Truppenteile haben untereinander selten bis gar keinen Kontakt und auch das Hauptquartier muss nicht zwingend international besetzt sein, da auch eine Nation die Führung der unterstellten Truppenteile übernehmen kann. In diesem Fall sind die einzelnen Nationen auf Führungsebene nur noch durch Verbindungsoffiziere der unterstellten Truppenteile vertreten. Diese Form militärischer Zusammenarbeit ist verhältnismäßig leicht zu ko-

⁵⁶ Vgl. Gareis 2016.

⁵⁷ Vgl. Major und Mölling 2014.

⁵⁸ Vgl. BMVg 2016.

⁵⁹ Vgl. Mayer 2009.

⁶⁰ Vgl. Haltiner und Klein 2004.

ordinieren.⁶¹ Die einzelnen Truppenteile sind national geführt und agieren in einem vertrauten rechtlichen und kulturellen Rahmen. Somit bleibt ein hohes Maß an Souveränität für jeden Mitgliedsstaat erhalten und interkulturelle Reibungspunkte, z.B. Sprachbarrieren und daraus resultierende Konflikte, werden minimiert.⁶² Da die horizontale Eingliederung des Truppenteils keine spürbare Veränderung für dessen Angehörige mit sich bringt, kann sich die Führung auf die interne Kooperation und Zusammenarbeit konzentrieren. Konzeptionelle Konflikte wie zwischen Innerer Führung und Military Leadership oder Sprachbarrieren spielen bei der horizontalen Multinationalität unterhalb der Führungsebene keine Rolle. Die Koordinationsleistung der Führung ist vor allem im Einsatz gefragt, wo es z.B. in einem Feldlager kaum möglich ist, eine Trennung nach Nationen vorzunehmen, die die Soldatinnen und Soldaten vor soziokulturellen Konflikten jedweder Art bewahrt.

Um eine multinationale Zusammensetzung auch unterhalb der obersten Führungsebene zu erreichen, muss man den Weg der *vertikalen Integration* gehen. Hier werden auch Strukturen unterhalb der Hauptquartiere multinational, meist maximal bis auf die Brigadeebene besetzt.⁶³ Dies bedeutet, dass die Brigadekommandeure verschiedenen Nationen angehören, wie dies z.B. bei der Deutsch-Französische Brigade der Fall ist. Hier findet sich eine bi-nationale Struktur bis auf die Ebene der Soldatenstube. Die Soldatinnen und Soldaten müssen sich mit den kulturellen Unterschieden der jeweils anderen Nation(en) auseinandersetzen, möglicherweise abweichende Arbeitsabläufe und Verfahren adaptieren oder die eigenen Gewohnheiten anpassen. Eine gemeinsame Arbeitssprache ist festgelegt. Trotzdem unterliegen die Truppenteile stets auch ihren nationalen Bestimmungen. So entsteht ein Spannungsfeld zwischen den Erfordernissen flexibler Kooperation und nationalen Vorschriften.⁶⁴ Der Führung kommt hier eine Gestaltungs- und Change-Management-Aufgabe zu, da die einzelnen Nationen Besonderheiten zum Wohle der Kooperation aufgeben⁶⁵ und Anpassungsleistungen erbracht werden müssen⁶⁶.

⁶¹ Vgl. Gareis 2016.

⁶² Vgl. Haltiner und Klein 2004.

⁶³ Vgl. Haltiner und Klein 2004.

⁶⁴ Vgl. Gareis 2016, DeCostanza et al. 2015.

⁶⁵ Vgl. Haltiner und Klein 2004.

⁶⁶ Vgl. Hedlund 2016.

Gliederungstypen multinationaler Verbände

Es lassen sich vier Gliederungstypen multinationaler Kooperation unterscheiden; nur der letzte Typus umfasst eine vertikale Integration:⁶⁷

- 1) Bei *ständiger* bzw. *zeitweise Unterstellung* werden national gegliederte Truppenteile dauerhaft oder vorübergehend von einer einzigen Nation geführt.
- 2) Das *Lead-Nation-Modell* legt zwar auch die Führungsgewalt in die Hände einer Nation, jedoch sind auch die nachgegliederten Nationen im Stab vertreten.
- 3) Auch im *Framework-Modell* muss eine einzelne Nation den führungs-technischen und logistischen Rahmen für den Verband schaffen.
- 4) Die *vertiefte Integration* ist der Idealtyp einer integrierten Multinationalität. Sie sieht ein Rotationssystem der Führungspositionen vor. Auch die Truppenteile darunter sind international.

Gründe für militärische Multinationalität

Drei Hauptgründe werden für militärische Multinationalität angeführt: *Ersparnis*, *Effizienz* und politische *Legitimität*.⁶⁸ *Finanzen* haben eine stark limitierende Wirkung auf die Fähigkeiten der nationalen Streitkräfte Europas.⁶⁹ Um Lasten innerhalb der NATO ausgewogen zu verteilen, haben sich die Mitglieder bei ihrem Verteidigungsetat auf eine Annäherung an zwei Prozent des jeweiligen BIP geeinigt.⁷⁰ Diese Summe schafft im multinationalen Rahmen einen deutlich größeren Nutzen als durch die rein nationale Fähigkeitserweiterung und erlaubt es, auch bei beschränkten Verteidigungsbudgets Fähigkeitslücken zu schließen. Die *Effizienz* eines multinationalen Verbands lässt sich nur im Einsatz messen, da sich Vor- und Nachteile solcher Verbände nur dort bewähren können. So sorgt die Spezialisierung einzelner Nationen für eine effizientere Verteidigungspolitik, das Potential einzelner besonders befähigter Truppenteile wird besser genutzt und Lerneffekte können erzielt werden.⁷¹ Die politische *Legitimität* zeigt sich in Bezug auf

⁶⁷ Vgl. Gareis 2016, Major und Mölling 2014 und Kuhn 2012. In der Praxis haben sich jedoch auch hybride Gliederungstypen gebildet.

⁶⁸ Vgl. Haltiner und Klein 2004.

⁶⁹ Vgl. Wyss 2013.

⁷⁰ Vgl. BMVg 2016.

⁷¹ Vgl. BMVg 2016.

Deutschland am Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 1994. Es gestattet Bundeswehreinsätze abgesehen von Landesverteidigung und innerhalb des NATO-Bündnisses nur im Rahmen kollektiver Organisationen. Einsätze und Multinationalität sind damit eng gekoppelt.⁷²

Grenzen militärischer Multinationalität

Die im Rahmennationen-Konzept geforderte Spezialisierung der einzelnen NATO-Mitglieder hat neben dem Vorteil der Ersparnis und der Effizienz aber auch einen entscheidenden Nachteil: Mit zunehmender Spezialisierung steigt der Koordinationsaufwand. Wie oben erläutert ist die Legitimation für den Einsatz eigener Streitkräfte höher, wenn dieser im multinationalen Rahmen stattfindet. Dies gilt aber vorrangig für die politische Bewertung. Ganz anders kann die subjektiv wahrgenommene Sinnhaftigkeit und Legitimation eines Einsatzes zwischen Soldatinnen und Soldaten verschiedener Nationen und verschiedener Kulturen variieren, was laut Gareis daran liegt, dass zwischen einer Nation und ihrem Militär ein enger Bedingungszusammenhang besteht.⁷³ Zumindest in der westlich-abendländischen Tradition ist das Militär ein Symbol nationaler Souveränität und gleichzeitig ein Instrument, um diese zu behaupten. Soldatinnen und Soldaten legitimieren ihren Kampf und ihre Bereitschaft, Leib und Leben zu riskieren, mit dem Fortbestand ihrer Nation.⁷⁴ Fragwürdig ist an dieser Stelle, ob geo- oder wirtschaftspolitische Ziele einer Nation mit dem Ziel ihres Fortbestands gleichzusetzen sind und in Folge dessen einen Einsatz ihrer Streitkräfte legitimieren. Dies ist immer im Einzelfall zu prüfen und soll an dieser Stelle nicht diskutiert werden. Dennoch könnten französische Soldatinnen und Soldaten ganz andere Legitimationsgründe für sich selbst finden als beispielsweise deutsche oder amerikanische Soldatinnen und Soldaten, unabhängig davon, ob sie gemeinsam in einem multinationalen Verband agieren. Und auch das subjektive Sicherheitsgefühl der verschiedenen Partnernationen hat Einfluss auf grundsätzliche Fragen zur Ausrichtung des multinationalen Verbands.⁷⁵

⁷² Vgl. Haltiner und Klein 2004.

⁷³ Vgl. Gareis 2016.

⁷⁴ Vgl. Freudenberg 2005.

⁷⁵ Vgl. Major und Mölling 2015.

Um sich selbst in derartigen Fragen, z.B. der Bewertung einer Bedrohungslage, möglichst wenig einzuschränken, neigen Nationalstaaten dazu, souveränitätsschonende Kooperationsbeziehungen einzugehen, was dem Gedanken einer vertikalen Integration widerspricht. Spezielle nationale Vorstellungen mit den Zielen militärischer Zusammenarbeit zu vereinbaren, kann sich aber hinderlich auf die Auftragserfüllung auswirken und diese im schlimmsten Fall lähmen.⁷⁶ Zudem bleibt bei Kooperationen in der Regel das nationale Rechtssystem bestehen. Das bedeutet, dass sich Disziplinarrechts- und Beschwerderechtssysteme gegenüberstehen, die sich teilweise erheblich voneinander unterscheiden.⁷⁷ Die Grenzen, die das jeweilige nationale Recht setzt, müssen durch zwischenstaatliche Vereinbarungen mit dem gemeinsamen militärischen Auftrag in Einklang gebracht werden. Die entstehenden Bürokratiegebilde stellen ein Hemmnis dar. Dies „führt nicht nur zu Frustration bei den eingesetzten Soldaten, sondern immer wieder zu Effizienzverlusten in den Arbeitsprozeduren“⁷⁸ (vgl. Abbildung 3).

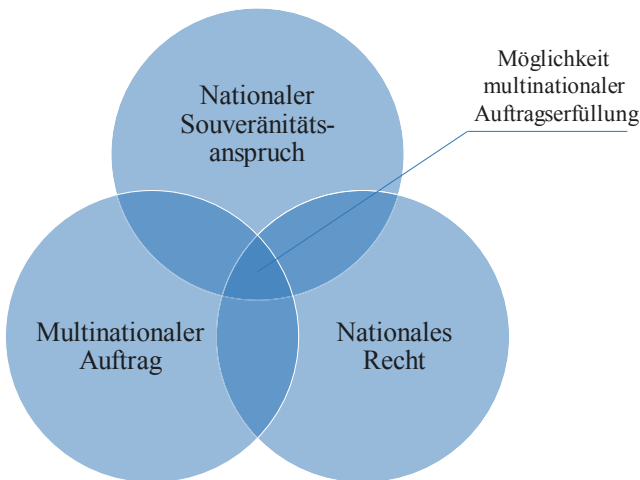


Abbildung 3: Grenzen multinationaler Zusammenarbeit

⁷⁶ Vgl. Gareis 2015.

⁷⁷ Vgl. Haltiner und Klein 2004.

⁷⁸ Gareis 2016, S. 180 f.

Fazit

Die Frage, ob multinationale Zusammenarbeit unter Beibehaltung nationaler Souveränität und heterogener Führungskonzepte möglich ist, kann derzeit nicht abschließend beantwortet werden. Nationalstaaten werden immer einen Souveränitätsanspruch an ihre eingegliederten Streitkräfte stellen. Trotzdem findet multinationale, militärische Zusammenarbeit statt, heute mehr denn je. Wo die gemeinsamen militärischen Ziele keine Einschränkung im Souveränitätsanspruch der Partnernationen fordern, strukturiert sich die Kooperation meist als horizontale Multinationalität. Ein Austausch zwischen den Streitkräften findet auf politischer Ebene statt, eine Anpassung oder Annäherung an andere Führungskonzeptionen findet, zumindest unterhalb der obersten Führungsebene, kaum statt. Kollektive Organisationen wie die NATO sind sich allerdings der Risiken fehlender Interoperabilität zwischen den Streitkräften – unter anderem fehlender Austausch und mangelnde militärische Zusammenarbeit auf der Ausführungsebene⁷⁹ – bewusst. So bietet etwa die NATO SCHOOL Oberammergau Kurse für Teileinheiten ihrer Mitglieder an, um diese fachlich und interkulturell auf den multinationalen Einsatz vorzubereiten.⁸⁰

In multinationalen Verbänden, die das Prinzip der vertikalen Integration anwenden, findet auch ein Austausch der unterschiedlichen Kulturen und damit der Führungskonzeptionen statt. Eine Anpassung der Führungskonzeptionen erscheint hier durchaus sinnvoll. So versuchen die amerikanischen Streitkräfte die deutsche Auftragstaktik in ihre eigenen Strukturen zu integrieren, übernehmen aber nur das Führungsverfahren als solches, nämlich keine vordefinierten Abläufe zu befehlen und dem Untergebenen gewisse Freiräume zu lassen. Der Grundgedanke, auf dem das Führen mit Auftrag aber basiert, die Wurzeln der Inneren Führung mit dem Soldaten als Staatsbürger in Uniform als selbstreflektierendes Individuum, lässt sich nicht ohne Weiteres in der Führungskonzeption verankern, da er kulturell tief verwurzelte Grundannahmen berührt.

⁷⁹ Vgl. z.B. Moelker et al. 2007.

⁸⁰ Vgl. zur Notwendigkeit einer internationalen professionellen Ausbildung zu kulturellen Interoperabilität auch Paget 2016.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass heterogene Führungskonzeptionen den Auftragserfolg schmälern oder gar gefährden können. Dies gilt weniger für den Fall der horizontalen Integration, bei der Soldatinnen und Soldaten verschiedener Nationalitäten in ihre gewohnten Führungsstrukturen eingebunden sind, umso mehr aber für die vertikale Integration, bei der deutlich mehr Voraussetzungen für eine Integration und funktionierende Kooperation der einzelnen Partner erfüllt werden müssen.⁸¹ Dennoch muss bei multinationaler Zusammenarbeit abgewogen werden, inwieweit die nationale Souveränität und das Selbstbestimmungsrecht in Bezug auf die eigenen Streitkräfte in Frage gestellt werden dürfen, da der Souveränitätsanspruch unmittelbar an ihre Legitimation geknüpft ist.

Literatur

- Aylwin-Foster, Nigel (2005): Changing the Army for Counterinsurgency Operations. In: *Military Review* 85 (6), S. 2–14.
- Badsey, Stephen (1997): Coalition Command in the Gulf War. In: Gary Sheffield (Hrsg): *Leadership and Command. The Anglo-American Military Experience since 1861*. London: Brassey.
- Ben-Shalom, Uzi; Shamir, Eitan (2011): Mission Command Between Theory and Practice: The Case of the IDF. In: *Defense & Security Analysis* 27 (2), S. 101–117.
- Berg, Wolfhard-Dietrich; Fröchling, Helmut (1976): *Kooperative Führung. Der Führungsvorgang in militärischen Führungssystemen*. Herford: Mittler.
- BMVg (1986): Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zur Anwendung der Konzeption der Inneren Führung oder vergleichbarer Konzeptionen in NATO-Staaten. Bonn.
- BMVg (1993): ZDv 10/1 Innere Führung. Berlin.
- BMVg (1994): Weißbuch 1994. Berlin.
- BMVg (1998a): HDv 100/100 Truppenführung. Berlin.
- BMVg (1998b): HDv 100/900 Führungsbegriffe. Berlin.
- BMVg (2008): ZDv A-2600/1 Innere Führung. Berlin.
- BMVg (2016): Weißbuch 2016. Berlin.
- Chatman, Jennifer A.; Caldwell, David F.; O'Reilly, Charles A.; Doerr, Bernadette (2014): Parsing organizational culture: How the norm for adaptability influences the relationship between culture consensus and financial performance in high-technology firms. In: *Journal of Organizational Behavior* 35 (6), S. 785–808.

⁸¹ Vgl. Gareis und vom Hagen 2004.

- DeCostanza, Arwen H.; Gallus, Jessica A.; Babin, LisaRe Brooks (2015): Global Teams in the Military. In: Jessica L. Wildman und Richard L. Griffith (Hrsg): *Leading global teams. Translating multidisciplinary science to practice*. New York: Springer, S. 295–322.
- Erler, Fritz (1965): *Demokratie in Deutschland*. Stuttgart: Seewald.
- Freudenberg, Dirk (2005): *Militärische Führungsphilosophien und Führungskonzeptionen ausgewählter NATO- und WEU-Staaten im Vergleich*. Zugl.: München, Univ. d. Bundeswehr, Diss., 2004. Baden-Baden: Nomos.
- Freudenberg, Dirk (2014): *Auftragstaktik und Innere Führung. Feststellungen und Anmerkungen zur Frage nach Bedeutung und Verhältnis des inneren Gefüges und der Auftragstaktik unter den Bedingungen des Einsatzes der Deutschen Bundeswehr*. Berlin: Hartmann Miles.
- Fröhling, Hans-Günter (2005): *Innere Führung und Multinationalität als Herausforderung für die Bundeswehr und die Streitkräfte ausgewählter NATO-Partner*. Neubiberg.
- Gareis, Sven Bernhard (2016): *Multinationalität als militärsoziologisches Forschungsgebiet*. In: Angelika Dörfler-Dierken und Gerhard Kümmel (Hrsg): *Am Puls der Bundeswehr. Militärsoziologie in Deutschland zwischen Wissenschaft, Politik, Bundeswehr und Gesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS, S. 169–188.
- Gareis, Sven Bernhard; vom Hagen, Ulrich (2004): *Militärkulturen und Multinationalität. Das Multinationale Korps Nordost in Stettin*. Opladen: Leske + Budrich (Schriftenreihe des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr).
- Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz – SG): Soldatengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 2005 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1147) geändert worden ist.
- Großer Generalstab (1912): *Moltkes Kriegslehren. Die Schlacht. Moltkes Militärische Werke IV, Teil 3*. Berlin: Verlag Mittler und Sohn.
- Halpin, Stanley M. (2011): *Historical influences on the changing nature of leadership within the military environment*. In: *Military Psychology* 23 (5), S. 479–488.
- Haltiner, Karl W.; Klein, Paul (2004): *Multinationalität als Herausforderung für die Streitkräfte*. Baden-Baden: Nomos.
- Harding, Gabi (2012): *Topmanagement und Angst. Führungskräfte zwischen Copingstrategien, Versagensängsten und Identitätskonstruktion*. Zugl.: Hagen, FernUniv., Diss. u.d.T.: Harding, Gabi: *Topmanagement und Angst*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hedlund, Erik (2017): *Team Learning and Leadership in Multinational Military Staff Exercises*. In: *Armed Forces & Society* 43 (3), S. 459–477.
- Hoerle, Siegfried (1996): *Führungskultur in der Schweizer Armee. Eine empirische Studie*. Zugl.: Zürich, Univ., Diss., 1996. Frauenfeld: Huber.
- Hutmacher, Oliver (2003): *Die Führungskonzeption der deutschen und italienischen Streitkräfte im Vergleich*. Zugl.: München, Univ. der Bundeswehr, Diss., 2003. Frankfurt am Main: Lang.

- Jandrey; Hans-Dieter (1985): US Field Manual 100-5 (AirLand Battle) und HDv 100/100. Vergleichende Bewertung im Hinblick auf Interoperabilität amerikanischer und deutscher Landstreitkräfte. Jahresarbeit an der Führungsakademie der Bundeswehr. Hamburg: Führungsakademie der Bundeswehr.
- Kieser, Alfred (1992): Organisation. Berlin: De Gruyter.
- Kieser, Alfred; Reber, Gerhard; Wunderer, Rolf (1987): Handwörterbuch der Führung. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Klein, Paul (1993): Probleme in multinationalen militärischen Verbänden am Beispiel der Deutsch-Französischen Brigade. München.
- Kraus, Rafaela; Kreitenweis, Tanja; Degen, Dennis (2018): Force-specific leadership cultures in multinational associations. Presentation at the International Military Testing Association Conference in Kingston.
- Kuhn, Maike (2012): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Mehrebenensystem. Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung am Beispiel der Militäroperation der Europäischen Union in der Demokratischen Republik Kongo 2003. Zugl.: Frankfurt am Main, Univ., Diss., 2011. Heidelberg: Springer.
- Leonhard, Nina; Werkner, Ines-Jacqueline (2012): Militärsoziologie - Eine Einführung. 2., aktualisierte und ergänzte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Major, Claudia; Mölling, Christian (2014): Das Rahmennationen-Konzept. Deutschlands Beitrag, damit Europa verteidigungsfähig bleibt. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Major, Claudia; Mölling, Christian: Debatte um die Europäische Armee (2015): Pragmatismus statt Zukunftsvisionen. Online verfügbar unter <https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/debatte-um-die-europaeische-armee-pragmatismus-statt-zukunftsvisionen/>, zuletzt geprüft am 21.06.2019.
- Mayer, Sebastian: Europäische Sicherheitspolitik jenseits des Nationalstaats (2009): Die Internationalisierung von Präventions- und Interventionsmaßnahmen in NATO und EU. Frankfurt am Main: Campus.
- Meyerson, Debra; Martin, Joanne (1987): Cultural change: An integration of three different views. *Journal of management studies*. In: *Journal of Management Studies* 24 (6), S. 623–647.
- Moelker, René; Soeters, Joseph; vom Hagen, Ulrich (2007): Sympathy, the Cement of Interoperability. In: *Armed Forces & Society* 33 (4), S. 496–517.
- Multop, Charles; Barrett, William G. (1958): Infantry unit leader's guide. Harrisburg: The Military Service Publishing Company.
- O'Reilly, Charles A.; Caldwell, David F.; Chatman, Jennifer A.; Doerr, Bernadette (2014): The Promise and Problems of Organizational Culture. In: *Group & Organization Management* 39 (6), S. 595–625.
- Paget, Steven (2016): 'Interoperability of the Mind'. In: *The RUSI Journal* 161 (4), S. 42–50.
- Reifferscheid; Christoph; Bednarz, Ulf (2020): Führung in der Bundeswehr oder die Frage: Kann man Weisungen befehlen bzw. Befehle anweisen? In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 331–344.

- Richter, Gregor (2018): Antecedents and Consequences of Leadership Styles. In: *Armed Forces & Society* 44 (1), S. 72–91.
- Santero, Manuel C.; Navarro, Eulogio S. (2006): Leadership in Mission Althea 2006-2007. Strausberg.
- Shamir, Eitan (2010): The Long and Winding Road: The US Army Managerial Approach to Command and the Adoption of Mission Command (Auftragstaktik). In: *Journal of Strategic Studies* 33 (5), S. 645–672.
- Soeters, Joseph (2018): Organizational Cultures in the Military. In: Giuseppe Caforio und Marina Nuciarì (Hrsg.): *Handbook of the Sociology of the Military*. 2. Aufl. Cham: Springer International Publishing, S. 251–272.
- Soeters, Joseph; Tresch, Tibor Szvircsev (2010): Towards Cultural Integration in Multinational Peace Operations. In: *Defence Studies* 10 (1-2), S. 272–287.
- Stone, Dianna L.; Stone-Romero, Eugene F. (2008): The influence of culture on human resource management processes and practices. New York, s.l.: LEA.
- von Rosenstiel, Lutz (2006): Führung. In: Heinz Schuler (Hrsg.): *Lehrbuch der Personalpsychologie*. 2., überarb. und erw. Aufl. Göttingen: Hogrefe, S. 353–384.
- Walle, Heinrich (1991): Von der Friedenssicherung zur Friedensgestaltung. Deutsche Streitkräfte im Wandel. Herford: Mittler.
- Wickham, John A. (1995): On Leadership and the Profession of Arms. Memorable Words of the 30th Chief of Staff. Unites States Army.
- Winkler, Heinrich August (1992): Klassenkampf oder Koalitionspolitik? Grundentscheidungen sozialdemokratischer Politik 1919-1925. Heidelberg: Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte.
- Wyss, Marco (2013): Entwicklung der Verteidigungsausgaben ausgewählter europäischer Staaten seit 1990: Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Finnland, Österreich und Schweden. Zürich.
- Zarthe, Sascha (2005): Die militärischen Führungsphilosophien, Führungskonzeptionen und Führungskulturen Ungarns und Deutschlands im Vergleich. Neubiberg.



Forschung als Beitrag zur Einsatzbereitschaft

am Beispiel des Zentrums für Medizinischen ABC-Schutz

Kai Kehe, Roman Wölfel

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag adressieren die Autoren das Themenfeld Einsatzorganisation und Forschung. Nach einer theoretischen Einordnung relevanter Begrifflichkeiten wird insbesondere die angewandte Forschung im medizinischen ABC-Schutz thematisiert. Diesbezüglich werden zum einen das *Zentrum für Medizinischen ABC-Schutz* und zum anderen die *Task Force Medizinischer ABC-Schutz* angeführt und deren Bedeutung im gegenständlichen Kontext erläutert.

Einleitung

Einsatzorganisationen (EO) haben spezifische Charakteristika im zivilen und militärischen Kontext. Ihnen gemeinsam ist der Aspekt der Gefahrenabwehr und der Schadensbekämpfung. Die dabei entstehende Dynamik des Geschehens und die schwer vorhersehbaren Umfeldfaktoren stellen besondere Herausforderungen hinsichtlich der Planung und Vorbereitung dar. Wissenschaftliche Analysen von EO bzw. der von diesen bewältigten Schadensereignissen sind retrospektiv und mitunter langwierig, insbesondere wenn dabei z.B. auch Langzeitfolgen mitbetrachtet werden sollen. Solche Untersuchungen zu EO können zudem die Optimierung der Prozesse zum Ziel haben, um so bei zukünftigen Ereignissen besser auf die Dynamik des Geschehens durch eine rasche Implementierung einer handlungsstarken EO reagieren zu können. Wissenschaft kann darüber hinaus entscheidend zum Gelingen eines Einsatzes beitragen, wenn wissenschaftsbasierte Dienstleistungen für die Schadensbewältigung von wesentlicher Bedeutung sind. Dies ist insbesondere bei ABC-Lagen oder vergleichbaren Katastrophen der Fall. Solche Extremlagen erfordern wissenschaftliche Expertise, die aus einem Wirkverbund leistungsfähiger Laborinfrastruktur im rückwärtigen Bereich (Reachback) und vorgeschobenen Kräften nahe am Schadensort besteht. Nur so können beispielsweise natürliche

Ausbrüche gefährlicher Infektionskrankheiten vom absichtlichen Einsatz biologischer Kampfstoffe oder toxische Umweltkatastrophen vom terroristischen Einsatz hochgiftiger Stoffe unterschieden werden. Neben der diagnostischen Eingrenzung können weiterhin forensische Beiträge zum Verstoß gegen das Völkerrecht gerichtsfest gewonnen werden. Innerhalb des vorliegenden Beitrages wird im Schwerpunkt auf die Bedeutung angewandter medizinischer Forschung in diesem Kontext eingegangen.

Theoretische Grundlagen

Gegenstand

Zivile und militärische EO sind in Deutschland auf die Bewältigung der typischerweise in ihrem Aufgabenbereich auftretenden Gefahrenlagen ausgerichtet. In besonderen Fällen, wie extremen Naturkatastrophen und insbesondere bei Ereignissen mit ABC-Schadensereignissen, ist ein gemeinsamer Ansatz aller beteiligten Behörden, Einsatz- und Hilfsorganisationen zur Schadensbewältigung erforderlich. Das erfolgreiche Handeln von EO in diesen besonderen ABC-Lagen ist davon abhängig, dass neben den verfügbaren Kräften auch spezialisiertes Personal und Einheiten im Einsatz zur Verfügung stehen, um die Einsatzleitung bestmöglich zu beraten. Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich hierbei auf den gesundheitlichen ABC-Schutz. Da die Expertise in diesem Bereich nur sehr limitiert verfügbar ist, müssen die medizinisch-wissenschaftlich tätigen Institute neben der fachlichen Kompetenz auch operative Fähigkeiten aufbauen, um im Einsatzfall rasch verfügbar zu sein. Die Umgliederung im Einsatzfall von wissenschaftlich tätigen Instituten in eine EO, also die Translation von Wissenschaft in Einsatzfähigkeiten, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

Rahmenbedingungen

Deutschland ist als eine der wichtigsten Industrienationen der Welt global vernetzt. Sicherheit und wirtschaftlicher Wohlstand bedingen einander. Ein störungsfreier Welthandel ist daher für die Exportnation Deutschland ein wichtiger Wert. Unmittelbar damit verbunden ist die äußere Sicherheit als Eckpfeiler und Garant für Wohlstand und Wachstum. Die Gewährleistung dieser Sicherheit ist die Hauptaufgabe der deutschen Streitkräfte, die hierzu in eine internationale Sicherheitsarchitektur eingebettet sind.

Die innere Sicherheit ist ein weiteres Kriterium für die Attraktivität Deutschlands. Der Staat garantiert durch eine leistungsfähige Polizei den Schutz vor Bedrohungen aus dem Innern. Aufgrund der Erfahrungen der Weimarer Republik und des Dritten Reiches sind äußere und innere Sicherheit zwei verfassungsrechtlich strikt voneinander getrennte Aufgabengebiete. Der Einsatz von Streitkräften im Innern ist auf wenige Ausnahmefälle begrenzt.¹ Im Rahmen der Amtshilfe² können darüber hinaus bestimmte Expertisen und Fähigkeiten der Bundeswehr bereitgestellt werden, sofern sie in zivilen EO nicht oder in nicht ausreichendem Umfang verfügbar sind. Bei Einsätzen der Bundeswehr im Ausland ergibt sich andererseits immer wieder das Erfordernis einer engen Zusammenarbeit mit nicht-militärischen deutschen Fähigkeiten: Da die Stabilisierung von Konfliktregionen niemals allein durch Anwendung militärischer Mittel gelingen kann, wird im Konzept der *vernetzten Sicherheit*³ die enge Zusammenarbeit von Streitkräften, Polizei und Entwicklungspolitik im Ausland notwendig. Der Umstand, dass ein instabiles äußeres Umfeld (Bürgerkriege, hybride Kriegsführung, internationaler Terrorismus) sehr wohl die innere Sicherheit bedrohen kann, haben die Anschläge vom 11. September 2001 gezeigt. Die Trennung zwischen äußerer und innerer Sicherheit ist in Deutschland im Grundsatz weiterhin gegeben. Gleichwohl ist für eine stärkere Vernetzung verschiedener Sicherheitsbehörden im Rahmen der Terrorismusabwehr das *Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum* in Berlin institutionell eingerichtet worden.

Das Wachstum der Weltbevölkerung, Armut und Klimawandel begünstigen in den letzten Jahrzehnten das Auftreten von Pandemien und regionalen Ausbrüchen gefährlicher Infektionskrankheiten. Aufgrund der hohen Mobilität der Weltbevölkerung kann dies rasch auch ein nationales Problem werden – mit weitreichenden Konsequenzen: Der Ausbruch von Ebola in Westafrika 2014 war eine solche Bedrohung und konnte nur durch den entschiedenen Einsatz von internationalen Hilfsorganisationen als auch mit militärischen EO bewältigt werden. Allein die USA haben über 5.000 Soldaten nach Liberia entsandt. Aus Europa wurden sowohl zivile als auch militärische EO nach Westafrika geschickt. Deutschland hat hierbei frühzeitig einen wertvollen Beitrag im Bereich der hochmobilen Labordiagnostik (EU Mobile Lab) geleistet. Die entsprechende schnell verlegbare Diagnostikausstattung wurde durch den Sanitätsdienst der Bundeswehr entwickelt

¹ Grundgesetz Art. 87a Abs. 2.

² Grundgesetz Art. 35.

³ Bundeszentrale für politische Bildung 2014.

und im Rahmen eines Kooperationsprojektes zivilen Hilfsorganisationen zur Verfügung gestellt. Mittlerweile ist die Bekämpfung von Pandemien Bestandteil des Weißbuchs der Bundeswehr geworden und hat somit Eingang in das militärische Fähigkeitsspektrum gefunden. Parallel dazu hat das Bundesministerium für Gesundheit am Robert-Koch-Institut das Zentrum für Internationalen Gesundheitsschutz (ZIG) gegründet. Das ZIG ergänzt das Zentrum für Biologische Gefahren und Spezielle Pathogene (ZBS), welches sich neben Ausbrüchen von hochpathogenen Erregern auf die Erkennung, Bewertung und Bewältigung möglicher bioterroristischer Anschläge spezialisiert hat. Insgesamt lässt sich daher in der jüngeren Vergangenheit ein Trend zur stärkeren Vernetzung von Sicherheits- und Gesundheitsbehörden sowie zivilen und militärischen EO beobachten. Dies ist angesichts der möglichen Bedrohung und der verfügbaren knappen Ressourcen sehr geboten, um den bestmöglichen Schutz zu gewährleisten.

Einsatz, Einsatzorganisationen und High Reliability Organizations

Einsätze haben die Erhaltung oder Wiederherstellung von Ordnung und Struktur zum Ziel. Sie dienen der Gefahrenabwehr bzw. der Schadensminimierung. Dadurch soll bestenfalls ein normales Leben wieder ermöglicht werden oder aber, im Extremfall, das reine Überleben gesichert werden. Einsätze zur Bewahrung oder Wiederherstellung der inneren und äußeren Sicherheit können durch *gesetzlich bestellte EO* durchgeführt werden. Davon abgegrenzt sind z.B. Einsätze von *Hilfsorganisationen* im Rahmen humanitärer Hilfe. Allen Einsätzen gemeinsam ist das Charakteristikum des hocheffizienten Handelns unter zeitlichem Druck und Stress, schwierigen (Umwelt-)Bedingungen und möglicherweise gravierenden Folgen des eigenen Handelns. Die organisatorischen Grundlagen und Verfahren folgen ähnlichen Mustern: Charakteristisch ist die Erwartung einer hohen Effizienz, Verfügbarkeit, Resilienz, Expertise und Fehlerfreiheit. Müller sieht daher EO als speziellen Teil der Hochverlässlichkeitsorganisationen, den sogenannten High Reliability Organizations (HRO).⁴ Feuerwehr, Polizei oder Streitkräfte sind staatlich legitimierte HRO. Üblicherweise wird bei den genannten EO zwischen einem Bereitschaftszustand und dem Einsatz im Rahmen einer Aufbauorganisation unterschieden. EO können als Dienstleister beschrieben und der Wechsel von den oben genannten Zuständen als Strukturwechsel dargestellt werden. Potential-, Prozess- und Ergebnisorientierung sind weitere Merkmale ihrer Leistungserbringung.

⁴ Vgl. Müller 2018.



Abbildung 1: Modell zur Beschreibung der Leistungserbringung in Einsatzorganisationen⁵

Für den Regelfall ist diese Betrachtung ausreichend und setzt voraus, dass die notwendigen Ressourcen, also die personelle und materielle Einsatzbereitschaft, ausreichend gut definiert sind. Die vorhandenen Einsatzkräfte reichen also aus, um in verschiedenen Situationen lageangepasst handeln zu können und den Einsatz erfolgreich abzuschließen.

ABC-Einsatzlagen

Der Einsatz von Massenvernichtungswaffen oder analogen ABC-Szenarien kann katastrophale Ausmaße erreichen und die verfügbaren Ressourcen zur Gefahren- und Schadensbekämpfung rasch erschöpfen. Der massenhafte Einsatz chemischer Waffen im Ersten Weltkrieg wurde international geächtet. Es wurden seitdem große Anstrengungen unternommen, chemische Waffen zu vernichten. Die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) überwacht als internationale Institution die Einhaltung der Chemiewaffenkonvention. Obgleich nahezu alle Staaten der Welt das Abkommen unterzeichnet haben, ist in den letzten Jahrzehnten ein vermehrter Einsatz von chemischen Kampfstoffen in kriegesischen Konflikten zu verzeichnen: Von 1980 bis 1988 wurden während des Krieges zwischen dem Irak und dem Iran wiederholt Haut- und Nervenkampfstoffe eingesetzt. Neben vielen tausend Toten leiden immer noch 30.000 Menschen an den Spätfolgen.

⁵ Müller 2018, S. 32.

Der chemische Krieg hat verheerende Langzeitfolgen und belastet das Gesundheitssystem eines betroffenen Landes über Jahrzehnte. Neben klassischen militärischen Konflikten sind in *Bürgerkriegen* wie in Syrien und im Irak ebenfalls Haut- und Nervenkampfstoffe eingesetzt worden, wie z.B. in Ghouta mit über 1.000 Toten. In *terroristischer* Absicht sind 1994 und 1995 durch Anhänger der Aum Shinrikyo Sekte Anschläge in Matsumoto und Tokyo mit dem chemischen Kampfstoff Sarin verübt worden. Weniger bekannt sind die Versuche der japanischen Terroristen an andere hochgiftige Toxine und hochgefährliche Erreger wie Milzbrandbakterien und Ebolaviren zu gelangen. Im zivilen Bereich können ABC-Schadenslagen ebenfalls auftreten: Der bislang schwerste Chemieunfall ereignete sich 1984 im indischen Bophal. Dabei wurden aus einem Lagertank große Mengen der Chemikalie Methylisocyanat freigesetzt. Das betroffene Gebiet umfasste 20 km². Am Ende waren 5.000 Tote zu beklagen und mehr als 200.000 Betroffene erlitten dauerhafte Schäden. Aktuell weitaus gravierender ist die sogenannte Opioid-Krise: Der massenhafte Gebrauch legaler und illegaler Varianten des Morphins hat dramatische Folgen für die westlichen Gesellschaften, allen voran für die USA. Der Missbrauch der teilweise bis zu 1.000-fach stärker als Morphin wirksamen Substanzen führte zu zahlreichen Todesfällen und hat erstmals seit 1918 die statistische Lebenserwartung in den USA sinken lassen.⁶ Der Einsatz von Polizeikräften gegen Drogendealer und -labore ist aufgrund der bereits in geringsten Mengen tödlichen Drogen mittlerweile sehr gefährlich geworden und orientiert sich zunehmend an Einsatztaktiken, welche bei ABC-Einsatzlagen üblich sind und militärischen Erfordernissen genügen. Auch die unmittelbare Verfügbarkeit von ABC-Kampfstoffen in Händen von Terroristen ist mittlerweile möglich. Syntheseanleitungen kursieren im Internet und finden Nachahmer. Aber auch die rasche Entwicklung neuer biotechnologischer Verfahren (z.B. CRISPR/CAS, synthetische Biologie) ist sorgfältig zu beobachten und die technologischen Folgen genau zu betrachten, da das mögliche Schadenspotential sehr hoch ist. Schadensereignisse durch hochtoxische Stoffe (vgl. Tabelle 1) können sich unmittelbar entwickeln, z.B. nach einer plötzlichen Freisetzung. Sie können aber auch erst verzögert zu Tage treten. Daneben sind auch besorgte Bürgerinnen und Bürger zu betrachten, die allein durch Angst- und Stressreaktionen diverse Symptome zeigen (sogenannte *Worried well*) und die Situation weiter eskalieren lassen bzw. medizinische Einrichtungen blockieren.

⁶ Vgl. Rehm und Probst 2018.

Tabelle 1: Biologische und chemische Kampfstoffe, die eine akute Symptomatik aufweisen.

<i>Kampfstoffgruppe</i>	<i>Beispiele</i>
Nervenkampfstoffe	VX, Sarin, Cyclosarin, Tabun, Soman
Hautkampfstoffe	S-Lost, N-Lost, Lewisit, Phosgenoxim
Blutkampfstoffe	Blausäure, Chlorcyan
Lungenkampfstoffe	Phosgen, Diphosgen, Chlorpikrin
Psychokampfstoffe	Chinuklidinylbenzilat
Bakterielle Toxine	Botulinumtoxin, Staphylokokken-Enterotoxin B
Pflanzentoxine	Rizin, Abrin
Pilztoxine	T-2 Mykotoxine, Aflatoxine, Phallotoxin, Amanitin

ABC-Szenarien ist neben der Schadensbewältigung gemein, dass auch forensische Aspekte eine wichtige Rolle spielen, um eine nationale bzw. internationale Strafverfolgung zu ermöglichen. Klassische EO können mit der Bewältigung von ABC-Schadenslagen rasch überfordert werden. Es handelt sich um Lagen, die sehr selten sind und gleichzeitig weitreichende Konsequenzen haben (low probability, high impact). Kleine Fehlentscheidungen können große Konsequenzen haben. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Experten mit Sachverstand rasch zu aktivieren und gegebenenfalls an den Schadensort zu bringen. ABC-Experten sollten daher Teil der EO oder darin eingebettet sein. Nur so ist die zeitnahe Bereitstellung wissenschaftlicher Expertise und Dienstleistungen sichergestellt. Wissenschaft bekommt in diesem Kontext einen operativen Charakter. Nach La Porte müssen EO als HRO aufgestellt sein.⁷ Daher ist auch die Forschung den Einsatzerfordernissen anzupassen und im Prozess der Leistungserbringung von EO abzubilden.

⁷ Vgl. La Porte 1996.

Wissenschaftliche Dienstleistungen im Einsatz – Strukturen

Die Notwendigkeit der Erbringung (medizinisch-)wissenschaftlicher Dienstleistungen für EO – insbesondere beim Einsatz von ABC-Kampfstoffen – wurde in den vorherigen Ausführungen erläutert. In der weiteren Darstellung liegt der Fokus auf medizinischer Forschung. Weltweit existieren nur wenige Forschungsinstitute, welche sich mit der Vorbeugung, Erkennung und Behandlung von Erkrankungen durch ABC-Kampfstoffe befassen. Zwar können in einigen Fällen Erkenntnisse aus Forschungsarbeiten mit minder giftigen Toxinen oder weniger gefährlichen Krankheitserregern auf Erkrankungen durch ABC-Kampfmittel übertragen werden, sodass auch durch gute zivile Forschung viele Erkenntnisse generierbar wären. Leider stehen die wissenschaftspolitischen Entwicklungen dem entgegen. Im Zuge der Erosion z.B. toxikologischer Lehrstühle in Deutschland ist kaum noch Forschung zur Verbesserung des medizinischen Schutzes bei akuten Vergiftungen zu verzeichnen. Wissenschaftlich tätige Toxikologen sind zunehmend keine Mediziner mehr. Damit ist ein Verlust von toxikologischer Expertise und Forschungskapazitäten unvermeidlich. Analoges lässt sich auch für den Bereich der Radiobiologie feststellen, da mit dem Ausstieg aus der Kernenergie die Finanzierung medizinischer Forschung in diesem Bereich rückläufig ist. Notwendige Forschungs- und Entwicklungsvorhaben können nicht mit der gebotenen Dringlichkeit bearbeitet werden. Zur Illustration seien hier zwei Kernbereiche genannt:

- Entwicklung neuer Antidote und Impfungen
- Evaluierung der analytischen Fähigkeiten zur Detektion von Gefahrstoffen

Darüber hinaus müssen wissenschaftliche Dienstleistungen und Experten im Einsatz für EO verfügbar sein. Dies ist mit rein universitären Forschungsinstitutionen nicht leistbar. Hierzu bedarf es wissenschaftlicher Elemente, die in der Lage sind, sich in EO einzufügen, ohne zur Last zu fallen.

Forschung im Medizinischen ABC-Schutz

Kernaufgabe und Ziel des Medizinischen ABC-Schutzes ist die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit radiologisch, nuklear, biologisch oder chemisch exponierter Personen. Da die entsprechenden Krankheitsbilder oft sehr spezifisch und selten sind sowie besondere Kenntnisse und Fähigkeiten in Prävention, Diagnostik und Therapie erfordern, wurde ein speziell auf diesen Auftrag zugeschnittenes sanitätsdienstliches Element – der Medizinische ABC-Schutz – geschaffen. Die wissenschaftliche Bearbeitung von Fragestellungen im Medizinischen ABC-Schutz ist im zivilen Bereich gering ausgeprägt, daher verfügt der Sanitätsdienst der Bundeswehr mit den drei Instituten des Medizinischen ABC-Schutzes der Bundeswehr in München über singuläre nationale Ressourcen, welche auf universitärem Niveau hochwertige Forschung leisten.⁸ Neben der Forschung wird national und international die wissenschaftliche Expertise als Unterstützungsleistung zur Verfügung gestellt. Dies beinhaltet vertragliche Verpflichtungen, z.B. gegenüber der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW), der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) oder die Funktion als Referenzlabor mit der permanenten Bereitstellung von Untersuchungs- und Beratungsleistungen für den zivilen Bereich. Die fachliche Aufsicht über Institute des Medizinischen ABC-Schutzes ist in der Abteilung F *Medizinischer ABC-Schutz* der Sanitätsakademie der Bundeswehr gebündelt. Dort ist auch die Funktion des/der *Beauftragte/r des Inspektors des Sanitätsdienstes für den Medizinischen ABC-Schutz der Bundeswehr* angesiedelt. Damit verbunden ist die Aufgabe, fachliche Impulse für den gesamten Medizinischen ABC-Schutz sach- und ebenengerecht in die Führungsstruktur des Sanitätsdienstes und der Bundeswehr einzubringen. Der Verbund aus den drei Ressortforschungsinstituten für den Medizinischen ABC-Schutz⁹ in Verbindung mit der Abteilung für den Medizinischen ABC-Schutz der Sanitätsakademie der Bundeswehr (SanAkBw) bildet das Zentrum für Medizinischen ABC-Schutz (ZMedABCSch). Es ist das nationale Kompetenzzentrum für diesen Bereich.

⁸ Vgl. Wissenschaftsrat 2019.

⁹ Institut für Radiobiologie der Bundeswehr, Institut für Mikrobiologie der Bundeswehr, Institut für Pharmakologie und Toxikologie der Bundeswehr.

Zentrum für Medizinischen ABC-Schutz – translationaler Anspruch

„*From benchtop to bedside and back to benchtop*“

Unter *Translationaler Medizin* wird die Kombination von Grundlagenwissenschaften und klinisch-medizinischen Disziplinen verstanden, wodurch eine raschere Einführung von Diagnostik- und Behandlungsverfahren in die klinische Anwendung gelingen soll – *From Benchtop to Bedside*. Die traditionelle Trennung der sehr spezialisierten Grundlagenforschung von der mehr an Erfahrung orientierten Medizin am Patienten soll aufgehoben werden. Für den Medizinischen ABC-Schutz, der in seiner Forschung sehr grundlagennah ist, gleichzeitig jedoch eine starke Anwendungsorientierung aufweist, ist dieser translationale Gedanke ideal geeignet. Gleichwohl treten Erkrankungen durch ABC-Kampfstoffe in Deutschland sehr selten auf, sodass ergänzend zur anwendungsorientierten Entwicklungsforschung auch der umgekehrte Weg *From Bedside to Benchtop!* beschritten werden muss. Hierbei ist es das Ziel, klinische Erfahrungen der Wissenschaft zugänglich zu machen. Die wissenschaftliche Analyse der klinischen Beobachtung verspricht einen hohen Erkenntniswert, ist jedoch eine Herausforderung für die ohnehin zeitlich belasteten klinischen Ärzte.¹⁰ Dennoch wird der hier beschriebene zweigleisige Ansatz der translationalen Forschung respektive Medizin zunehmend in spezialisierten Zentren realisiert (z.B. Helmholtz Zentrum für Infektionsforschung) und auch das ZMedABCsSch verfolgt mit seinen drei Instituten in gleicher Weise diesem Ansatz.

Für die knappen Ressourcen im Bereich der Ressortforschung – insbesondere im Medizinischen ABC-Schutz – ist es dabei notwendig, dass bereits in der Organisationsstruktur die dargestellte Zweigleisigkeit der Forschung angelegt ist. Dies bedeutet, dass Forschung nicht nur im Labor stattfindet, sondern immer auch im Dialog mit klinisch tätigen Ärzten bzw. Einsatzmedizinern. Die Erkrankungen durch ABC-Kampfstoffe oder analoge Substanzen bzw. Erreger sind so selten, dass grundsätzlich alle weltweit auftretenden Ereignisse genutzt werden sollten, um Erkenntnisse zu sammeln. Daraus ergibt sich unter anderem die Notwendigkeit, mobile Laborkapazitäten zu schaffen.

¹⁰ Vgl. Marincola 2003.

Einsatzstruktur – Task Force Medizinischer ABC-Schutz

Neben den Forschungslaboren sind in allen drei Instituten des ZMedABCs Anteile der *Task Force Medizinischer ABC-Schutz* etabliert. Diese Task Force kann je nach Anforderung spezialisierte Teams für eine rasche medizinische Aufklärung, Probennahme und Beratung entsenden. Die Reaktionszeit beträgt maximal 48 Stunden und beinhaltet bei Bedarf für biologische Gefahrenlagen ein hochmobiles mikrobiologisches Labor. Damit ist das ZMedABCs in der Lage, unmittelbar im militärischen Einsatz wissenschaftliche Dienstleistungen und Fachexpertise zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig kann die oben aufgestellte Forderung der Zweigleisigkeit erfüllt werden: Proben, die im Einsatz gewonnen werden, werden gemäß fachlicher Vorgaben gewonnen und nach Deutschland gebracht, sodass eine tiefgreifende wissenschaftliche Analyse möglich wird. Im Rahmen des Deutschen Biosicherheitsprogrammes des Auswärtigen Amtes¹¹ und des European Mobile Laboratory Projects¹² konnte diese Fähigkeit demonstriert werden.

Für den Bereich des Medizinischen A- und C-Schutzes gilt dies in ähnlicher Weise. Im Gegensatz zu biologischen Gefahrenlagen, die sich oftmals verzögert, aber stetig bis zur Pandemie ausweiten können, treten bei A- und C-Szenarien Symptome und Schäden in der Regel räumlich begrenzt und unmittelbar auf (vgl. Abbildung 2). Neben der sofortigen Hilfe vor Ort sind für anschließende Untersuchungen zumeist komplexe Verfahren in Reach-Back-Laboren erforderlich. Hierfür müssen Proben qualifiziert gewonnen und zurücktransportiert werden. Aufgrund der dabei zu beachtenden Anforderungen an eine forensische Untersuchung resultiert dabei ein nicht zu unterschätzender Aufwand.

¹¹ Auswärtiges Amt 2019.

¹² Bernhard-Nocht-Institute for Tropical Medicine 2016.



Abbildung 2: Dekontamination eines Patienten mit C-Kampfstoff¹³

Beispielsweise kann der Nachweis des Einsatzes von chemischen Kampfstoffen massive politische oder gar militärische Vergeltungsmaßnahmen zur Folge haben. Insofern ist an alle Teile in der Transport- und Nachweiskette (Chain of Custody) ein hoher Qualitäts- und Sicherheitsanspruch zu stellen. Unter Beachtung dieser fachlichen und qualitativen Anforderungen konnte in der Vergangenheit der Einsatz von Sarin in Syrien durch die beiden OVCW-akkreditierte Labore, das Institut für Pharmakologie und Toxikologie der Bundeswehr und der TNO¹⁴ in menschlichem Gewebe nachgewiesen werden.¹⁵ Im ZMedABC Sch sind alle Wissensgenerierenden und -erhaltenen Strukturen abgebildet und eng verbunden. Die Bandbreite der Wissensgeneration umfasst:

- Grundlagennahe Forschung
- Anwendungsorientierte Forschung
- Literaturstudien und -analysen
- Anwendungsbezogene Lehre
- Übungen mit nationalen und internationalen Partnern
- Auswertung von Einsätzen (Einsatznachbereitung, Lessons Identified, Lessons Learned)

¹³ Der Patient erlitt darüber hinaus weitere traumatische Verletzungen. Nur anwendungsnahe Forschung ist in der Lage, Beiträge für derartig komplexe, medizinische Szenarien bereitzustellen.

¹⁴ Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), staatliche niederländische Organisation für Angewandte Naturwissenschaftliche Untersuchungen.

¹⁵ Vgl. John et al. 2018.

Der Wissenserhalt geschieht über das Verfassen von Konzepten, Standardisierungsdokumenten, Publikationen, Lehrbüchern, Datenbanken und Videomaterial. Durch die Zusammenfassung aller Elemente des Wissensmanagements im ZMedABCsCh als einer lernenden Organisation ergibt sich ein großer Vorteil bei der Weiterentwicklung bestehender Technologien und Verfahren, der Ausbildung sowie Beschaffung und Rüstung.

Literatur

- Auswärtiges Amt (2019): Biosicherheitsprogramm des Auswärtigen Amtes. Online verfügbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/abruestung-ruestungskontrolle/uebersicht-bcwaaffen-node/biosicherheit>, zuletzt geprüft am 13.08.2019.
- Bernhard-Nocht-Institute for Tropical Medicine (2016): European Mobile Laboratory Project. Online verfügbar unter <https://www.emlab.eu>, zuletzt geprüft am 13.08.2019.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2014). Das Zusammenwachsen von innerer und äußerer Sicherheit. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/190542/das-zusammenwachsen-von-innerer-und-aeusserer-sicherheit>, zuletzt geprüft am 13.08.2019.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-I, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist.
- John, Harald; van der Schans, Marcel J.; Koller, Marianne; Spruit, Helma E. T.; Worek, Franz; Thiermann, Horst; Noort, Daan (2018): Fatal sarin poisoning in Syria 2013: forensic verification within an international laboratory network. In: *Forensic toxicology* 36 (1), S. 61–71.
- La Porte, Todd R. (1996): High Reliability Organizations. Unlikely, Demanding and At Risk. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 4 (2), S. 60–71.
- Marincola, Francesco M. (2003): Translational Medicine: A two-way road. In: *Journal of translational medicine* 1 (1), S. 1.
- Müller, Johannes C. (2018): Wissenstransfer in Einsatzorganisationen. Empirische Entwicklung eines Bezugsrahmens für den intraorganisationalen Transfer von Einsatzwissen. Wiesbaden: Springer.
- Rehm, Jürgen; Probst, Charlotte (2018): Decreases of Life Expectancy Despite Decreases in Non-Communicable Disease Mortality: The Role of Substance Use and Socioeconomic Status. In: *European addiction research* 24 (2), S. 53–59.
- Wissenschaftsrat (2019): Sehr gute Forschung unter schwierigen Bedingungen. Zwei wehrmedizinische Einrichtungen positiv begutachtet. Online verfügbar unter https://www.wissenschaftsrat.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/PM_2019/pm_1719.html, zuletzt geprüft am 13.08.2019.



Ehrenamtliche Führung als Rückgrat des deutschen Bevölkerungsschutzes

Eine Betrachtung an der Schnittstelle zur alltäglichen Gefahrenabwehr

Jörg M. Haas

Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag wird die Bedeutung des Ehrenamtes für die alltägliche Gefahrenabwehr und im Speziellen die Rolle von ehrenamtlicher Führung hervorgehoben. Nach einer Erläuterung der gesetzlichen Grundlagen der Führung im deutschen Bevölkerungsschutz sowie deren historischer Entwicklung skizziert der Autor den Ausbildungsaufwand für ehrenamtliche Führung und beschreibt überdies die Schnittstelle der alltäglichen Gefahrenabwehr zum Bevölkerungsschutz. Abschließend werden Implikationen formuliert, die sich insbesondere auf die Entwicklungen des demografischen Wandels zurückführen lassen.

Einleitung

Alleinstellungsmerkmal des deutschen Katastrophenschutzes im internationalen Vergleich ist es, dass er zu über 90 Prozent vom Ehrenamt getragen wird. Auf der einen Seite stellt diese Tatsache nicht nur hohe Anforderungen an Ausbildung und Qualifikation des ehrenamtlichen Personals; dies kann den Umfang einer zweiten Berufsausbildung annehmen.¹ Auch die generelle Tagesverfügbarkeit muss sichergestellt sein, um eine Alarmierungssicherheit im Großschadensfall gewährleisten zu können. Auf der anderen Seite führte die Effizienzsteigerung – rein nach ökonomischen Gesichtspunkten – unter dem Zwang knapper kommunaler Haushalte, kombiniert mit einer zunehmenden Anzahl von Einsätzen, auch zu einem höheren Einsatzaufkommen im ehrenamtlich getragenen Bevölkerungsschutz. In einer

¹ Vgl. hierzu auch Blanckmeister 2020 in diesem Band.

Großschadenslage – an der Schnittstelle zwischen alltäglicher Gefahrenabwehr und dem amtlich festgestellten Katastrophenfall – unterstützen die ehrenamtlichen Einsatz- und Führungskräfte immer häufiger im Rahmen der Amtshilfe die Gefahrenabwehr. Dieser Umstand, gepaart mit weiteren Faktoren, wie dem demografischem Wandel, der Trennung von Arbeits- und Wohnstätte und beispielsweise dem geänderten, projektorientierten Freizeitverhalten, machen – dies zeigen die nachfolgenden Ausführungen – eine genauere Betrachtung der mittelfristigen Zukunftssicherheit des Gesamtsystems notwendig.

Gesetzliche Grundlagen der Führung im deutschen Bevölkerungsschutz

Wer ist für was im deutschen Bevölkerungsschutz zuständig? Mit dieser Einstiegsfrage muss jede Betrachtung eines Führungssystems im deutschen Bevölkerungsschutz beginnen. Sie führt unweigerlich zu den gesetzlichen Grundlagen und damit zu den Verantwortlichkeiten und klärt schlussendlich die Führungsfrage im deutschen Bevölkerungsschutz. Zunächst muss festgestellt werden, dass der Begriff Bevölkerungsschutz in Form einer Legaldefinition in der Bundesrepublik Deutschland unbekannt ist. Eine Definition des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) lautet wie folgt:

„Der Bevölkerungsschutz beschreibt als Oberbegriff alle Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im Katastrophenschutz sowie des Bundes im Zivilschutz.“²

Diese Behördendefinition wurde bisher von keinem Gesetz rezipiert. Der Begriff wird jedoch in der Fachdiskussion zunehmend im Sinne der BBK-Definition angewandt. Die Definition des Begriffes Bevölkerungsschutz wurde anlässlich der Vorbereitungen der *„Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“*³ 2002 durch das BBK neu gefasst und von der Innenministerkonferenz in diesem Sinne aufgegriffen. Durch das Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland wird allerdings weiterhin ein duales System vorgegeben, das zwischen dem Zivilschutz und dem Katastrophenschutz unterscheidet: Der Zivilschutz, zu verstehen als *„Schutz der Zivilbevölkerung vor kriegsbedingten Gefahren“*, ist gemäß Art. 73 Abs. 1 GG in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes über *„die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“* dargelegt. Als Teilbereich

² Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2018, S. 14.

³ Innenministerkonferenz 2002.

der Zivilverteidigung ressortiert er beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Der (friedensmäßige) Katastrophenschutz fällt hingegen gemäß Art. 30, 70 Abs. 1 GG in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Der Zivilschutz und der Katastrophenschutz bildeten bis zur Neuordnung des Zivilschutzes im Jahr 2006 ein Gesamtsystem mit getrennten Einheiten und Führungen und basierten – mit Ausnahme des Zivilschutzes als Teil der Gesamtverteidigungsstrategie⁴ – auf dem im Föderalismus begründeten Subsidiaritätsprinzip, d.h. die nächst höhere, originär nicht zuständige Ebene wird nur auf Bitten der originär zuständigen Ebene tätig. Dieses Prinzip wird für gewöhnlich nur durch eine in einer Aufsichtstätigkeit begründeten Ersatzvornahme durch die nächst höhere Ebene durchbrochen. Eine Unterstützung des Katastrophenschutzes durch Einheiten des Zivilschutzes war über den Art. 35 GG (Amtshilfe) möglich, wobei die Führung des Einsatzes immer beim lokal zuständigen Katastrophenschutz verbleibt. Ergänzt wird dieser rechtliche Rahmen durch diverse Leistungs- und Sicherstellungsgesetze und weitere, sich gegenseitig zum Teil ergänzende Gesetze im Bereich der zivilen Sicherheitsvorsorge des Bundes und der Länder.

Auf Bundesebene werden aufgrund der Legaldelegation des Grundgesetzes die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes im Zivilschutz und Katastrophenhilfe Gesetz (ZSKG) geschaffen. Ergänzt wird diese Gesetzgebung für den Bereich Zivilverteidigung durch eine Reihe von Sicherstellungsgesetzen (z.B. Ernährung, Verkehr u.v.m.), im Bereich der allgemeinen Notfallvorsorge durch Vorsorge- und Leistungsgesetze. Das Post-/Telekommunikations- sowie das Wasser-Sicherstellungsgesetz finden dabei sowohl in der Zivilverteidigung wie auch in der Notfallvorsorge Anwendung. Systematisch kann die Gesetzgebung auf Landesebene zur zivilen Sicherheitsvorsorge in den Katastrophenschutz und die allgemeine Gefahrenabwehr unterteilt werden. Die Brandschutz-, Feuerwehr-, Rettungsdienst-, Polizei- und Gefahrenabwehrgesetzgebung bilden dabei den Gesamtrahmen, der durch die Katastrophenschutzgesetzgebung für größere Ereignisse ergänzt wird. Die Feuerwehr- und Rettungsdienstgesetze der Länder bilden nach heutiger Auffassung mit ihren darin vorgesehenen operativ-taktischen Komponenten den operativen Unterbau für den Katastrophenschutz. Sie bilden ebenso die Grundlage für das gegenwärtige Führungssystem im Zivil- und Katastrophenschutz.

⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern 1989.

(Ehrenamtliche) Führung im Bevölkerungsschutz

Die Bevölkerungsschutzstrukturen in Deutschland entwickeln sich

Für ein besseres Verständnis der heutigen Führungssystematik im Bevölkerungsschutz erscheint ein kurzer Ausflug in die Geschichte des Zivil- und Katastrophenschutzes zweckdienlich. Es zeigt sich, dass das strukturierte (d.h. das ausgebildete und in festen Einheiten zusammengefasste) Ehrenamt im überörtlichen Bevölkerungsschutz in Deutschland schon immer eine starke Rolle gespielt hat. Dies gilt bis heute: Der Schutz der Zivilbevölkerung in Kriegszeiten war vor der Gründung des Deutschen Reiches 1871 ein weitgehend unbeachtetes Thema. Der Grund hierfür liegt darin, dass Schlachten oft außerhalb besiedelten Gebietes stattfanden bzw. die Zivilbevölkerung als nicht schützenswert erachtet wurde. Die Bewältigung von Naturkatastrophen wurde zunächst ebenfalls selten in organisierter Form durchgeführt: Die Landbevölkerung blieb oft sich selbst überlassen und musste bzw. konnte daher eigenständig reagieren. In den Städten oblag die Bewältigung solcher Ereignisse in der Regel den lokalen Behörden, die z.B. eigene Feuerwehren aufstellten sowie sich um die medizinische Hilfe oder die Nahrungsmittelversorgung kümmerten. Mit der zunehmenden Organisation des Gemeinwesens im 19. Jahrhundert rückten neben der Katastrophenbewältigung auch die vorbeugenden Maßnahmen, wie zum Beispiel erste Feuerlöschordnungen oder der Hochwasserschutz, verstärkt in den Fokus des Katastrophen- und Bevölkerungsschutzes.

Nach seiner Gründung im Jahr 1863 als neutrale, unabhängige und unparteiliche Hilfsorganisation für Kriegszeiten (Zivilschutz) übernahm das Rote Kreuz schon bald auch Aufgaben im Katastrophenschutz. Die starke bürgerschaftliche Beteiligung bei der Gründung des Roten Kreuzes und weiterer Hilfsvereine sowie beim Auf- und Ausbau des Feuerlöschwesens ist der Kern des heute noch starken Ehrenamtes innerhalb des Zivil- und Katastrophenschutzes. Der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB) hat seinen Ursprung in den Arbeiterorganisationen, die sich beispielsweise wegen der Zunahme technischer Unglücksfälle im Zuge der Industrialisierung gebildet haben. In dieser Zeit oblag die überregionale Katastrophenhilfe oft dem Militär, welches über entsprechend einsetzbare Einheiten verfügte. Nach dem Ende des Deutschen Kaiserreiches 1918 und der durch den Versailler Vertrag klein gehaltenen Reichswehr wurden die Aufgaben der militärischen Hilfskommandos durch die zivile *Technische Nothilfe* übernommen, die neben Feuerwehr, Deutschem Roten Kreuz und zivilen Hilfsorganisationen zum Einsatz kam. Auch die Technische Nothilfe war bereits – wie später das Technische Hilfswerk – eine

Freiwilligenorganisation. Der erste Einsatz von Luftwaffen im großen Stil während des Zweiten Weltkrieges erforderte zur Bewältigung der komplexen Folgen in den betroffenen Ländern die Koordinierung von staatlichen (Feuerwehren, Zivilschutz) und nicht-staatlichen (Hilfs-)Organisationen, dem Roten Kreuz und dem Militär. In Deutschland wurden teilweise eigene Organisationsformen wie der *Luftschutz* aufgestellt. Eine neue Erfahrung im Zweiten Weltkrieg stellten insbesondere die großflächigen Angriffe die Zivilbevölkerung dar, weshalb bei der Neufassung der Genfer Konventionen 1949 das vierte Abkommen „*über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten*“⁵ abgeschlossen wurde. Nach dem Zweiten Weltkrieg löste der alliierte Kontrollrat 1946 die Luftschutzorganisationen und -einrichtungen auf und eröffnete so eine Lücke im deutschen Bevölkerungsschutz.⁶ Erst mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland 1949 begann die allmähliche Schließung dieser Lücke. Bundesinnenminister Gustav Heinemann leitete ab 1950 den Aufbau des Technischen Hilfswerks (THW) ein, das Parallelen zur 1945 aufgelösten Technischen Hilfe aufwies. Nachdem die Westalliierten ihre Zustimmung zur Durchführung ziviler Luftschutzmaßnahmen erteilt hatten, übertrug das Bundeskabinett dem Bundesminister des Innern die Federführung für den Aufbau des Luftschutzes. Dies führte 1952 zur Bildung einer Unterabteilung für zivilen Luftschutz und – durch Beschluss des Bundeskabinetts – 1953 zur Errichtung einer Bundesanstalt für zivilen Luftschutz. Eine Grundgesetzänderung im Jahr 1956 erlaubte dem Bund den Aufbau der Bundeswehr und sprach ihm die Kompetenz zu, den Schutz der Zivilbevölkerung gesetzlich zu regeln. Damit wurden die Voraussetzungen für den endgültigen Aufbau eines Zivilschutzes in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen.⁷

1957 wurde per Erlass in Bad Godesberg die Bundesdienststelle für den zivilen Bevölkerungsschutz eingerichtet. Mit dem Inkrafttreten des Ersten Gesetzes über die Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung (1. ZBG)⁸ wurde die erste neue gesetzliche Grundlage für den Zivilschutz in der Bundesrepublik Deutschland geschaffen. Mit der Neufassung des Gesetzes am 10. Juli 1974 erfolgte die Umbenennung des 1957 ebenfalls geschaffenen Bundesamtes für zivilen Bevölkerungsschutz in Bundesamt für Zivilschutz. Dem Ehrenamt kam seit Wiederbegründung

⁵ Genfer Abkommen IV über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten, abgeschlossen in Genf am 12. August 1949.

⁶ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2019.

⁷ Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2019.

⁸ BGBl 1957 I/1696 1957.

des Zivilschutzes in der Bundesrepublik Deutschland in allen beteiligten Organisationen⁹ eine besondere Bedeutung zu. Diesbezüglich bestand ein von Parallelstrukturen geprägtes System eines zweigeteilten Zivil- und Katastrophenschutzes. Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Neuordnung des Zivilschutzes (ZSNeuOG) am 25. März 1997 wurde das Ende der Parallelstrukturen im Zivil- und Katastrophenschutz eingeläutet. Seitdem stehen die Katastrophenschutzeinheiten der Länder im Mittelpunkt, welche durch den Bund mit einer ergänzenden Ausstattung für den Zivilschutz unterstützt werden.¹⁰ Mit dem Haushaltssanierungsgesetz (HsanG) vom 28. Dezember 1999 wurde das Bundesamt für Zivilschutz aufgelöst und dessen Aufgaben dem Bundesverwaltungsamt im vollen Umfang übertragen. Die Neuordnung des Zivilschutzes hatte gleichsam für das Ehrenamt bzw. die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Zivil- und Katastrophenschutz größere Konsequenzen: So wurden die Bundesschule für den Selbstschutz (BVS-Bundesschule), die Akademie für zivile Verteidigung (AkzV) als zentrale Lehr- und Forschungseinrichtung des Bundes im Bereich des Zivilschutzes und die Katastrophenschutz Schule des Bundes (KSB) in der neuen Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) 1996 zusammengelegt. Dies bedeutet eine Verknappung von Lehrgängen auf Bundesebene, eine Stärkung der Landesschulen und gleichermaßen eine Stärkung des föderalen Gedankens im deutschen Bevölkerungsschutz.

Auch auf die Führung im Zivilschutzfall hatte die Neuordnung des Zivil- und Katastrophenschutzes einen großen Einfluss: Die Katastrophendienstvorschriften, die zum Ziel hatten, einen einheitlichen Standard der Hilfeleistung zu definieren und den geordneten Einsatz taktischer Einheiten der Katastrophenschutzfachdienste zu ermöglichen, traten mit Inkrafttreten des ZSNeuOG vom 25. März 1997 außer Kraft. Dies gilt ebenso für die einheitliche KatS-DV 100 als gemeinsame Führungsvorschrift. Alle bisherigen Anstrengungen, erneut eine solche bundes-

⁹ Technisches Hilfswerk, Feuerwehren, Deutsches Rotes Kreuz, Hilfsorganisationen.

¹⁰ Auf der Grundlage eines Konzeptvorschlages des Bundes haben die Länder mit Umlaufbeschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 27. Juli 2007 dem neuen Ausstattungskonzept des Bundes zur Ergänzung des Katastrophenschutzes in den Aufgabenbereichen Brandschutz, ABC-Schutz, Sanitätswesen und Betreuung gemäß § 13 des Gesetzes über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) zugestimmt (§ 18 III ZSKG). Das neue Ausstattungskonzept des Bundes ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten und sieht die Beschaffung von insgesamt 5.046 Fahrzeugen vor; wobei in diese Zahl – in Abstimmung mit den Ländern – seinerzeit 2.916 bereits vorhandene Bundesfahrzeuge eingerechnet wurden (vgl. Bundestag 2013).

einheitliche Dienstvorschrift einzuführen, sind gescheitert. Allerdings werden die alten Vorschriften immer noch referenziert und mit leichten Abänderungen übernommen. Durch die Abschaffung der Parallelstrukturen blieben allein die Führungsstrukturen des Katastrophenschutzes der Länder übrig.

Grundlage der Führung im Bevölkerungsschutz: Die Dienstvorschrift 100

Die Notwendigkeit zur einheitlichen Führung im Bevölkerungsschutz wurde vor allem im Bereich des Zivilschutzes als Teil der Zivilverteidigung gesehen. Da es sich hierbei um einen Teil der Gesamtverteidigungsaufgaben handelte, wollte man möglichst viele Analogien zwischen der militärischen und der zivilen Führung schaffen. So wurde aus der vom Preußischen Militär geschaffenen Stabsordnung die sich mit der Führungsstruktur beschäftigende Heeresdienstvorschrift 100 geschaffen. Auf dieser basierte die für alle im Zivilschutz tätigen Organisationen und Behörden gültige Zivilschutz-Dienstvorschrift 100 (ZS DV 100). Dieser einheitliche Führungsbegriff setzte sich auch in Großschadenslagen der täglichen Gefahrenabwehr durch. Mit dem ZSNeuOG traten diese Regelungen außer Kraft, wodurch eine normative Basis für eine einheitliche Führung wegbrach. In der Folge war die Einigung auf eine gemeinsame Nachfolgeregelung für die ZS DV 100 nicht möglich. Auf Vorschlag des AK V¹¹ empfahl die Innenministerkonferenz den Bundesländern die Übernahme einer Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 (FwDV 100) nach dem vom AK V ausgearbeiteten Muster. Die Bundesländer sind dieser Empfehlung gefolgt, sodass nun eine weitgehend synchronisierte FwDV 100 auf Ebene des Landesrechtes bundesweit in Kraft ist. Eine analoge THW DV 100 ist zwar ebenfalls auf Bundesebene in Kraft, da sich nach THW-Gesetz THW-Komponenten im Katastrophenhilfeinsatz jedoch grundsätzlich nach dem Subsidiaritätsprinzip zu unterstellen haben, kommt eine THW DV 100 in der Außenwirkung hingegen nicht zum Tragen. In der Regel stellt die FwDV 100 in den einzelnen Bundesländern gleichzeitig auch die Grundlage für eine Führungsstruktur im Katastrophenschutz dar. Stellvertretend hierfür sei auf den Erlass aus Brandenburg vom 27. Oktober 1999 verwiesen:

¹¹ Arbeitskreis V (Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung).

„Mit der Einführung dieser Feuerwehr-Dienstvorschrift erübrigt sich der ursprünglich geplante Erlass gesonderter Dienstvorschriften im Bereich des Katastrophenschutzes (KatSDV 100 und KatSDV 102 ‚Taktische Zeichen und Lagedarstellung‘).“¹²

Für die Einrichtung von Verwaltungsstäben gelten gesonderte Erlasse der Länder. Analoge Dienstvorschriften 100 der beteiligten Einsatzorganisationen können für den Bereich Katastrophenschutz nur organisationsintern Wirkung entfalten, da nach heutiger Lehre der Katastrophenschutz ebenfalls einen Teil des *Gewaltmonopols*¹³ darstellt. Nicht betrachtet wird an dieser Stelle der Sonderfall des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) in seiner Rolle als Auxiliär und freiwillige Hilfsorganisation der deutschen Behörden gemäß DRK-Gesetz¹⁴. Dieses muss zur Ausübung dieser Rolle unter Wahrung der international geltenden Rotkreuzgrundsätze über eine eigene Führungsfähigkeit verfügen.

Eine einheitliche Dienstvorschrift 100 für alle?

Jede Einsatzkraft im Bevölkerungsschutz – unabhängig von ihrer organisationalen Zugehörigkeit – kennt zumindest die DV 100 dem Namen nach. Der Umstand, dass die *eine* Dienstvorschrift 100 nicht existiert – wie im vorhergehenden Abschnitt dargestellt – ist dabei vielen unbekannt und dennoch ist ein gegenseitiges Verständnis vorhanden. Worin liegt dies begründet? Zunächst ist festzustellen, dass die einschlägige Dienstvorschrift zum Thema Führung aller beteiligten Akteure im Bevölkerungsschutz – sei es Feuerwehr, THW, DRK oder Hilfsorganisationen, Polizei oder auch Bundeswehr in ihrer subsidiären Rolle – die Bezeichnung Dienstvorschrift 100 trägt, ergänzt durch den jeweiligen Organisationsnamen. Wie bereits dargestellt, traten 1997 die zentralen Katastrophendienstvorschriften außer Kraft, werden aber seither in den einzelnen Organisationen nach wie vor referenziert und in leichten Abänderungen übernommen. Dies führt dazu, dass sich in allen Führungsvorschriften Grundgerüst und Idee der Führung einheitlich gestalten: Der Führungskreislauf¹⁵, die taktischen Einheiten¹⁶ oder auch die Bezeichnung der einzelnen Fachdienste finden sich darin wieder. Schlussendlich ist mit der Um-

¹² Brandenburgisches Ministerium des Innern 1999.

¹³ Walus 2008.

¹⁴ Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz und andere freiwillige Hilfsorganisationen im Sinne der Genfer Rotkreuz-Abkommen (DRK-Gesetz - DRKG) vom 5. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2346) geändert durch Art. 9a Rentenüberleitungs-AbschlussG vom 17.7.2017 (BGBl. I S. 2575).

¹⁵ Lagefeststellung mit Erkundung und Kontrolle/Planung mit Beurteilung und Entschlussfassung/Befehlsgebung.

¹⁶ Gruppe/Zug/Verband.

setzung der Empfehlung der Innenministerkonferenz, in allen Ländern die empfohlene Fassung einer vom Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AFKzV) 1999 einzuführen, wieder eine mit kleinen Abweichungen in den einzelnen Ländern gleichlautende Dienstvorschrift 100 in Kraft.

Führen nach DV 100 – Eine stabsorientierte Führung

Das Krisen- und Katastrophenmanagement des Bundes, der Länder und der Kommunen gestaltet sich durch die Vorschriften der Dienstvorschrift 100 sehr stabsorientiert.

Lokale Ebene

Die Bezeichnungen der Einheiten, Führungskräfte und Führungsebene kann sowohl von Land zu Land als auch zwischen den einzelnen Organisationen sehr unterschiedlich sein, weshalb an dieser Stelle nur schematisch darauf eingegangen werden soll. Die kleinste Einheit, die im Zivil- und Katastrophenschutz eigenständig einen Auftrag ausführen kann, ist die Gruppe (meist unter 10 Einsatzkräfte) mit einem Gruppenführer an deren Spitze. Mehrere Gruppen werden in der Regel zu Zügen zusammengefasst, an deren Spitze ein Zugführer steht. Die Dienstvorschrift 100 sieht je nach Eskalation der Lage und Aufwuchs der eingesetzten Kräfte verschiedene Führungsstufen vor:

- Führungsstufe A – Führen ohne Führungseinheit
- Führungsstufe B – Führen mit örtlichen Führungseinheiten
- Führungsstufe C – Führen mit Führungsgruppe
- Führungsstufe D – Führen mit Führungsgruppe/Führungsstab

In Führungsstufe A geht man von zwei eingesetzten Gruppen aus, bei Führungsstufe B ist ein Zug oder kleiner Verband vorgesehen. Ab Führungsstärke C ist mindestens ein Verband eingesetzt. Hier befindet man sich bereits im Grenzbereich zwischen einer Lage der alltäglichen Gefahrenabwehr und einer Großschadenslage/der Feststellung des Katastrophenfalls. Ob bei den unterschiedlichen Führungsstufen der Einsatz durch haupt- oder ehrenamtliche Führungskräfte geführt wird, wird durch die DV 100 dabei nicht festgelegt. Hier spielen die lokalen und regionalen Besonderheiten eine wesentliche Rolle dabei, ob es sich um einen ehren- oder hauptamtlichen Führungsdienst handelt.

Landkreise und Kreisfreie Städte (Untere Katastrophenschutzbehörde)

Gemäß der Empfehlung der Innenministerkonferenz besteht das Krisen- und Katastrophenmanagement aus einer politisch-gesamtverantwortlichen Komponente (Landrat/Oberbürgermeister), einer administrativ-organisatorischen Komponente (Verwaltungsstab) und einer operativ-taktischen Komponente (Einsatzleitung oder Führungsstab).



Abbildung 1: Führungssystem gem. Empfehlung der Innenministerkonferenz (IMK)

Der für den Katastrophenschutz verantwortliche Hauptverwaltungsbeamte (HVB) in der Person des Landrates oder des Oberbürgermeisters hat dabei die Stellung eines Gesamteinsatzleiters inne. Ob er die administrativ-organisatorische und die operativ-taktische Komponente in einem gemeinsamen Stab (Gesamtstabsmodell) oder in zwei getrennten Stäben (Zweistabsmodell) führt, ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich und dort auf Erlasebene einheitlich festgelegt. Während im Verwaltungsstab die Behörden- und Amtsleiter zusammengefasst werden, richtet sich die Zugehörigkeit zum Führungsstab nach Funktionen für den Stab und wird in der Regel durch Angehörige von Bevölkerungsschutzorganisationen besetzt. Der Führungsstab im engeren Sinne ist organisationsunabhängig für alle operativ-taktischen Belange im Zuständigkeitsbereich im Auftrag für den HVB und nach dessen Weisungen verantwortlich. Die ganz überwiegende Anzahl von Ereignissen wird ausschließlich auf dieser Ebene und nach Möglichkeit mit kreiseigenen Ressourcen abgearbeitet. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben dabei eigene Modelle für den Aufbau von Katastrophenschutzstäben entwickelt:

Die Mobile Führungsunterstützung (MoFüst) von Nordrhein-Westfalen

Abweichend von den vorangegangenen Ausführungen ging NRW einen eigenen Weg: Aufbauend auf dem Konzeptpapier *Mobile Führungsunterstützungsstäbe/Fliegende Stäbe des Bundes* der AGBF aus dem Jahr 2002 wurde das MoFü St-Konzept NRW in dessen Bezirksregierungen entwickelt und umgesetzt. Dazu aus der Gesamtkonzept-Vorstellung von 2007:

„Basierend auf den Forderungen der 171. IMK am 6.12.2002 in Dresden mit dem Auftrag an den AK V (Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung) soll eine interdisziplinär professionell besetzte, überörtlich mobil einsetzbare Führungsunterstützung dem örtlichen Einsatzleiter zur Verfügung gestellt werden können. Die MoFü St NRW unterstützt, hilft und ergänzt die Einsatzleitung unter konsequenter Wahrung des Örtlichkeitsprinzips des Einsatzleiters.“¹⁷

Für die Fachberater aus den Hilfsorganisationen gilt in Analogie für die MoFü St das bereits Gesagte. Mit diesem Ansatz sollen dem örtlichen Einsatzleiter weniger, dafür besser trainierte Stäbe zur Verfügung gestellt werden. Durch die Berufung von besonders qualifiziertem Personal in diese Stäbe soll gleichzeitig der Trainingsaufwand verringert werden.

Die Ständigen Stäbe der Polizei (§ 4 Behörden) in Niedersachsen

In einer Modifikation der Stabsmodelle ist in Niedersachsen ebenfalls die Bildung von Katastrophenschutzstäben auf Landkreisebene vorgesehen. Im Rahmen der Amtshilfe (§ 4 NKatSG) werden die Ständigen Stäbe der niedersächsischen Polizeidirektionen jedoch zugunsten der HVB tätig:

„[Der] Stab für den Katastrophenschutz hat im Ereignisfall keine operativen Aufgaben und führt auch keine Einsatzkräfte. Vielmehr erledigt und koordiniert er strategische, logistische und kommunikationsbezogene Aufgaben unter Beteiligung von Fachberatern z.B. Wasserbauingenieuren, Veterinären, Feuerwehr, die ihn bei seinen Entscheidungen mit ihrem Sachverstand unterstützen und mit Verbindungspersonal, z.B. zu Bundeswehr und Hilfsorganisationen. Er trifft also keine einzelnen Einsatzmaßnahmen, sondern schafft die Rahmenbedingungen für eine effektive und reibungslose Unterstützung der Hauptverwaltungsbeamten bei der Katastrophenbekämpfung.“¹⁸

¹⁷ Interne Präsentation BezReg Düsseldorf 2007.

¹⁸ Polizeidirektion Braunschweig 2019.

Durch diese Konstruktion wird die Stabsarbeit durch die Ständigen Stäbe der Polizei und deren geschultem Stabspersonal durchgeführt. Auch hier gilt für die Fachberater der Hilfsorganisationen das Gesagte.

Regierungsbezirke/Regierungspräsidien (Obere Katastrophenschutzbehörde)

Sofern Regierungsbezirke oder -präsidien im politischen Aufbau des betreffenden Bundeslandes etabliert sind, nehmen diese die Aufgabe einer Oberen Katastrophenschutzbehörde wahr, mit dem Bezirkspräsidenten oder Regierungspräsidenten als verantwortlicher HVB. Dieser wird durch einen eigenen Stab unterstützt, in den die beteiligten Organisationen ebenfalls auf Anforderung Fachberater entsenden können und hiervon in der Regel auch Gebrauch machen. Faktisch werden die Stäbe der Oberen Katastrophenschutzbehörde vor allem im Bereich Ressourcenmanagement der überörtlichen Hilfe (national) und Incoming-Assistance (international) tätig, wobei es sich in der ersten Phase eines Ereignisfalls meist um eine Mangelressourcenverwaltung handelt.

Landesregierungen (Oberste Katastrophenschutzbehörde)

Die jeweilige Landesregierung bildet die Oberste Katastrophenschutzbehörde mit dem Ministerpräsidenten als verantwortlichem HVB. Der ihn unterstützende Stab auf Landesregierungsebene ist meist im zuständigen Innenressort angesiedelt sowie der zuständige Ressortleiter/Innenminister durch einschlägige Stabsordnungen regelmäßig zum Stabsleiter bestellt. Auch in diesem Stab ist die Berufung von Fachberatern möglich und wird regelmäßig vorbestimmt.

Bundesebene (Koordination des Katastrophenschutzes im Sinne des ZSKG/ Zivilschutz)

Im Katastrophenfall hat die Bundesebene gemäß ZSKG allenfalls auf Antrag eines betroffenen Landes eine koordinierende Rolle: Für die Koordination auf Bundesebene besteht im 24/7-Betrieb das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum (GMLZ) von Bund und Ländern, angesiedelt beim BKK. Zur Funktion des GMLZ:

„Ein direktes Weisungsrecht des Bundes gegenüber den Ländern im Bereich des Katastrophenschutzes ist auch bei Lagen nach dem ZSKG nicht gegeben. Allerdings unterhält der Bund zur Koordination der Gefahrenabwehr bei länderübergreifenden Katastrophen- und Gefahrenlagen das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern. Das GMLZ ist zugleich Kontaktstelle der Bundesrepublik Deutschland für andere Staaten bei Anforderungen und Hilfsangeboten im Zusammenhang mit Katastrophenlagen“.¹⁹

Der Zivilschutzfall und die damit einhergehenden Führungsfragen im Zivilschutz sind derzeit im Licht des neuen Weißbuches²⁰ und der neuen Konzeption Zivile Verteidigung²¹ wieder von höherer Priorität und noch nicht abschließend diskutiert. Es gilt nach wie vor die Aussage des ZSKG, dass sich der Bund im Zivilschutzfall des Katastrophenschutzes der Länder – und damit auch deren Führungsstruktur – bedient.

Das Führungssystem kritisch betrachtet

Aus Übung und Praxis heraus werden die Schwächen eines stabsorientierten Krisen- und Katastrophenmanagements nach DV 100 deutlich: Die Heeresdienstvorschrift als *Mutter* oder mindestens *Pate* einer Dienstvorschrift 100 im Bevölkerungsschutz ging für ihre Zwecke selbstverständlich von stehenden Führungsstrukturen und ebenso stehenden Truppen aus. Im Unterschied dazu besteht im Bevölkerungsschutz das System der aufwachsenden Führungsstruktur bei eskalierenden Lageentwicklungen. Dies bedeutet, dass beim Eintreffen übergeordneter Führungsstrukturen bereits Kräfte und Einheiten im Einsatz sind. Anders als bei stehenden Führungsstrukturen müssen sich Katastrophenschutzstäbe in einer Lage erst finden, arbeitsfähig einrichten und sich auf den aktuellen Informationsstand bringen, bis ihre Führungsfähigkeit tatsächlich hergestellt ist.

Aufgrund der früher trägen Kommunikationswege war der Stab ein Mittel der schnelleren Informationsverarbeitung. Heute stellen allein die zahlreichen, offenen Informationsquellen (Nachrichtensender, Social Media etc.) eine besondere Herausforderung für jeden Stab dar. Unter Berücksichtigung der Möglichkeiten der Fernaufklärung (z.B. Satellitenbilder, Luftbilder) wird das Ausmaß der vom Stab zu managenden Informationsflut grob ersichtlich. Moderne Lösungsansätze der elektronischen Führung revolutionieren dabei laufend beispielsweise die Stabsarbeit in der Bundeswehr. Dabei wird der Stab in der Grundfunktion erhalten,

¹⁹ BBK/StädteTag 2010 S. 14.

²⁰ Weißbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr, Kabinettsbeschluss 2016.

²¹ Konzeption Zivile Verteidigung 2016.

jedoch immer höher spezialisiertes und trainiertes Personal zur Handhabung der Technik sowie der Abläufe im Stab benötigt. Eine Stabsausbildung an der Führungsakademie der Bundeswehr nimmt sechs Monate in Anspruch. Diese Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten stehen im Bevölkerungsschutz, der außerhalb der zum Teil hauptamtlichen Grundschutzeinheiten zu über 90 Prozent von Ehrenamtlichen abgedeckt wird, weder quantitativ noch qualitativ zur Verfügung. Die reine Ausbildungszeit (z.B. im Bereich der Hilfsorganisationen) von der Einsatzkraft bis zu einem Mitarbeiter im Stab beträgt in etwa sechs Wochen. Ausreichende Trainingsmöglichkeiten für den Stab stehen dabei auch im Nachgang zur Ausbildung in der Regel nicht zur Verfügung.

Katastrophenschutzstäbe sind in ihren Stabsfunktionen in der Regel überwiegend durch Personal aus dem Feuerwehrbereich besetzt. Hilfsorganisationen sind in der Regel meist als Fachberater involviert. Innerhalb des Katastrophenschutzstabes ist die fachliche Meinung allein in Form von Fachberatern aus den beteiligten Behörden und Organisationen vorgesehen. Diese sind in der Regel auf Grundlage der FwDV 100 oder KatS DV sowohl disziplinarisch als auch fachlich für die Dauer ihres Einsatzes im Stab dem Leiter des Stabes unterstellt. Eine Ausnahme bilden die Verbindungsbeamten von Bundeswehr und Polizei. Im Zeitalter modernerer und schnellerer Führungs- und Übermittlungstechnik stellt sich zudem die Frage, ob die Stabsarbeit im Sinne der DV 100 den komplexer werdenden Ansprüchen vor Ort noch gerecht wird oder aber, ob neue Wege beschritten werden sollten.

Ausbildungsaufwand der ehrenamtlichen Führung

Sowohl im ehrenamtlichen wie im hauptamtlichen Bereich aller Akteure im Bevölkerungsschutz kann festgestellt werden, dass Führung an sich keine eigene Disziplin darstellt, die man ohne die vorangegangene Fachausbildung ausüben kann. Jedes Ausbildungscurriculum, sei es die Feuerwehrdienstvorschrift 2 (FwDV 2 Ausbildung)²² oder beispielsweise die Führungskräftequalifikation im DRK, muss die Fachdienstausbildung zwingend vor der Führungskräftequalifikation erfolgen. So sind z.B. für die ehrenamtliche Truppmannausbildung bei der Feuerwehr 150 Stunden vorgesehen, ergänzt durch eine Truppführerausbildung von 35 Stunden. Die Ausbildungszeit für Einsatzkräfte des DRK bewegt sich mit Helfergrundausbildung, einschließlich Rotkreuz-Einführungsseminar und der an die Grundausbil-

²² Vgl. Feuerwehr-Dienstvorschrift 2 - FwDV 2 2012.

dung anschließenden Fachdienstausbildung, in ähnlicher Größenordnung. Die Schritte in der Führungskräftequalifikation nach der Fachdienstausbildung sind mit dem Gruppenführer, Zugführer und Verbandführer in allen Organisationen in Bezug auf Inhalt und zeitlichen Aufwand nahezu vergleichbar. Im Zentrum der Gruppenführerlehrgänge²³ stehen in der Regel Rechtsgrundlagen, die Grundzüge der Dienstvorschrift 100 sowie die Grundlagen der Einsatztaktik im Vordergrund, die im Rahmen der Zugführerlehrgänge²⁴ vertieft und je nach Organisation mit Praktika ergänzt werden. Der an den Zugführer anschließende *Verbandführer* (oft auch *Führen über Zugstärke*)-Lehrgang²⁵ befasst sich mit der Führung großer Verbände meist über die eigene Organisationsgrenze hinaus. Auf dem Verbandführer baut der Lehrgang *Grundlagen Stabsarbeit*²⁶ auf und schließt gleichzeitig das individuelle Ausbildungscurriculum der Führungskräfte im Katastrophenschutz ab. Hier werden alle wichtigen Grundlagen der Dienstvorschrift 100 und die einzelnen Rollen in einem Stab des Bevölkerungsschutzes vermittelt. Die Ausbildung erfolgt meist an organisationseigenen Schulen auf Landesebene, wobei die Stäbe auf Landkreisebene als Ganzes ihre Trainings in der Regel entweder an Landesfeuerweherschulen oder an der AKNZ²⁷ erhalten.

Die Schnittstelle der alltäglichen Gefahrenabwehr zum Bevölkerungsschutz

Grundlage jeglichen Krisen- und Katastrophenmanagements bilden die zur Verfügung stehenden operativ-taktischen Einheiten des öffentlichen Bevölkerungsschutzes. Die personellen Ressourcen werden dabei zu 95 Prozent aus ehrenamtlichen Einsatzkräften der Feuerwehr und den Hilfsorganisationen gestellt. Einheiten der Feuerwehr und des Rettungsdienstes bilden den sogenannten *Grundschatz* im Rahmen der *alltäglichen Gefahrenabwehr* ab. Im Rettungsdienst sind dies überwiegend hauptamtliche Einsatzkräfte, während sich das Hauptamt der Feuerwehr auf größere Städte mit hohem Einsatzaufkommen beschränkt. Ebenfalls im Grundschatz enthalten sind ehrenamtliche Schnelleinsatzgruppen der Spezialdienste Wasser- und Bergrettung. Den *erweiterten Grundschatz* bilden einzelne Komponenten des Zivil- und Katastrophenschutzes, die bei größeren Schadens-

²³ Bsp. Feuerwehr: 70 Stunden, DRK: 48 Übungseinheiten.

²⁴ Bsp. Feuerwehr: 70 Stunden, DRK: 56 Übungseinheiten und Hospitation.

²⁵ Bsp. Feuerwehr: 35 Stunden, DRK: 40 Übungseinheiten.

²⁶ Bsp. Feuerwehr: 35 Stunden, DRK: 40 Übungseinheiten.

²⁷ Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz.

lagen unterhalb der Katastrophen- oder Großschadenslage Feuerwehr und Rettungsdienst im Rahmen der Amtshilfe unterstützen. Im feuerwehrtechnischen Bereich ist dies das THW. Im Bereich des Rettungsdienstes sind dies, je nach Bedarf, spezifisch angeforderte Komponenten des Katastrophenschutzes.²⁸ Der Katastrophenschutz gemäß Landeskatastrophenschutzgesetzgebung kommt bei der Feststellung des Katastrophenfalles durch den HVB zum Einsatz. Diese Formationen sind vor allem im medizinischen Bereich (einschließlich Betreuung) zu finden und werden durch die Hilfsorganisationen gestellt. Im feuerwehrtechnischen Bereich existiert vereinzelt noch die aus dem Zweiten Weltkrieg stammende Konzeption der Brandschutzzüge zur überörtlichen Hilfe.

Fazit und Ausblick

Zusammenfassend sei Folgendes festgestellt: In allen am Bevölkerungsschutz beteiligten Behörden und Organisationen stellen die Ehrenamtlichen zu 95 Prozent die personellen Ressourcen für eine deutschlandweite, flächendeckende Katastrophenvorsorge dar. Neben der eigentlichen Einsatzstruktur existiert bei allen Behörden und Organisationen mit ehrenamtlichen Einsatzkräften ein Vereinsleben, das fest in die deutsche Vereinslandschaft integriert ist. Seit Jahren macht sich indes ein Wandel in der Mitgliederstruktur bemerkbar: Auf der einen Seite hat sich das Freizeitverhalten der Bürger selbst gewandelt – von einer nahezu *lebenslangen* Verbundenheit zu ein und demselben Verein hin zu einem *projektorientierten*, eher zeitlich befristeten ehrenamtlichen Engagement – was einer zeitlich intensiven Ausbildung zu einer Einsatzkraft im Katastrophenschutz entgegenläuft. Auf der anderen Seite wird auch in diesen ehrenamtlichen Organisationen der demografische Wandel spürbar.

Das Statistische Bundesamt hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die Bevölkerung in Deutschland bis 2050 um sieben Millionen Bürger abnehmen wird. Dies verringert die Anzahl der zur Verfügung stehenden Einsatzkräfte in den ehrenamtlichen Organisationen und damit auch bei Freiwilligen Feuerwehren, THW, DRK und Hilfsorganisationen zunehmend. Verstärkt wird dieser Effekt durch einen grundsätzlichen Wandel in der Arbeitswelt: Immer mehr Arbeitsplätze konzentrieren sich weg vom ländlichen Raum hin zu den Metropolregionen. Dies hat in den meisten Fällen eine räumliche Trennung von Arbeitsstätte und

²⁸ Vgl. DRK LV Badisches Rotes Kreuz 2010.

Wohnort zur Folge. Gleichzeitig verstärkt die angespannte wirtschaftliche Situation den Druck auf die Arbeitnehmer und damit auch die Angst um den eigenen Arbeitsplatz. Der Ehrenamtliche, der bisher kurzfristig seine Arbeitsstelle verlassen konnte, um dem Bevölkerungsschutz in einem Einsatz im Rahmen eines größeren Schadensereignisses oder aber einer Katastrophe zur Verfügung zu stehen, ist heutzutage häufig entweder während der Arbeitszeit räumlich von seinem ehrenamtlichen Einsatzgebiet zu weit entfernt oder aber hat keine Genehmigung, seinen Arbeitsplatz zu verlassen. Auf diese Weise kann eine flächendeckende 24/7-Katastrophenvorhaltung nicht mehr sichergestellt werden.

Einen weiteren Aspekt stellt die Zunahme des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund dar. Einerseits könnten Bürger mit Migrationshintergrund willkommene zusätzliche Mitglieder in den Einsatzformationen sein. Dazu erscheint es jedoch notwendig, sie auch in das Vereinsleben der betroffenen Organisationen zu integrieren. Dies erfordert an manchen Stellen ein erhebliches Maß an Offenheit. Bereits heute wird unter dem Begriff *Interkulturelle Öffnung (IKÖ)* verstärkt versucht, Bürger mit Migrationshintergrund für die Verbandsarbeit zu gewinnen. Eine Substituierung eines ehrenamtlich getragenen Bevölkerungsschutzes in den nächsten Jahren durch einen stehenden, im Sinne hauptamtlicher Stellen professionalisierten Bevölkerungsschutz, ist andererseits allein aus ökonomischen Gründen in Deutschland nicht darstellbar. Das strukturierte Ehrenamt, hochqualifiziert, hochtrainiert und hochmotiviert, wird – auch in der Führung – in zehn Jahren noch das Rückgrat des deutschen Bevölkerungsschutzes bilden.

Man wird den schwindenden Helferzahlen aus den oben genannten Gründen mit einem Mix aus verschiedenen Ansätzen begegnen müssen: Mit der Stärkung der Selbstschutzfähigkeit der Bevölkerung zur Überbrückung der Zeit bis zum Eintreffen von regulären Bevölkerungsschutzeinheiten, Einbindung von Spontanhelfern/ungebundenen Helfern an sinnvollen Stellen und schlussendlich einer Steigerung der Attraktivität des Ehrenamtes auch von staatlicher Seite, sind vielversprechende Ansätze. Eine spezielle Herausforderung wartet in diesem Zusammenhang auf die Führungskräfte: Neue Anforderungen bei zunehmend komplexer werdenden Lagen, die hohen Anforderungen bei der Bearbeitung des modernen, vielfältigen Informationsangebots in der Lage und die damit einhergehenden wachsenden Ansprüche an und der zunehmende Druck auf eine moderne Führungskraft im Bevölkerungsschutz erfordern neue Aus- und Fortbildungskonzepte in der Führung.

Literatur

- BBK/Städtetag (2010): Drei Ebenen, ein Ziel: Bevölkerungsschutz – gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Bonn, Köln.
- Bezirksregierung Düsseldorf (BezReg) (2007): Interne Präsentation.
- BGBI 1957 I/1696 (1957): Erstes Gesetz über die Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung. (1. ZBG), 09.10.1957.
- Blanckmeister, Barbara (2020): Potentiale erschließen, Zukunft sichern. Die Ziele einer attraktiven Aus- und Fortbildung im THW. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 399–411.
- Brandenburgisches Ministerium des Innern (1999): Erlass zur Einführung der Feuerwehr-Dienstvorschrift (FwDV) 100 im Brand- und Katastrophenschutz des Landes Brandenburg vom 27. Oktober 1999.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2018): BBK-Glossar Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes. 2. überarbeitete Auflage. Bonn.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2019): Geschichte. Online verfügbar unter https://www.bbk.bund.de/DE/DasBBK/Geschichte/geschichte_node.html, zuletzt geprüft am 14.07.2019.
- Bundesministerium des Innern (1989): Richtlinie für die Gesamtverteidigung, 10.01.1989.
- Bundestag (2013): Drucksache 17/13387. Berlin.
- DRK LB Badisches Rotes Kreuz (2010). MANV-Konzept.
- Feuerwehr-Dienstvorschrift 2 - FwDV (2012): Ausgabe 01. 2012, wie sie vom Ausschuss Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AFKzV) auf der 30. Sitzung am 29.02.2012 und 01.03.2012 in Lübeck genehmigt und den Ländern zur Einführung empfohlen wurde.
- Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten: Abgeschlossen in Genf am 12.08.1949. Von der Bundesversammlung genehmigt am 17. März 1950. Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 31. März 1950. In Kraft getreten für die Schweiz am 21. Oktober 1950. Stand: 18. Juli 2014. Online verfügbar unter <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19490188/index.html#fn3>, zuletzt geprüft am 25.09.2019.
- Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz und andere freiwillige Hilfsgesellschaften im Sinne der Genfer Rotkreuz-Abkommen (DRK-Gesetz - DRKG): DRK-Gesetz vom 5. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2346), das durch Artikel 9a des Gesetzes vom 27. Juli 2017 (BGBl. I S. 2575) geändert worden ist.
- Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG). Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz vom 25.03.1997 (BGBl. I S. 726), zuletzt geändert durch Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2350).
- Innenministerkonferenz (IMK) (2002): Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung.
- Konzeption Zivile Verteidigung (2016): Kabinettsbeschluss August 2016. Berlin, 2016.

- Polizeidirektion Braunschweig (2019): Katastrophenschutz bei der Polizeidirektion Braunschweig. Online verfügbar unter https://www.pd-bs.polizei-nds.de/wir_ueber_uns/besondere_aufgaben/katastrophenschutz-bei-der-polizeidirektion-braunschweig-1682.html, zuletzt geprüft am 02.09.2019.
- Walus, Andreas (2008): Katastrophenorganisationsrecht – Prinzipien der rechtlichen Organisation des Katastrophenschutzes. BBK Wissensforum Band 10.
- Weißbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr (2016): Kabinettsbeschluss August 2016. Berlin.



Potentiale erschließen, Zukunft sichern

Ziele einer attraktiven Aus- und Fortbildung im THW

Barbara Blanckmeister

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag widmet sich der Aus- und Fortbildung in der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW). Nach einer kurzen Erläuterung der Bedeutung von Aus- und Weiterbildung für die Einsatzkräfte des THW werden Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren – wie der demografische Wandel, gesellschaftliche Veränderungen oder der immer komplexer werdende Umgang mit Technologien – beschrieben. Daran anknüpfend geht die Autorin auf die Veränderungen ein, die sich in den letzten Jahren im Bereich des Lernens und Lehrens ergeben haben. Hierbei werden insbesondere die Aspekte Kompetenzentwicklung, lebenslanges Lernen und Führen im Alltag sowie das auch für Einsatzorganisationen zunehmend relevanter werdende digitale Lernen thematisiert.

Einleitung

Die Helferinnen und Helfer sind die wertvollste Ressource des THW. Ohne sie, ohne ihr Know-how, ihre Erfahrung und ihr Engagement könnte das THW nichts bewirken. Das THW benötigt, um seinen Auftrag erfüllen zu können, selbstverständlich auch Fahrzeuge, Technik und entsprechende Liegenschaften. Aber ohne gut ausgebildete und engagierte Helferinnen und Helfer, die sich verbindlich zu einer Mitarbeit entschließen, hilft auch die beste Ausstattung wenig. Für das THW stellt daher der Bereich der Aus- und Fortbildung eine Schwerpunktaufgabe dar, um im operativen Bevölkerungsschutz optimal auf nationale und internationale Herausforderungen vorbereitet zu sein.

Die Bandbreite der Einsatzoptionen des THW und wechselnde Anforderungen an das THW aus dem In- und Ausland setzen Flexibilität und Wandlungsfähigkeit voraus. Um dem Anspruch *Fit für den Einsatz* gerecht zu werden, wird den rund 80.000 ehrenamtlichen THW-Helferinnen und -Helfern ein dreistufiges, spezialisiertes und dynamisches Ausbildungssystem zur Verfügung gestellt.¹ Ein Großteil der Ausbildungsmaßnahmen wird dabei auf der Standortebene von überwiegend ehrenamtlichen Ausbilderinnen und Ausbildern umgesetzt. Dies gilt für die Grundausbildung und weite Teile der Fachausbildung, die in Form von Bereichsausbildungen außerschulisch durchgeführt werden. An den beiden THW-Ausbildungszentren in Hoya und Neuhausen werden insbesondere die Führungslehrgänge und technischen Lehrgänge im Rahmen der Fachausbildung sowie Lehrgänge zum Erwerb bzw. Ausbau sozialer Kompetenzen durchgeführt. Ziel ist es, die Einsatzkräfte zu befähigen, im In- und Ausland ihre anspruchsvolle Aufgabe handlungssicher auszuführen. Die Anerkennung der Bevölkerung für professionell erbrachte Leistungen durch die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) stellt einen wichtigen Faktor für die Motivation der Helferinnen und Helfer dar. Diese ist wiederum von zentraler Bedeutung für die Gewinnung und den Erhalt der ehrenamtlichen Kräfte und bildet damit das Fundament für ein nachhaltiges Konzept eines ehrenamtlich getragenen Bevölkerungsschutzes.

Die Ressource *bürgerschaftliches Engagement* ist nicht unerschöpflich, d.h. die Verfügbarkeit der ehrenamtlichen Kräfte steht aufgrund sozioökonomischer und demografischer Entwicklungen in wachsender Konkurrenz zu beruflichen und familiären Anforderungen. Die resultierende Fluktuation in der Helferschaft führt zu konstant hohem Ausbildungsbedarf. Diesen Herausforderungen begegnet das THW, indem es die Motivation über eine attraktive, zeitgemäße Ausbildung zu fördern sucht, die zugleich Entwicklungschancen im THW und im Erwerbsleben eröffnet. Der Erfolg dieser Bemühungen wird die Wettbewerbsfähigkeit des THW im Bereich der deutschen ehrenamtlich getragenen Hilfsorganisationen und seine Integration in das europäische Umfeld in den nächsten Jahrzehnten entscheidend bestimmen.

¹ Es handelt sich um die Stufen Grundbefähigung, Fachbefähigung und Weiterbefähigung/Qualifikationserhalt.

Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren

Als staatliche Einrichtung, deren Aufgaben im Wesentlichen von ehrenamtlichen Kräften erfüllt werden, ist das THW in besonderem Maße von den Auswirkungen gesellschaftlicher und ökonomischer Veränderungen betroffen. Für das THW als Bevölkerungsschutzorganisation haben die mit dem Klimawandel einhergehenden, gestiegenen Risiken für natürliche und von Menschen gemachte Katastrophen ebenfalls Folgen für Einsatz und Ausbildung. Der demografische Wandel beschreibt Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung, die Veränderungen bezüglich der Altersstruktur, des quantitativen Verhältnisses von Männern und Frauen, den Anteilen von In- und Ausländern/innen sowie von Eingebürgerten an der Bevölkerung umfassen. Zusätzlich zählen Veränderungen in Bezug auf die Geburten- und Sterberaten sowie die Einwanderungs- bzw. Auswanderungszahlen dazu.

In Deutschland stellen die hier zu beobachtenden Veränderungen, in Verbindung mit Entwicklungen in der modernen Arbeitswelt, hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft gerade jener Altersgruppe, die für eine aktive Mitwirkung im Bevölkerungsschutz in Frage kommt. Von Erwerbstätigen werden zunehmend Mobilität und zeitliche Flexibilität gefordert, die, in Verbindung mit geändertem Freizeitverhalten, den Raum für bürgerschaftliches Engagement beschränken.² Ein hoher Innovationsdruck im Privatsektor verlangt eine ständige Aktualisierung fachlichen Wissens und beruflicher Fähigkeiten, mit denen auch das THW Schritt halten muss. Entwicklungen in der deutschen Berufsbildung wie das Entstehen neuer Berufsbilder haben unmittelbar Auswirkungen auf den Bereich der Kompetenzentwicklung des THW, dessen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen großteils denen der beruflichen Ausbildung entsprechen. Der Umgang mit immer anspruchsvolleren und komplexeren technischen Geräten im operativen Bevölkerungsschutz verlangt dabei die Beachtung einer wachsenden Zahl von arbeitsschutzrechtlichen Normen und Vorschriften, die in der Aus- und Fortbildung entsprechend zu berücksichtigen sind. In jüngster Zeit ergab sich durch die Aussetzung der Wehrpflicht im Jahr 2011 eine völlig neue Situation für die Anwerbung neuer THW-Angehöriger. Während bis dahin jährlich bis zu 4.000 Einsatzkräfte über die Möglichkeit des Wehersatzdienstes zum THW fanden, müssen seither ganz neue Wege der Helfergewinnung und -bindung gefunden werden. Dies bedeutet, dass das THW nicht nur intensivere Werbung für sich und seinen

² Zur Bedeutung des Ehrenamtes für den deutschen Bevölkerungsschutz vgl. auch Haas 2020 in diesem Band.

Auftrag machen muss, sondern stets das Augenmerk auf die Attraktivität seines Angebots in Hinblick auf seine Zielgruppen richten muss. In diesem Spannungsfeld spielt der Bereich der Kompetenzentwicklung für das THW eine zentrale Rolle: Voraussetzung für die Einsatzfähigkeit und -bereitschaft ist und bleibt eine entsprechende Aus- und Fortbildung. Ein attraktives, zeitgemäßes Ausbildungsangebot, das ehrenamtliche Einsatzkräfte zu unbezahlten Profis macht und ein Kompetenzprofil schafft, das auch auf dem Arbeitsmarkt gefragt ist, trägt ganz wesentlich zur Motivation der Helferinnen und Helfer bei, sich beim THW – auch für einen längeren Zeitraum – zu engagieren. Zugleich fördert es die Übernahme hochwertiger Qualifikationen aus der Wirtschaft in das THW. Das THW profitiert in hohem Maße davon, dass es jederzeit auf die aktuellen beruflichen Kompetenzen seiner ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer zurückgreifen kann. Für das THW ist es von großem Interesse, eine möglichst enge Verschränkung seiner Aus- und Fortbildungsmaßnahmen mit den Anforderungen des modernen Arbeitsmarktes zu erzielen, um über den sogenannten *Mehrfachnutzen* seine Attraktivität für ehrenamtliche Helferinnen und Helfer sowie die Akzeptanz auf Seiten der Arbeitgeber zu erhöhen.³ Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Zertifizierung von Ausbildungsmaßnahmen. Es handelt sich dabei um eine klassische *Win-win-Situation*, von der Ehrenamtliche, Arbeitgeber/innen und THW gleichermaßen profitieren. Ergänzend sei an dieser Stelle hervorgehoben, dass im Sinne von Herstellung und Erhalt der personellen Einsatzbereitschaft auch die Fortbildung des hauptamtlichen Personals dem THW ein zentrales Anliegen ist. Sie liegt in der Zuständigkeit des Personalreferats und ist in einer Dienstvereinbarung zum Personalentwicklungskonzept verbindlich geregelt.

³ Im Bereich der Kompetenzentwicklung im THW wird unter dem Begriff *Mehrfachnutzen* der Mehrwert verstanden, der sich einerseits für das THW aus den beruflichen Qualifikationen ergibt, die ehrenamtliche THW-Angehörige in ihre Tätigkeit im THW einbringen und der andererseits für die im THW erworbenen Qualifikationen steht, die den ehrenamtlichen Kräften beruflich und privat zugute kommen. Hierbei wird die gegenseitige Anerkennung von beruflicher und THW-Qualifikation angestrebt.

Entwicklung des Lernens und Lehrens im THW

Im vorausgehenden Abschnitt wurden die wichtigsten sozioökonomischen und demografischen Faktoren benannt, welche die Rahmenbedingungen prägen, die für das THW bestimmend sind. Mindestens ebenso wichtig und eng damit verbunden sind die Veränderungen, die sich in den letzten Jahren im Bereich des Lernens und Lehrens ergeben haben.⁴

Kompetenzorientierung

Als im Jahr 2007 die für Aus- und Fortbildung zuständige Organisationseinheit im Zuge einer Reorganisation neu gegründet wurde, entschied sich das THW bewusst für die Referatsbezeichnung *Kompetenzentwicklung*. Mit diesem Schritt wurde ein umfassender Perspektivwechsel vorgenommen, der sich in der gesamten beruflichen Bildung vollzogen hatte. Gemeint ist die Abkehr von der objektiven Beschreibung beruflicher Tätigkeitsanforderungen hin zur Bewertung einer erfolgreichen Bewältigung ebendieser Anforderungen. Dem entspricht gleichzeitig eine Schwerpunktverlagerung von Qualifikationen zu Kompetenzen und damit zu Kompetenzerwerb und Kompetenzentwicklung⁵. Der wesentliche Aspekt von Aus- und Fortbildung ist demzufolge nicht länger die Vermittlung von Wissen, sondern die Befähigung, Neues in den Bestand des Bekannten zu integrieren. Begleitet wurde diese Entwicklung von der Hinwendung zu dem Konzept des lebenslangen Lernens, in dem Kompetenzentwicklung einen wichtigen Baustein darstellt.⁶ An dieser Stelle ist es angebracht, die hier verwendeten Fachausdrücke näher zu definieren. Was verstehen wir unter Kompetenzen und wie unterscheidet sich dieser Begriff von Fähigkeiten und Fertigkeiten?

Eine *Fähigkeit* beschreibt die ganz grundsätzlichen körperlichen und geistigen Voraussetzungen eines Menschen, die es ermöglichen, Leistungen zu erbringen. Sie sind abhängig von der genetischen Veranlagung jedes Einzelnen und dem, was er bzw. sie sich im Laufe der persönlichen Entwicklung durch Lernen und Sozialisierung aneignet. Der Begriff *Fertigkeit* wird im Englischen häufig mit *Skill* wiedergegeben. Fertigkeit bedeutet im Allgemeinen einen erlernten oder erworbenen Anteil des Verhaltens. Der Begriff der Fertigkeit grenzt sich damit vom Begriff der Fähigkeit ab, die als Voraussetzung für die Entwicklung einer Fertigkeit be-

⁴ Vgl. zum Thema Lernen in Einsatzorganisationen Elbe 2020 in diesem Band.

⁵ Vgl. Brettschneider 2007, S. 5.

⁶ Zum Modell der beruflichen Handlungskompetenz vgl. Abbildung 1.

trachtet wird. Sogenannte *Hard Skills* sind durch formelle Nachweise wie Zeugnisse oder Bescheinigungen belegte Fertigkeiten. Unter *Soft Skills* versteht man Fertigkeiten, die zur sozialen Kompetenz gehören. *Kompetenz* lässt sich definieren als Fähigkeit und Bereitschaft, in offenen, komplexen und dynamischen Situationen selbstorganisiert, aufgabengemäß, zielgerichtet, situationsbedingt und verantwortungsbewusst zu handeln. Kompetentes Handeln schließt dabei den Einsatz von Wissen, von kognitiven und praktischen Fähigkeiten genauso ein wie soziale und emotionale Verhaltenskomponenten (Haltungen, Gefühle, Werte und Motivationen).⁷ Auf eine Formel gebracht, lässt sich Kompetenz kurz folgendermaßen beschreiben: *Kompetenz = Wissen / Können + Wollen + Handeln*. Sie beinhaltet damit zugleich den Aspekt der Performanz.⁸

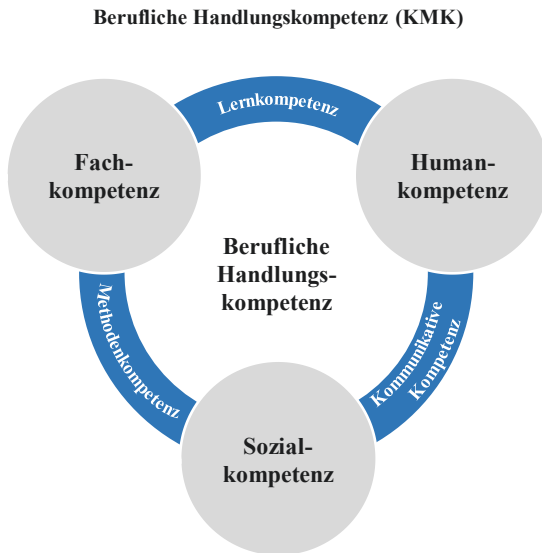


Abbildung 1: Modell der beruflichen Handlungskompetenz⁹

⁷ Vgl. hierzu Bootz und Hartmann 1997. Zur Begriffsbestimmung siehe auch Kirchhöfer 2004 und Linten und Prüstel 2015.

⁸ Vgl. Weinert 2001, S. 27 f.

⁹ Bundesinstitut für Berufsbildung 2019.

Sich dem lebenslangen Lernen und dem Konzept der Kompetenzentwicklung verpflichtet zu fühlen bedeutet auch, im Bereich der Didaktik und Methodik dafür geeignete Wege zu beschreiten. Die Förderung und der Erwerb einer umfassenden Handlungskompetenz (vgl. Abbildung 1) stehen dabei im Mittelpunkt der Ausbildungskonzepte. Ausgangspunkt ist dabei nicht mehr die fachwissenschaftliche Theorie, zu deren Verständnis bei der Vermittlung möglichst viele Praxisbeispiele herangezogen werden, sondern Problemstellungen, die direkt aus der fachlichen Aufgabe entwickelt und didaktisch aufbereitet werden.¹⁰ Für den berufsbezogenen Unterricht an den Berufsschulen hat die Kultusministerkonferenz 1996 in den Rahmenlehrplänen festgelegt, diesen nach Lernfeldern zu strukturieren. Hinter der Einführung des Lernfeldkonzepts stand die Absicht, die von der Wirtschaft angemahte stärkere Verknüpfung von Theorie und Praxis zu erreichen.¹¹ Die kompetenzorientiert definierten Lernfelder beziehen sich dabei auf das Lernen in beruflichen Handlungen. Sie richten sich an konkreten beruflichen sowie an individuellen und gesellschaftlichen Aufgabenstellungen und berufstypischen Handlungssituationen aus.¹² Für die Aus- und Fortbildung im THW bedeutet dies, konsequent von der jeweiligen konkreten Einsatzaufgabe auszugehen, entsprechende Lernfelder zu beschreiben und daraus abzuleiten, welche fachlichen, methodischen, sozialen sowie personalen Kompetenzen hierfür zu vermitteln und zu trainieren sind. Entsprechend werden die Curricula der Ausbildungsmaßnahmen entwickelt und die Ausbildungsmedien gestaltet. Von zentraler Bedeutung ist dabei, die bundesweit einheitliche Lehraussage zu gewährleisten.¹³

¹⁰ Vgl. Kultusministerkonferenz 2011, S. 10.

¹¹ Vgl. Kultusministerkonferenz 2011, S. 10.

¹² Vgl. Frank 2014, S. 38.

¹³ Zum Konzept von theoretischer und praxisorientierter Ausbildung vgl. Abbildung 2.

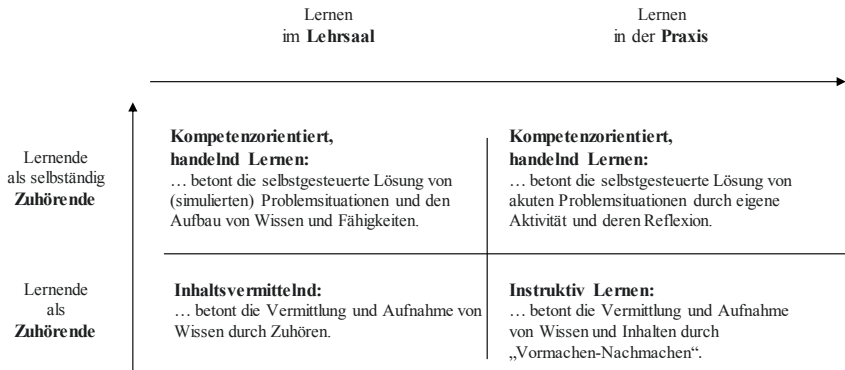


Abbildung 2: Lernen im Lehrsaal und in der Praxis¹⁴

Ganz wesentlich ist auch, wie Karutz und Mitschke im Kontext der Bevölkerungsschutzpädagogik hervorheben, die Festlegung ganzheitlicher Bildungsziele:

„Fachliche Kompetenzen allein reichen nicht aus, um komplexe Gefahren- und Schadenslagen in angemessener Weise zu bewältigen. Ethische Konfliktsituationen, die mit größeren Unglücken, Krisen und Katastrophen fast zwangsläufig verbunden sind, setzen neben dem erforderlichen Spezialwissen und -können beispielsweise in besonderem Maße Reflexions- und Entscheidungsfähigkeit sowie ein ausgeprägtes Verantwortungsbewusstsein voraus.“¹⁵

Dazu zählen für das THW auch die Fähigkeit und Bereitschaft, sich in das THW, seine Einheiten und Teileinheiten sowie in die Ortsverbände zu integrieren. Aus diesem Grund wird in der Aus- und Fortbildung ein besonderer Schwerpunkt auf die Führungskräfteentwicklung, das *Führen im Alltag*, Konfliktmanagement und die Stärkung der Ortsverbände gelegt. Ein weiteres Anliegen ist die Befähigung der Ehrenamtlichen, ihre Mitwirkung und Mitgestaltung im THW optimal auszuüben. Sozial angemessenes Handeln und Verhalten fördern die Einsatzbereitschaft, erhöhen den Einsatzwert und tragen wesentlich zum guten Funktionieren der Ortsverbände bei.¹⁶ An dieser Stelle sei eine Besonderheit hervorgehoben, die das THW mit anderen ehrenamtlich getragenen Organisationen teilt und die es im Kontext der Aus- und Fortbildung zu berücksichtigen gilt: Alle Ausbildungsmaßnahmen richten sich an eine äußerst heterogene Zielgruppe, die insgesamt die

¹⁴ Eigene Darstellung in Anlehnung an Gillen 2016, S. 15.

¹⁵ Karutz und Mitschke 2018, S. 11.

¹⁶ Vgl. THW 2012, S. 3.

Vielfalt der deutschen Gesellschaft abbildet. Dies stellt hohe Ansprüche an die Auszubildenden und Lehrkräfte, sowohl in didaktischer und methodischer Hinsicht als auch in Bezug auf ihre sozialen Kompetenzen. Ein gelingender Umgang mit Diversität ist für das gesamte THW ein wichtiger Schlüssel für die Motivation und das Engagement aller im Dienste eines leistungsfähigen Bevölkerungsschutzes.

Eine weitere Besonderheit besteht in der hervorgehobenen Rolle, die ehrenamtliche Kräfte nicht nur als Ausbilderinnen und Ausbilder im THW haben, sondern auch bei der Erstellung von Ausbildungsmedien wahrnehmen. Die enorme Bandbreite von Einsatzoptionen und technischer Ausstattung hat zur Folge, dass rund dreißig verschiedene Gewerke im THW ausgebildet werden, für die entsprechende Lehr- und Lernunterlagen zu erstellen sind. Aufgrund der speziellen Anforderungen, die im Rahmen von Bevölkerungsschutzeinsätzen zu erfüllen sind und die im Kontext der beruflichen Bildung in der Regel nicht berücksichtigt werden, können Ausbildungsmedien nur selten über Verlage bezogen werden. Sie müssen vom THW selbst entwickelt werden. Für die Lehrgänge an den Ausbildungszentren sind hierfür in erster Linie die Fachlehrer/innen zuständig. Für die standortbezogene Aus- und Fortbildung leisten dies ehrenamtliche Autorentams. Hier kommt, wie eingangs erwähnt, dem THW der Umstand zugute, dass in den Reihen der rund 80.000 ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer eine immense Fülle und ein enorm breites Spektrum an beruflicher Expertise vorhanden ist, die sie in das THW einbringen. Die häufig interdisziplinär arbeitenden Autorentams leisten damit einen Beitrag, der kaum hoch genug eingeschätzt werden kann. Dasselbe gilt für die ehrenamtlichen Ausbilderinnen und Ausbilder, die den überwiegenden Teil der nicht-schulischen Ausbildungsmaßnahmen realisieren. Es versteht sich von selbst, dass die didaktische und methodische Befähigung dieser Personengruppe – sowohl im Ehrenamt als auch im Hauptamt – höchste Priorität für das THW haben muss. Neben der Herausforderung, die der *Ansatz vom Ehrenamt für das Ehrenamt* sicherlich darstellt, bietet dieses Vorgehen zugleich ein enormes Potential für die Wertschätzung des ehrenamtlich geleisteten Beitrags und somit für die intrinsische Motivation, sich im THW für die Aus- und Fortbildung zu engagieren.

Digitales Lernen

Vor allem die Fortschritte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien haben neue Möglichkeiten (und Herausforderungen) eröffnet. Insbesondere haben sie die Grundlage für zunehmend selbstorganisiertes und mobiles Lernen¹⁷ gelegt. In jüngster Zeit erleben Versuche, Lernen und Bildung medial und spielerisch anzureichern, mit dem Aufkommen und Erfolg von Computer- und Videospielen einen Boom. Die Entwicklung von sogenannten *Serious Games*, d.h. digitaler Spiele, deren Zweck über denjenigen der bloßen Unterhaltung hinausgeht,¹⁸ bietet gerade auch einer Bevölkerungsschutzorganisation wie dem THW interessante Nutzungsmöglichkeiten, wenn es um das Simulieren und Trainieren komplexer Einsatzabläufe geht. Das THW bietet seit 2005 über seine Lernplattform ILIAS E-Learning im Sinne von *Blended Learning* an. Hierunter versteht man eine Vorgehensweise, die die Vorteile von Präsenzveranstaltungen mit denen von E-Learning verknüpft. Beide Lernformen sind gleichermaßen Bestandteil des Lehrplans (Curriculums). Durch Blended Learning im THW lassen sich nicht nur die Präsenzphasen von Lehrgängen verkürzen, sondern es zeigen sich auch positive Auswirkungen auf die Lernmotivation der Teilnehmenden. Dieses Angebot des zeitunabhängigen Lernens vom heimischen PC aus wird durch Angebote im Bereich des *mobilen Lernens* ergänzt. Zugleich werden erste Schritte in Richtung computergestützte Simulation unternommen und die Chancen des Einsatzes von Serious Games geprüft. Eine Hinwendung zur verstärkten Nutzung der Chancen der neuen Technologien und Medien stellt die Kompetenzentwicklung im THW vor große Herausforderungen. Mit der Beschaffung dieser neuen Instrumente ist es keineswegs getan, vielmehr muss ihre Anwendung in ein schlüssiges didaktisches und methodisches Konzept integriert sein, das gleichermaßen die Potentiale und Bedarfe von Lehrenden und Lernenden sowie die vorhandenen Ressourcen berücksichtigt. Auch wenn digitale Werkzeuge für die Aus- und Fortbildung eingesetzt werden, muss eine handlungsorientierte Gestaltung im Vordergrund stehen. Angesichts der bereits erwähnten Heterogenität der Lerngruppen im THW muss zugleich darauf geachtet werden, dass alle gleichermaßen von den jeweiligen

¹⁷ Mobiles Lernen (auch: mobiles computerunterstütztes Lernen, M-Learning, mobile Learning) wird in der Fachliteratur definiert als Lernen, das mit der Hilfe von mobilen Endgeräten (z.B. PDA, Mobiltelefon, Smartphone) und deren Funktionalitäten zeit- und ortsunabhängiger möglich ist als mit bisherigen Methoden und das innovative Möglichkeiten zur Realisierung von Lernszenarien zur Verfügung stellt (vgl. Specht et al. 2013, S. 3).

¹⁸ Zur Definition siehe Breuer 2010, S. 8.

Ausbildungsmaßnahmen erreicht werden und damit Lernerfolge erzielen können. Nicht zu unterschätzen ist außerdem die Rolle, die – insbesondere für eine von Ehrenamtlichen getragene Organisation – positive Beziehungen für das Lernen spielen. Das Teamerlebnis, die Motivation durch den geteilten Erfahrungsschatz eines Vorbilds sowie die Erfahrung von Fremdeinschätzung während des Lernprozesses sind essentiell und können durch individuelles Lernen allenfalls ergänzt werden. Der handlungssichere Umgang mit hochspezialisierter technischer Ausstattung erfordert zudem ein Vertrautsein mit der physischen Handhabung der Geräte.

Eines steht fest: Kein Medium führt per se zum Lernen. Es sind stimmig geplante, gut gestaltete, an den konkret vorliegenden Bedingungen ausgerichtete Lehr-Lernsituationen von und mit Menschen aus Fleisch und Blut, die den Lernerfolg maßgeblich beeinflussen. Digitalisierung kann eine wichtige Rolle spielen, muss es aber nicht notwendigerweise. Pädagogik muss Vorrang vor Technik behalten. Es kommt vor allem auf engagierte, kompetente Lehrkräfte und Auszubildende an, die pädagogisch-didaktisch denken und handeln können und dies auch mit Kompetenz und Leidenschaft tun. Beim künftigen Ausbau digitalen Lehrens und Lernens im THW gilt es, mit Augenmaß vorzugehen. Gewisse Einschränkungen ergeben sich zusätzlich durch die hohen IT-Sicherheitsansprüche, denen das THW gerecht werden muss, wie zuletzt die leidvolle Erfahrung mit der aufgrund eines Hacker-Angriffs notwendig gewordenen Abschaltung der ILIAS-Plattform gezeigt hat.

Fazit und Ausblick

Die oben beschriebenen Veränderungsprozesse in Verbindung mit den Erfordernissen eines bundesweit einheitlichen, ehrenamtlich getragenen und zukunftsfähigen Bevölkerungsschutzes sowie der zu Recht hohe Anspruch der THW-Angehörigen auf eine attraktive Aus- und Fortbildung stellen den Bereich der Kompetenzentwicklung im THW vor große Aufgaben. Zugleich erweist sich die Erkenntnis, dass die Attraktivität der Aus- und Fortbildung von entscheidender Bedeutung für die Motivation und das Engagement der Helferinnen und Helfer ist, als wirksamer Hebel für die Entwicklung neuer Ansätze zur Erreichung dieses Ziels und für die Bereitschaft, Mittel zu diesem Zweck einzusetzen. Auf dem Weg dahin hat das THW in den letzten Jahren seine Anstrengungen deutlich intensiviert, um den vorhandenen Mangel an Ausbildungsmedien für die Standortebene zu beseitigen. Im nächsten Schritt wird es darum gehen, insgesamt eine größere Flexibilisierung in der Ausbildung zu erreichen. Ein Ansatz besteht darin, zunächst Kernkompetenzen

zen nebst ergänzenden Poolkompetenzen für Universalhelfer/innen zu definieren. Auf dieser Grundlage kann eine Selektion und Priorisierung der Ausbildungsinhalte vorgenommen werden, die insgesamt zu einer Verschlinkung und Entlastung der Ausbildungsinhalte führt. Damit soll zugleich einer drohenden Überfrachtung der Ausbildung (mehr Inhalte in weniger Zeit) vorgebeugt werden, die negative Auswirkungen auf die Qualität und Akzeptanz hätte. In Ergänzung hierzu wird ein Bausteinkonzept für die Entwicklung von Ausbildungsmedien erarbeitet, mit dessen Hilfe modulare Ausbildungsinhalte formuliert werden, die in identischer Form in unterschiedlichen Zusammenhängen Verwendung finden können. Auf dem Baustein-Prinzip baut auch der nächste Schritt auf, bei dem es um die Optimierung der Fachausbildung, unter anderem durch eine konsequente Modularisierung, geht. Eine hierfür eingerichtete Arbeitsgruppe, an der auch Landesverbände und Ehrenamtliche mitwirken, nimmt sich seit 2018 dieses Themas an.

Eine wichtige Grundvoraussetzung zur Zielerreichung bleibt die konsequente Befähigung und Weiterbildung der Auszubildenden und der Ausbildungsverantwortlichen, um sie besser in die Lage zu versetzen, in ihrem Tätigkeitsfeld Beratung und Unterstützung zu leisten. Abschließend sei die enge Kooperation zwischen THW-Leitung und den Ausbildungszentren sowie mit den Landesverbänden und ihren Regionalstellen unter Einbeziehung des Ehrenamts genannt, die absolut unerlässlich ist für die erfolgreiche Umsetzung einer ehrenamtsorientierten, praxisnahen, bedarfsgerechten und wirkungsvollen Aus- und Fortbildung im THW.

Literatur

- Bootz, Ingeborg, Hartmann, Tomas (1997): Kompetenzentwicklung statt Weiterbildung? Mehr als nur neue Begriffe. In: *DIE-Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, 4, Bonn, S. 22-25.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (2019). Ziele und Leitbilder in der beruflichen Ausbildung. Online verfügbar unter https://www.prueferportal.org/de/prueferportal_74664.php, zuletzt geprüft am 10.08.2019.
- Brettschneider, Markus (2007): Kompetenzentwicklung aus der Perspektive der Weiterbildung, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung, Bonn. Online verfügbar unter www.die-bonn.de/doks/brettschneider0601.pdf, zuletzt geprüft am 10.08.2019.
- Breuer, Johannes (2010): Spielend lernen? Eine Bestandsaufnahme zum (Digital) Game-Based Learning, Herausgeber: Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Elbe, Martin (2020): Die Einsatzorganisation als Lernende Organisation. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 139–165.

- Frank, Irmgard (2014): Umsetzung des deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) – Konsequenzen für die Gestaltung von Aus- und Fortbildungsberufen und das Prüfungswesen. In: Severing, Eckart; Weiß, Reinhold (Hrsg.): Weiterentwicklung von Berufen – Herausforderungen für die Berufsbildungsforschung. Bielefeld, S. 31-56.
- Gillen, Julia (2016): Kompetenzorientierte Ausbildung – Berufspädagogische Konzepte und ihre Übertragbarkeit auf Aus- und Fortbildung im Bevölkerungsschutz, Vortrag gehalten am 20.10.2016 im Rahmen des „Forum Bevölkerungsschutzpädagogik“ an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), Bad Neuenahr-Ahrweiler.
- Haas, Jörg M. (2020): Ehrenamtliche Führung als Rückgrat des deutschen Bevölkerungsschutzes. Eine Betrachtung an der Schnittstelle zur alltäglichen Gefahrenabwehr. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 379–397.
- Karutz, Harald, Mitschke, Thomas (2018): Einführende Überlegungen zur „Bevölkerungsschutzpädagogik“. In: BBK (Hrsg.): Forum Bevölkerungsschutzpädagogik 2017. Handlungsempfehlungen und Ergebnisse. Bonn.
- Kirchhöfer, Dieter (2004): Lernkultur Kompetenzentwicklung – Begriffliche Grundlagen. Arbeitsgemeinschaft Betriebliche Weiterbildungsforschung e. V.: Berlin.
- Kultusministerkonferenz 2011: Handreichung für die Erarbeitung von Rahmenlehrplänen der Kultusministerkonferenz für den berufsbezogenen Unterricht in der Berufsschule und ihre Abstimmung mit Ausbildungsordnungen des Bundes für anerkannte Ausbildungsberufe, Berlin, (aktualisierte Auflage vom 23. Juni 2017).
- Linten, Markus, Prüstel, Sabine (2015): Kompetenz in der beruflichen Bildung: Begriff, Erwerb, Erfassung, Messung (Auswahlbibliografie) Version 7.0, BiBB, Bonn. Online verfügbar unter <http://www.bibb.de/auswahlbibliografien>, zuletzt geprüft am 10.08.2019.
- Specht, Marcus, Ebner, Martin, Löcker, Clemens (2013): Mobiles und ubiquitäres Lernen. Technologien und didaktische Aspekte. In: Martin Ebner und Sandra Schön (Hrsg.): L3T. Lehrbuch für Lernen und Lehren mit Technologien. 2. Auflage.
- THW (2012): Bildungsplan der THW Bundesschule, internes Dokument, Neuhausen/Bonn. Online verfügbar unter https://www.thw-bundesschule.de/THW-BuS/DE/Bundesschule/Bildungsplan/bildungsplan_node.html, zuletzt geprüft am 10.08.2019.
- Weinert, Franz E. (2001): Leistungsmessung in Schulen. Weinheim, Basel: Beltz.



Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung von Teilzeitarbeit in den Streitkräften

Siegfried Rapp

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Entwicklung und Einführung von Teilzeitarbeit für Soldatinnen und Soldaten. Dabei geht es konkret um die Frage, welche Möglichkeiten und Grenzen es für die Einführung von Teilzeitarbeit in den Streitkräften gibt. Hierbei werden verschiedene dienstliche Bereiche und Funktionen untersucht. Ein Blick auf die Teilzeitarbeit in Führungspositionen der Wirtschaft sowie der Polizei runden die Ausführungen ab.

Einleitung

Erklärtes Ziel des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) ist es, die Bundeswehr zu einem der attraktivsten Arbeitgeber Deutschlands zu machen. Folglich steht das Thema Vereinbarkeit von Familie und Dienst auf der Prioritätenliste ganz oben. Hierzu zählen auch akzeptable Arbeitszeiten und ein Teilzeitmodell für die Streitkräfte. Ein entsprechendes Gesetz wurde im Rahmen der Agenda *Bundeswehr in Führung – Aktiv. Attraktiv. Anders* bereits zum Jahresbeginn 2016 umgesetzt.¹ In diesem Zusammenhang wurde die Arbeitszeit für Soldatinnen und Soldaten, einschließlich der Teilzeitbeschäftigung, erstmals gesetzlich umfassend geregelt. Teilzeit ist historisch bedingt jedoch ein Fremdwort in den Streitkräften. Nach ihrer Gründung im Jahr 1955 wurde die Bundeswehr ein Jahr später mit der Einführung der Wehrpflicht als Wehrpflichtarmee aufgestellt. Mehrere Jahrzehnte dienten die deutschen Streitkräfte ausschließlich der Landesverteidigung. Diese Epoche des Kalten Krieges war mit einer sehr hohen Dienstzeitbelastung und einer

¹ Vgl. Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr aus dem Jahr 2016 (Bundeswehr-Attraktivitätssteigerungsgesetz – BwAttraktStG).

ständigen Einsatz- und Alarmbereitschaft verbunden. Doch seit der Wiedervereinigung 1990 befindet sich die Bundeswehr in einem stetigen Wandlungsprozess. Um den veränderten sicherheitspolitischen Anforderungen und Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts gewachsen zu sein, erfolgte die Transformation der Streitkräfte von einer Verteidigungsarmee in eine Einsatzarmee. Damit einher ging ein drastischer Personalabbau, die Aussetzung der Allgemeinen Wehrpflicht und die Umwandlung in eine Berufsarmee unter Einführung des Freiwilligen Wehrdienstes. Hauptaufgabe ist nicht mehr ausschließlich die Landesverteidigung, stattdessen hat sich der Schwerpunkt hin zu den Auslandseinsätzen verlagert. Ein Meilenstein zeigt sich im Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 11. Januar 2000, das die uneingeschränkte Öffnung der Streitkräfte für Frauen zur Folge hatte. Seitdem können auch Soldatinnen in der Truppe Dienst mit der Waffe leisten. Heute sind Frauen in den Streitkräften eine Selbstverständlichkeit und prägen mittlerweile gleichermaßen das Bild der Truppe. Die Öffnung der Streitkräfte für Frauen führte auch dazu, dass die Diskussion über die Vereinbarkeit von Familie und Dienst ganz erheblich an Dynamik gewonnen hat. Hierzu bedarf es – auch unter dem Gesichtspunkt der Nachwuchsgewinnung – attraktiver Arbeitszeitmodelle einschließlich der Teilzeitbeschäftigung.

Geschichtliche Entwicklung – Von der ständigen Einsatzbereitschaft zum Teilzeitmodell

Die Öffnung der Bundeswehr für Frauen im Jahre 2000 hatte ganz erhebliche Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen zur Dienstleistung unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Dienst. Dennoch dauerte es mehrere Jahre, bis die ersten Anträge auf Teilzeitbeschäftigung genehmigt wurden. Noch bis zum Jahr 2004 folgten die Verwaltungsgerichte der Rechtsauffassung des BMVg, nach der eine Teilzeitbeschäftigung als Soldat oder Soldatin nicht möglich sei, da dies dem Erfordernis der ständigen Einsatzbereitschaft der Streitkräfte widerspreche.² Die militärischen Notwendigkeiten stünden einer Teilzeitbeschäftigung im Soldatenverhältnis grundsätzlich und zwingend entgegen. Diese Auffassung entsprach dem Verständnis der Epoche des Kalten Krieges, in der eine permanente Dienstleistung und Einsatzbereitschaft als erforderlich angesehen wurde. Das Soldatengesetz (SG) enthielt zu dieser Zeit – im Gegensatz zum Bundesbeamtenengesetz – keine Rechtsgrundlage, die eine Teilzeitbeschäftigung vorsah. Der

² Vgl. Bayerisches Verwaltungsgericht München, Urteil vom 06.11.2001, Az: M 12 K 00.807.

Gesetzgeber hatte daher ganz bewusst die Teilzeitarbeit für Soldatinnen und Soldaten ausgeschlossen.³ In Folge der europäischen Rechtsprechung zur Arbeitszeit wäre diese Auffassung sicherlich kritisch hinterfragt worden. Jedoch erkannte der Dienstherr selbst die Notwendigkeit zur Einführung von Teilzeitarbeit zugunsten der Vereinbarkeit von Familie und Dienst.

Ein weiterer Schritt erfolgte mit Inkrafttreten des Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetzes (SDGleiG) vom 27. Dezember 2004. Es dient der Gleichstellung von Soldatinnen und Soldaten sowie der Vermeidung von Diskriminierungen wegen des Geschlechts. So enthält es folgerichtig unter anderem auch Regelungen zur Vereinbarkeit von Familie und Dienst. Im folgenden Jahr wurde die Teilzeitbeschäftigung erstmals gesetzlich in § 30a des SG geregelt und die Verordnung über die Teilzeitbeschäftigung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in Kraft gesetzt. Während sich Soldatinnen und Soldaten bisher aus familienbedingten Gründen (Kind unter 18 Jahren oder pflegebedürftiger Angehöriger) nur für eine vollständige Beurlaubung vom militärischen Dienst entscheiden konnten, weil für eine Teilzeitbeschäftigung die erforderliche Rechtsgrundlage fehlte,⁴ gewährt § 30a SG eine teilweise Reduzierung der Arbeitszeit bis auf die Hälfte der Rahmendienstzeit.⁵ § 30a SG steht in engem Zusammenhang mit §§ 12 ff. SDGleiG, in denen der Gesetzgeber dem Dienstherrn aufgibt, für Arbeitszeiten und sonstige Rahmenbedingungen in den militärischen Dienststellen zu sorgen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften verbessern.⁶

Im Mai 2007 unterzeichnete der Generalinspekteur der Bundeswehr die *Teilkonzeption Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften*. Sie stellt die ministerielle, konzeptionelle Grundlage für dieses Aufgabengebiet dar und enthält eine neue Sichtweise: Familie und Dienst in den Streitkräften werden heute nicht mehr als Gegensatz angesehen, sondern als sich ergänzende Einheit. Unter Berücksichtigung der besonderen zeitlichen sowie physischen und psychischen Belastungen durch die Auslandseinsätze einerseits und den hohen Anforderungen des täglichen Dienstes andererseits, muss den persönlichen Bedürfnissen und Erwartungen der Soldatinnen und Soldaten sowie ihrer Familien Rechnung getragen

³ Vgl. Verwaltungsgericht Sigmaringen 2004, S. 634.

⁴ Vgl. Verwaltungsgericht Sigmaringen 2004, S. 634.

⁵ Vgl. Walz et al. 2006, Soldatengesetz § 30a, Rdnr. 1.

⁶ Vgl. Walz et al. 2006, Soldatengesetz § 30a, Rdnr. 2.

werden. Im Jahre 2010 wurde das *Handbuch zur Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften (Allgemeiner Umdruck 1/500)* in Kraft gesetzt. Es dient der Umsetzung dieses Aufgabenfeldes und enthält detaillierte Ausführungsbestimmungen und Handlungsempfehlungen für die Vorgesetzten. Im Ministerium wurde die hauptamtliche Stelle einer Beauftragten für Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Dienst in den Streitkräften geschaffen. Sie nimmt eine bedeutende und verantwortungsvolle Funktion in der Bündelung der Thematik wahr. Ebenso sind die Familienbetreuungsorganisation, das Kinderbetreuungsportal sowie der Sozialdienst der Bundeswehr als weitere Einrichtungen hervorzuheben. All diese Maßnahmen waren sehr wichtig und zielführend, um Familie und Dienst besser in Einklang zu bringen.

Im Jahre 2014 wurde die *Zentrale Dienstvorschrift A-2640/22 Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften* erlassen. Kapitel 4 enthält zahlreiche Regelungen zur Dienstzeit. Gemäß Nummer 402 haben Vorgesetzte im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht verantwortungsvoll mit der Dienstzeit ihrer Untergebenen umzugehen. Handlungssicherheit durch langfristig geplanten Dienst, Ausbildung und planbare Freizeit nehmen hierbei einen besonderen Stellenwert ein. Eine so weit wie möglich flexibilisierte Dienstzeitgestaltung erlaubt auch Soldatinnen und Soldaten, den Umfang und die Lage der täglichen Arbeitszeit besser mit persönlichen/familiären Belangen zu vereinbaren. Besteht nach Nummer 404 die Möglichkeit, Teilzeitbeschäftigung und/oder Telearbeit und/oder Fernausbildungsangebote in Anspruch zu nehmen, so ist auch dies eine Option, persönliche Belange der Soldatin bzw. des Soldaten mit den Forderungen des Dienstherrn in Einklang zu bringen. Die Teilzeitbeschäftigung ist in Nummer 303 geregelt. Danach ist die Teilzeitbeschäftigung für Soldatinnen und Soldaten mit Familienpflichten eine wirksame Möglichkeit der individuellen Dienstgestaltung, die in § 30a des SG verankert ist. Seit Jahresbeginn 2016 ist die Arbeitszeit für Soldatinnen und Soldaten im Zusammenhang mit dem Bundeswehr-Attraktivitätssteigerungsgesetz (BwAttraktStG) sowie den dazugehörigen Rechtsverordnungen geregelt.

Rechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen der Teilzeit in den Streitkräften

Mit der Einführung der Verordnung über die Arbeitszeit der Soldatinnen und Soldaten (SAZV) zum 01.01.2016 wurde eine Richtlinie der Europäischen Union (RL 2003/88/EG)⁷ in nationales Recht umgesetzt und dem Arbeits- und Gesundheitsschutz für Soldatinnen und Soldaten eine noch größere Bedeutung beigemessen. Diese Verordnung wird auch zu einer weiteren Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Dienst beitragen. Gleichzeitig wurde die Verordnung über die Teilzeitbeschäftigung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in Kraft gesetzt.⁸ Sie gilt für die Teilzeitbeschäftigung in Verbindung mit § 30a Absatz 5 des SG. Neben den Regelungen zur familienbedingten Teilzeitbeschäftigung sind darin auch Ausschlüsse und Beschränkungen der Teilzeitbeschäftigung enthalten. Laut § 6 Absatz 1 STzV ist Teilzeitbeschäftigung grundsätzlich nicht möglich für Führungsverwendungen mit Disziplinarbefugnis, bei besonderen Auslandsverwendungen einschließlich Vor- und Nachbereitungsphasen, für Kompaniefeldwebel und vergleichbare Funktionen sowie für Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter in Bundeswehrkrankenhäusern. Jedoch sind in diesen Fällen gemäß Absatz 4 Ausnahmen möglich, wenn die Versagung der Teilzeitbeschäftigung eine besondere persönliche Härte darstellen würde.

Arbeitszeitmanagement und Arbeitszeitflexibilisierung in Führungspositionen und Führungstätigkeiten im Vergleich

Bei der Arbeitszeitflexibilisierung im Führungsbereich gibt es keine allgemeingültigen theoretischen Grundlagen.⁹ Es wird von der sogenannten *Managerarbeitszeit* gesprochen. Dies führt dazu, dass eine Arbeitswoche von fünfzig und mehr Stunden bei Führungskräften sehr oft keine Seltenheit darstellt. Das Management wird als zentrale organisatorische Ressource angesehen, welchem in der Führung, d.h. in der Steuerung und Kontrolle der Leistungsprozesse, eine Schlüsselrolle zukommt. In letzter Konsequenz bedeutet dies die Umsetzung der Zielvorgaben der jeweiligen Unternehmensleitung. Der Erfolg des Unternehmens steht an erster Stelle. Dieser Umstand wirkt sich auch auf eine Arbeitszeitflexi-

⁷ Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union 2003.

⁸ Vgl. Verordnung über die Teilzeitbeschäftigung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr (Soldatinnen- und Soldatenteilzeitbeschäftigungsverordnung – STzV) 2005.

⁹ Vgl. Friedel-Howe 2001, S. 348.

bilisierung der Führungskräfte aus. Dabei kann vereinfachend zwischen *Anwesenheitsflexibilisierung* und *Teilung* gesprochen werden.¹⁰ Bei der Anwesenheitsflexibilisierung kann die Führungskraft ihre Präsenz am Arbeitsplatz oder externen Orten (z.B. Dienstreisen, Home-Office) variieren. Die Teilung des Arbeitsplatzes beinhaltet eine personelle Teilung der betroffenen Stelle mit zwei oder mehr Personen. In beiden Fällen gilt eine Führungsfunktion dann als flexibilisierbar, wenn keine *negativen Effizienzwirkungen* zu erwarten sind. In diesem Zusammenhang gilt es, zwischen der vertikalen und der horizontalen Führungsfunktion zu differenzieren. Dies ist für die militärischen Führungskräfte der Bundeswehr von besonderer Bedeutung, da die Funktion des Disziplinarvorgesetzten (hierarchisch) eine tragende Rolle einnimmt und von den Tätigkeiten in anderen Aufgabenbereichen (Sachfunktion) zu unterscheiden ist. Routineaufgaben, Standardisierung sowie ein hoher Formalisierungsgrad der Tätigkeiten erleichtern die Flexibilisierung. Dabei kann die schriftliche und damit vorgesetztenunabhängige Aufgaben- und Verfahrensfixierung die mündliche Vorgesetzten-Kommunikation ersetzen. Dies erleichtert eine personenneutrale Teilung von Führungsfunktionen. Dagegen ist die personelle Teilung als sehr kritisch anzusehen, wenn Führung und Management mit sozialem Handeln verbunden sind.¹¹ Dieser Aspekt spielt in den Streitkräften, in denen das Prinzip von Befehl und Gehorsam gilt, eine tragende Rolle. Die Disziplinarvorgesetzten haben gegenüber ihren Untergebenen eine gesetzlich normierte Fürsorgepflicht des Dienstherrn wahrzunehmen. Im Falle der personellen Teilung eines Dienstpostens wäre einerseits eine vollständige oder wesentliche Persönlichkeitskongruenz und Kontinuität des Verhaltensstils kaum erreichbar und könnte sich folglich als äußerst störend erweisen; andererseits könnte eine inkompetente *Allein-Führungskraft* durch kompetentere *Teilhaber* partiell neutralisiert werden. Aus Sicht eines Unternehmens oder einer Organisation dürften mehr Argumente für eine Anwesenheitsflexibilisierung bei Führungskräften sprechen.

Heute wird nach wie vor eine sehr hohe Arbeitsleistung von Führungskräften verlangt, die sich in entsprechend langen Arbeitszeiten widerspiegelt. Dies ist historisch bedingt: Innerhalb eines Weltbildes, das davon ausgeht, dass nur beaufsichtigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wirklich produktiv sind, folgt zwingend eine extreme Anwesenheitsdauer der Führungskräfte bis hin zum Top-Management.¹² Die Vorgesetzten werden nach ihrem Selbstverständnis als *antreibender*

¹⁰ Vgl. Friedel-Howe 2001, S. 349.

¹¹ Vgl. Friedel-Howe 2001, S. 353.

¹² Vgl. Stratemann 2001, S. 360.

Motor des gesamten Geschehens angesehen. Noch heute herrscht in vielen Unternehmen die Auffassung, dass Topmanager 24 Stunden am Tag und auch am Wochenende zur Verfügung stehen. Dennoch bieten nahezu alle DAX-Unternehmen ihren Führungskräften diverse Teilzeitoptionen an.¹³ Trotzdem findet Teilzeitarbeit in Führungspositionen wenig Anklang. Lediglich fünf Prozent der Führungskräfte arbeiten in einem Teilzeitarrrangement, welches sehr oft vollzeithnah ist.¹⁴ Wer nicht Vollzeit arbeitet, wird auch nicht als vollwertig und gleichberechtigt betrachtet. Teilzeitarbeit wird überwiegend von Frauen wahrgenommen, um einen Zusatzverdienst zu generieren sowie Familie und Beruf besser vereinbaren zu können. Nur sechs Prozent der Väter sind aus familiären Gründen in Teilzeit beschäftigt. Flexible Teilzeitarbeit kann auch bei Unternehmen, die sich Familienfreundlichkeit auf die Fahne schreiben, zu einem Karriereknick, Abstellgleis oder Mobbing führen.¹⁵ Dies hängt auch mit dem Führungsverständnis zusammen, wonach der Chef die volle Verantwortung, die nicht teilbar ist, trägt. Da Teilzeitarbeit mit geteilter, verwässerter oder gar abgelehnter Verantwortung gleichgesetzt wird, erscheinen insbesondere Führung *und* Teilzeitarbeit nicht stets vereinbar zu sein.¹⁶ Die Auffassung über die Arbeitszeit unterliegt jedoch auch gesellschaftlichen Veränderungen. Zeitsouveränität ist heute Ausdruck der zunehmenden Individualisierung und der Erosion der traditionellen Geschlechterrollen, was zu einer Anpassung der Arbeitszeit an wechselnde Lebenslagen (Arbeit, Familie, Aus- und Weiterbildung, Privatinteressen) führt.

Auch im Bereich der Streitkräfte nimmt die Vereinbarkeit von Familie und Dienst einen sehr hohen Stellenwert ein. Außerhalb von Zeiten des Einsatzes soll im Grundbetrieb die Schaffung einer Work-Life-Balance ermöglicht werden. Die gesetzlich bestehende Regelung der Teilzeit für Soldatinnen und Soldaten steht im Wesentlichen im Einklang mit den allgemeinen Ausführungen zur Teilzeitproblematik in Führungspositionen. Für die Disziplinarvorgesetzten – die vertikale Führungsfunktion – ist die Gewährung von Teilzeit allerdings grundsätzlich ausgeschlossen, da im Verhältnis des Vorgesetzten zu seinen Untergebenen eine vollständige Persönlichkeitskongruenz und Kontinuität bestehen sollte. Diese hierarchisch begründete Führungsverantwortung ist nicht teilbar, da die Fürsorgepflicht des Vorgesetzten nicht aufgeteilt werden kann. Hier bleibt es bei der *Allein-*

¹³ Vgl. Karlshaus und Kaehler 2017, S. 22.

¹⁴ Vgl. Hipp und Struth 2013, S. 3.

¹⁵ Vgl. Hooch 2016.

¹⁶ Vgl. Müller 2001, S. 385.

Führungskraft. In anderen Bereichen, die vorgesetztenunabhängig sind und die horizontale Führungsfunktion betreffen, ist dagegen die Gewährung von Teilzeitarbeit möglich. Ein wesentlicher Unterschied besteht allerdings darin, dass die Gewährung von Teilzeit in den Streitkräften als Teil des öffentlichen Dienstes nicht mit (Laufbahn-)Nachteilen verbunden sein darf.

Arbeitszeitmanagement in der Wirtschaft

In deutschen Wirtschaftsunternehmen wurden flexible Arbeitszeitregelungen bereits vor über 30 Jahren eingeführt. Im Jahre 1984 brachten Arbeitgeber die Forderung nach einer Flexibilisierung der Arbeitszeit in die Tarifverhandlungen ein, nachdem die Gewerkschaften eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung verlangt hatten.¹⁷ Seitdem ist die traditionelle *Normalarbeitszeit* mit einheitlichen und überwiegend starren normierten Regelungen in der Unternehmenslandschaft immer seltener anzutreffen. Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielschichtig und beruhen auf der Annahme, dass flexible Arbeitszeiten „*unterschiedliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme lösen helfen können*.“¹⁸ Die Vorteile liegen auf der Hand:

- Die Arbeitseinsätze der Beschäftigten können durch flexible Arbeitszeiten dem Auftragsvolumen angepasst werden. Dies führt zu einer besseren Auslastung der Kapazitäten und zu niedrigeren Stück- bzw. Dienstleistungskosten. Zeitliche Schwankungen von Angebot und Nachfrage können im Rahmen des Personaleinsatzes ausgeglichen werden.
- Flexibilisierung führt zu einer höheren Arbeitsproduktivität.
- Flexible Arbeitszeitsysteme führen zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Work-Life-Balance).
- Flexible Arbeitszeiten können die sozialen und wirtschaftlichen Folgen von Restrukturierungen, Fusionen und Change Management abfedern.
- Schnelle Reaktion auf veränderte Wettbewerbsbedingungen infolge der Internationalisierung und Globalisierung sowie verkürzter Produktlebenszyklen, Ressourcenverknappung etc.
- Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen zu dem Wunsch nach mehr Autonomie und Individualität in der Arbeitszeitgestaltung.

¹⁷ Vgl. Thom et al. 2002, S. 1.

¹⁸ Thom et al. 2002, S. 1.

- Flexible Arbeitszeiten eröffnen für die Beschäftigten neue Freiräume für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.
- Fairer Ausgleich der unternehmerischen und privaten Interessen.

Traditionelle Arbeitszeitformen mit weitgehend einheitlichen und starren Regularien sind in der Unternehmenslandschaft nahezu nicht mehr anzutreffen. Arbeitslosigkeit, verschärfter internationaler Wettbewerb, häufige Auftragsschwankungen, aber auch eine veränderte Erwartungshaltung der Beschäftigten an ihre Lebensgestaltung und ihr Autonomiebedürfnis, erforderten neue, flexible Arbeitszeitmodelle. Diese sind mittlerweile flächendeckend durch die Tarifparteien, der Arbeitgeber sowie der Gewerkschaften, eingeführt worden. In der Commerzbank arbeiten beispielsweise etwa 19 Prozent der Beschäftigten mit reduzierter Arbeitszeit.¹⁹ Es ist daher folgerichtig, dass die Bundeswehr als sehr große Arbeitgeberin mit diesen Fragestellungen konfrontiert wurde. Die Soldatinnen und Soldaten sind Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in Uniform und stehen in der Mitte der Gesellschaft. Insbesondere nach dem Aussetzen der Wehrpflicht und der Einführung der Freiwilligenarmee spielt die Nachwuchsgewinnung für die Streitkräfte eine entscheidende Rolle. Die Bundeswehr konkurriert mit der freien Wirtschaft, der Industrie und dem öffentlichen Dienst um junges Personal. Die potentiellen Bewerberinnen und Bewerber informieren sich über die Medien und soziale Netzwerke im Hinblick auf ihre künftigen Arbeitgeber. Dabei werden die unterschiedlichen Arbeitsbedingungen und Konditionen für die weitere Lebensplanung verglichen. Neben einem sicheren Arbeitsplatz spielen flexible Arbeitszeiten sowie die Vereinbarkeit von Familie und Dienst eine sehr wichtige Rolle. Diese Parameter entscheiden über die Attraktivität eines Arbeitgebers. Dies ergab eine repräsentative Befragung junger Bewerberinnen und Bewerber durch das Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr.²⁰

Bevor aber flexible Arbeitsformen implementiert werden können, gilt es das „*unternehmensspezifische Umfeld*“²¹ zu analysieren. Nach sorgfältiger Auswertung der bundeswehrspezifischen Besonderheiten lässt sich anhand der relevanten Rahmenbedingungen der arbeitsspezifische Handlungsspielraum gezielt einschränken und eine Auswahl von geeigneten Arbeitszeitsystemen vornehmen. Die Bundeswehr setzt sich zum Ziel, moderne Arbeitszeitmodelle einzuführen, die aus-

¹⁹ Vgl. David 2016, S. 4.

²⁰ Vgl. Hentschel 2013, S. 53 ff.

²¹ Thom et al. 2002, S. 22.

reichend Flexibilität und Raum für das Privatleben lassen, wenn gerade kein Einsatz erfolgt (z.B. Langzeitarbeitskonten, Teilzeit, Teilzeit während Elternzeit). Damit soll im Rahmen der Attraktivitätsoffensive ein Schritt nach vorne geschafft werden.

Ein Vergleich mit der freien Wirtschaft ist nur eingeschränkt möglich, da es hier nicht um die Produktion unter den Rahmenbedingungen des Marktes (Angebot und Nachfrage) geht. Die Leistungserbringung der Bundeswehrangehörigen besteht unter anderem in der Produktion von Sicherheit. Deren Operationalisierung gestaltet sich jedoch mitunter schwierig. Es besteht außerdem ein Dienst- und Treueverhältnis zum Staat mit gegenseitigen Rechten und Pflichten. Diese enge Bindung unterscheidet sich deutlich von der freien Wirtschaft. Es kann hingegen konstatiert werden, dass bei den Soldatinnen und Soldaten der Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Dienst immer mehr im Vordergrund steht. Die Realisierung einer Work-Life-Balance kann die Personalführung bei Auswahlentscheidungen (z.B. Versetzung mit Ortswechsel) nicht mehr außer Acht lassen. Insoweit findet in der Personalführung der Streitkräfte ein Umdenken statt. In diesem Zusammenhang ist es außerordentlich wichtig, dass der Dienstherr, d.h. die Leitung des Ministeriums, das Thema *Vereinbarkeit von Familie und Dienst* zur Chefsache erklärt hat.

Arbeitszeitmanagement bei der Polizei

Die Situation bei der Polizei ist durchaus mit den Besonderheiten der Bundeswehr zu vergleichen. Der Polizeidienst ist geprägt durch den Einsatz- und Streifendienst, der rund um die Uhr zu gewährleisten ist, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten. Eine spezielle gesetzliche Teilzeitregelung wie für Soldatinnen und Soldaten existiert im Bereich der Polizei nicht. Für die Beamten und Beamtinnen des Bundes gilt das Bundesbeamtengesetz (BBG), für die Beamten und Beamtinnen der Bundesländer gelten die jeweiligen Landesbeamtengesetze (LBG). Das Beamtenrecht geht gemäß Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes (GG) von den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums aus. Hierzu zählen die Hauptberuflichkeit sowie die Dienstleistung auf Lebenszeit, denen die Vollalimentation des Dienstherrn gegenübersteht. Teilzeitbeschäftigung und langfristige Beurlaubung bilden die Ausnahme von diesen Grundsätzen. Danach ist Teilzeit für den Bereich des Bundes dann zulässig, wenn ein Antrag des Beamten/der Beamtin vorliegt und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen (§ 91 BBG) oder wenn familiäre Gründe vorliegen (§ 92 BBG), d.h. ein Kind unter 18 Jahren

oder ein pflegebedürftiger Angehöriger betreut wird. Die Möglichkeit der familienbedingten Teilzeitbeschäftigung leitet sich aus der Schutzpflicht des Staates für Ehe und Familie (Art. 6 GG) ab.

Teilweise gelten für die Polizei die Vorgaben der EU-Arbeitszeitschriften, insbesondere die Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 04. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung (Arbeitszeitrichtlinie). Diese enthält Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung.²² Dennoch sind die Besonderheiten des (deutschen) öffentlichen Dienstes zu berücksichtigen. Nach Artikel 2 der europäischen Richtlinie 89/391/EWG findet die europäische Arbeitszeitrichtlinie

„keine Anwendung, soweit dem Besonderheiten bestimmter spezifischer Tätigkeiten im öffentlichen Dienst, z.B. bei den Streitkräften oder der Polizei, oder bestimmter spezifischer Tätigkeiten bei den Katastrophenschutzdiensten zwingend entgegenstehen.“²³

So wurden für den Streifendienst der Polizei spezifische dienststellenbezogene Arbeitszeitmodelle entwickelt, die den Bedürfnissen des Schichtdienstes Rechnung tragen. Dabei zeigt sich, dass Elemente wie Zugehörigkeitsgefühl, Anerkennung, Führung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit den Modellen zusammenhängen können und somit die Arbeitgeberattraktivität auch von einem Arbeitszeitmodell abhängig sein kann.²⁴

Akzeptanz und Meinungsbild in der Truppe – Zur Existenz kultureller Vorbehalte

Das Vorhaben, die Bundeswehr zu einem attraktiven und familienfreundlichen Arbeitgeber zu machen, erfordert die Umsetzung und die Akzeptanz der Truppe. Es stellt sich dabei die Frage, wie die Thematik *In Teilzeit führen* bei jüngeren sowie alteingesessenen Vorgesetzten ankommt, die seit Jahrzehnten mit einer sehr hohen Dienstzeitbelastung in der Bundeswehr dienen und noch immer eine ständige Einsatzbereitschaft gewohnt sind. Auch diese Vorgesetzten betreten Neuland, handelt es sich doch um einen Kulturwandel in der Truppe.²⁵ So zieht die Ein-

²² Vgl. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union 2003, S. 9.

²³ Der Rat der Europäischen Gemeinschaften 1989, Art. 2, S. 1.

²⁴ Vgl. Bürger 2015, S. 76.

²⁵ Dass innerhalb der Bundeswehr ein Wandel des Arbeitszeitmodells durchaus kritisch betrachtet wird, soll an dieser Stelle nicht verschwiegen werden. So sieht bspw. der ehemalige Generalinspekteur Harald Kujat die Vorschläge des BMVg mit Skepsis: „Bei einem Auslandseinsatz ist

führung von Teilzeitarbeit in der Bundeswehr Probleme wie die nicht ausreichende Besetzung von Dienstposten nach sich, die es zwingend erforderlich machen, adäquate Lösungen zur Vermeidung von dienstlicher Mehrbelastung der Arbeitskolleginnen und -kollegen zu finden. Innerhalb des soldatischen Bereichs wird die neue gesetzliche Regelung jedoch auch positiv bewertet:²⁶

Steigerung der Attraktivität des Dienstes: Die neue Regelung dient gemäß den Befragten zweifellos der Attraktivitätssteigerung des soldatischen Dienstes und kann sich positiv auf die Nachwuchsgewinnung auswirken. So wird die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Dienst als ein bedeutsames Attraktivitätsmerkmal betrachtet, da die Soldatinnen und Soldaten für ihre Familien beziehungsweise ihre kranken Angehörigen da sein können, ohne dienstliche Nachteile befürchten zu müssen. Daher erscheint es logisch, dass die Befragten gerade das Arbeiten in Teilzeit positiv bewerten. Kritisiert wird hingegen die fehlende Nachbesetzungsmöglichkeit des teilweise unbesetzten Dienstpostens, mit der Folge von Mehrarbeit für andere Soldatinnen und Soldaten. In diesem Punkt wird ein erheblicher Verbesserungsbedarf gesehen. Diesem Defizit begegnet der Dienstherr, indem er beispielsweise zur Kompensation auch Reservisten in Teilzeitarbeit beschäftigt.

Auslandsverwendungen einschließlich Vor- und Nachbereitungsphasen: Die gesetzliche Regelung, die für besondere Auslandsverwendungen (Auslandseinsätze der Bundeswehr) grundsätzlich einen Ausschluss von Teilzeitarbeit vorsieht, wird als sinnvoll angesehen und nicht in Frage gestellt.

Grundsätzlicher Ausschluss von Teilzeit für Führungsverwendungen mit Disziplinarbefugnis: In diesem Punkt gibt es unterschiedliche Auffassungen. Insbesondere die Disziplinarvorgesetzten sehen die Führungsverantwortung als unteilbar an und befürworten den Ausschluss von Teilzeit auf diesen Dienstposten. Als Argument

Teilzeitarbeit undenkbar. Da ist im Gegenteil eine permanente Einsatzbereitschaft und Präsenz gefragt. Aber auch an den Heimatstandorten in den Ausbildungs- oder Kampfeinheiten ist das schwer zu realisieren. So etwas funktioniert auf Ämtern und in der Verwaltung – aber nicht bei der Truppe. Es ist generell schwierig, Modelle, die in der freien Wirtschaft funktionieren, auf die Besonderheiten der Streitkräfte zu übertragen. Das kann nur begrenzt gelingen.“ (Kujat 2014). Diese Auffassung wird von sehr vielen Vorgesetzten geteilt. Dabei gilt es zu differenzieren, ob im Einzelfall kulturelle Vorbehalte gegeben sind oder aber sachliche Gründe dafür sprechen.

²⁶ Die nachfolgenden Aussagen basieren auf den Erkenntnissen von 15 leitfadengestützten Interviews mit Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr, die der Autor in der Zeit von Januar 2018 bis März 2018 durchgeführt hat. Die Ausführungen stellen daher ein Meinungsbild eines ausgewählten Personenkreises dar und sind keineswegs als repräsentativ für die gesamte Bundeswehr anzusehen.

wird auf das Prinzip der *Inneren Führung*²⁷ verwiesen. Diese Konzeption gilt als Grundlage für den militärischen Dienst und bestimmt so das Selbstverständnis der Bundeswehr. Die Legitimation des Auftrags, die Integration der deutschen Streitkräfte – sowohl politisch als auch sozial – sowie die Motivation der Soldatinnen und Soldaten stehen hierbei an oberster Stelle. Die Innere Führung beantwortet die Frage nach der Sinnhaftigkeit des Dienstes. Sie verlangt von den Soldatinnen und Soldaten, ihre Rolle in den Streitkräften und in der Gesellschaft immer wieder neu zu reflektieren. Die Innere Führung stellt das Markenzeichen der Bundeswehr dar und bildet die Wertegrundlage für verantwortliches Handeln der Vorgesetzten und der Untergebenen. In der Umsetzung spielen die Vorgesetzten eine Schlüsselrolle. Sie sind dafür verantwortlich, die einzelnen Aspekte zu vermitteln. Hierzu zählen auch Vertrauen, Fürsorge, Kommunikation und Kameradschaft. Diese verantwortungsvolle Aufgabe lasse sich in Teilzeit nur schwer realisieren, so die Argumentation der Befragten. Hinzu kommt die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und der Vorgesetzten zum Wohle der ihnen unterstellten Soldatinnen und Soldaten, die über den festgelegten Dienstplan und auch den räumlichen Bereich der dienstlichen Unterkünfte hinausgeht. Die Vorgesetzten sollen rund um die Uhr für den unterstellten Personenkreis als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Dieser Umstand könnte in Bezug auf Teilzeitarbeit eines Vorgesetzten zu einer Interessenkollision führen. Insbesondere von jüngeren Offizieren wird jedoch argumentiert, es sei nicht auf den Dienstposteninhaber als Person abzustellen, sondern auf die Dienststellung. Letztlich ist aber entscheidend, dass der Gesetzgeber bewusst die Teilzeitregelung geschaffen hat, auch in Kenntnis der Vorgesetztenpflichten. So können auch für Offiziere mit Disziplinarbefugnis im Ausnahmefall unter Prüfung des jeweiligen Einzelfalles Entscheidungen zugunsten von Teilzeitarbeit getroffen werden. Darüber hinaus werden auch die Grundsätze der Inneren Führung vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit von Familie und Dienst weiter entwickelt.

²⁷ Vgl. hierzu bspw. Beck 2016.

Schlussbemerkungen und Fazit

Unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung stellt die umfassende Arbeitszeitregelung einen Kulturwandel dar. Für die Vereinbarkeit von Familie und Dienst wurden große Anstrengungen unternommen, um die Dienstzeitbelastung und Freizeit planbarer zu machen. Damit kann Individualität im Rahmen einer Work-Life-Balance gewonnen werden, auf die insbesondere die jüngere Generation großen Wert legt. Dies ist für eine attraktive Arbeitgeberin Bundeswehr wichtig, ebenso unter dem Aspekt der Nachwuchsgewinnung und der Bindung junger Menschen. Dies zeigt auch der Vergleich mit der Polizei. Ein Vergleich mit der Wirtschaft ist hingegen nur eingeschränkt möglich, da sich die Parameter deutlich unterscheiden. Das Meinungsbild in der Truppe steht der Teilzeitregelung überwiegend positiv gegenüber. Der Ausschluss der Teilzeit für Führungskräfte mit Disziplinarbefugnis wird unterschiedlich und differenziert betrachtet. Es existieren allerdings keine generellen kulturellen Vorbehalte, vielmehr wird sachlich argumentiert. Letztlich gibt es auch die Härtefallregelung, um ein sachgerechtes Ergebnis zu erreichen. Die fehlende Nachbesetzungsmöglichkeit des vakanten Teils des Dienstpostens bedarf einer Regelung. Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages fordert in diesem Punkt ein *Vakanzenmanagement*.²⁸ Es bleibt abzuwarten, wie sich die Inanspruchnahme von Teilzeitbeschäftigung entwickeln wird. Erst dann kann eine Bilanz gezogen werden, ob die Regelungen ausreichend sind oder ob es Korrekturbedarf geben wird. Das BMVg ist dem Schritt zu mehr Attraktivität deutlich näher gekommen. Auch im Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr werden flexible Arbeitsbedingungen gefordert:

„Die Frauen und die Männer in der Bundeswehr sollen in allen Lebensphasen ihre Fähigkeiten und Begabungen voll entfalten können.“²⁹

²⁸ Deutscher Bundestag 2016, S. 61.

²⁹ Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) 2016, S. 122.

Literatur

- Bayerisches Verwaltungsgericht München (2001): Urteil vom 06.11.2001, Az: M 12 K 00.807, Versagung von Teilzeitbeschäftigung für SoldatInnen.
- Beck, Hans-Christian (2016): Warum benötigt die Bundeswehr eine Führungskultur und ein soldatisches Leitbild? In: Alois Bach und Walter Sauer (Hrsg.): Schützen, Retten, Kämpfen – Dienen für Deutschland. Berlin: Miles, S. 31–41.
- Bundesbeamtengesetz (BBG): Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. November 2018 (BGBl. I S. 2232) geändert worden ist
- Bundesministerium der Verteidigung (2016): Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin.
- Bürger, Bernd (2015): Arbeitszeitmodelle für den Streifendienst der Polizei. Eine interdisziplinäre Analyse am Beispiel der Bayerischen Polizei. Frankfurt am Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (2003): Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. In: *Amtsblatt der Europäischen Union* L 299, S. 9-19.
- David, Barbara (2016): Commerzbank Chancengleichheit und Diversity. In: Stephan Laske, Astrid Orthey und Michael Schmid (Hrsg.): PersonalEntwickeln. Das aktuelle Nachschlagewerk für Praktiker. Köln: Deutscher Wirtschaftsdienst.
- Der Rat der Europäischen Gemeinschaften (1989): Richtlinie 89/391/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit vom 12. Juni 1989 (ABl. EG Nr. L 183, S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 (ABl. EG L 311, S. 1), in Kraft getreten am 11. Dezember 2008.
- Deutscher Bundestag (2016): Unterrichtung: Jahresbericht 2015 (75. Bericht) – 26.01.2016.
- Europäischer Gerichtshof (2000): Urteil vom 11.01.2000, Öffnung der Streitkräfte für Frauen, „Tanja Kreil Entscheidung“.
- Friedel-Howe, Heidrun (2001): Arbeitszeitflexibilisierung bei Führungstätigkeiten. In: Rainer Marr (Hrsg.): Arbeitszeitmanagement. Grundlagen und Perspektiven der Gestaltung flexibler Arbeitszeitsysteme. 3., neu bearb. Aufl. Berlin: Schmidt, S. 347-358.
- Gesetz über die Rechtsstellung der Soldaten (Soldatengesetz – SG): Soldatengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Mai 2005 (BGBl. I S. 1482), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1147) geändert worden ist.
- Gesetz zur Durchsetzung der Gleichstellung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr (Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsdurchsetzungsgesetz – SDGleiG) vom 27. Dezember 2004. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004 Teil I Nr. 75, ausgegeben zu Bonn am 30. Dezember 2004.
- Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des Dienstes in der Bundeswehr (Bundeswehr-Attraktivitätssteigerungsgesetz – BwAttraktStG) vom 13. Mai 2015. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I Nr. 19, ausgegeben zu Bonn am 22. Mai 2015.

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. März 2019 (BGBl. I S. 404) geändert worden ist.
- Handbuch zur Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften (Allgemeiner Umdruck 1/500).
- Hentschel, Karin (2013): Berufswahl Jugendlicher und Einstellungen zum Arbeitgeber Bundeswehr - Ergebnisse der Jugendstudie 2011. Potsdam.
- Hipp, Lena; Stuth, Stefan (2013): Management und Teilzeit? – Wunsch und Wirklichkeit, WZBrief Arbeit 15. Online verfügbar unter https://bibliothek.wzb.eu/wzbbrief-arbeit/WZBriefArbeit152013_hipp_stuth.pdf, zuletzt geprüft am 30.07.2019.
- Hoock, Silke (2016): Für Personaler ein „Hausfrauensammelbecken“. Online verfügbar unter: <https://www.zeit.de/karriere/beruf/2016-03/teilzeitarbeit-muetter-kuendigung-personalmanager>, zuletzt geprüft am 30.07.2019.
- Karlshaus, Anja; Kaehler, Boris (2017): Teilzeitführung - Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten in Organisationen. Wiesbaden: Gabler.
- Kujat, Harald (2014): “Teilzeit-Kompaniechef – das geht nicht“. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/bundeswehr722.html>, zuletzt geprüft am 30.07.2019.
- Müller, Werner (2001): Die Akzeptanz von Teilzeitarbeit in Führungspositionen. In: Rainer Marr (Hrsg.): Arbeitszeitmanagement. Grundlagen und Perspektiven der Gestaltung flexibler Arbeitszeitsysteme. 3., neu bearb. Aufl. Berlin: Schmidt, S. 373-388.
- Stratemann, Ingrid (2001): Arbeitszeitflexibilisierung als Mittel der Qualitätssteigerung im Führungsbereich. In: Rainer Marr (Hrsg.): Arbeitszeitmanagement. Grundlagen und Perspektiven der Gestaltung flexibler Arbeitszeitsysteme. 3., neu bearb. Aufl. Berlin: Schmidt, S. 359-372.
- Teilkonzeption Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften (2017).
- Thom, Norbert; Blum, Adrian; Zaugg, Robert J. (2002): Arbeitszeitmanagement: zur Verbreitung und Implementierung von flexiblen Arbeitszeitsystemen in schweizerischen Unternehmen und Institutionen. In: Die Betriebswirtschaft 62 (5), S. 488-511.
- Verordnung über die Arbeitszeit der Soldatinnen und Soldaten (Soldatenarbeitszeitverordnung – SAZV): Soldatenarbeitszeitverordnung vom 16. November 2015 (BGBl. I S. 1995), die durch Artikel 11 des Gesetzes vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1147) geändert worden ist.
- Verordnung über die Teilzeitbeschäftigung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr (Soldatinnen- und Soldatenteilzeitbeschäftigungsverordnung – STzV): Soldatinnen- und Soldatenteilzeitbeschäftigungsverordnung vom 9. November 2005 (BGBl. I S. 3157), die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 4. August 2019 (BGBl. I S. 1147) geändert worden ist.
- Verwaltungsgericht Sigmaringen (2004): Kein Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung für Soldatinnen und Soldaten. Urteil vom 02.04.2003 – 1 K 58/02. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 5, S. 634-635.
- Walz, Dieter; Eichen, Klaus; Sohm, Stefan (2006): Soldatengesetz. Kommentar. Heidelberg.
- Zentrale Dienstvorschrift A-2640/22 - Vereinbarkeit von Familie und Dienst in den Streitkräften.

Teil IV

Zusammenfassung



Einsatzorganisationen: Handlungsfelder und Herausforderungen für Forschung und Praxis

*Eva-Maria Kern, Gregor Richter,
Johannes C. Müller, Fritz-Helge Voß*

Die Ausführungen der vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass Einsatzorganisationen einen eigenständigen Organisationstypus darstellen, der sich vor allem aufgrund prägender Anforderungen an deren Leistungserstellung ausgebildet hat. Dies konnte durch die in diesem Sammelband publizierten Beiträge – sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus praxisorientierter Perspektive – anhand zahlreicher Beispiele illustriert werden. Es wurden unterschiedlichste thematische Bereiche im einsatzorganisationsspezifischen Kontext adressiert: Organisationale Zuverlässigkeit bzw. Resilienz und Antifragilität, Führung in Extremsituationen, Wissen, Lernen und Ausbildung, Beschaffungs- und Risikomanagement oder Stabsarbeit, Aufbau- und Führungsorganisation sowie diverse Formen der Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen. Diese multiperspektivischen Betrachtungen eint, dass sie die spezifischen Strukturen, die kennzeichnend für Einsatzorganisationen sind, deutlich akzentuieren. Insofern konnte mithilfe des vorliegenden Bandes der Grundgedanke, wonach die in Hochrisikoumwelten agierenden Einsatzorganisationen *besondere Organisationen* sind, ein Stück weit mit Leben gefüllt werden.

Auf Basis der vorliegenden Beiträge können im Folgenden für den *Organisationstypus Einsatzorganisation* konkrete Fragestellungen formuliert werden, die für die Praxis von Relevanz sind. Überdies werden innerhalb dieses abschließenden Kapitels Implikationen für die Forschung formuliert, die dem Zweck dienen sollen, Anstöße für die wissenschaftliche Erkenntnisgewinnung zu geben. Die nachfolgenden Ausführungen sollen daher als Anregungen verstanden werden, um die bislang bestehenden Fähigkeiten von Einsatzorganisationen idealerweise zu verbessern bzw. weiterentwickeln zu können. Im Wesentlichen sind es drei Hand-

lungsfelder, die sich auf Grundlage der publizierten Beiträge für Einsatzorganisationen identifizieren lassen (vgl. Abbildung 1):¹

- Handlungsfeld I: Strukturen,
- Handlungsfeld II: Zusammenarbeit sowie
- Handlungsfeld III: Fähigkeiten.

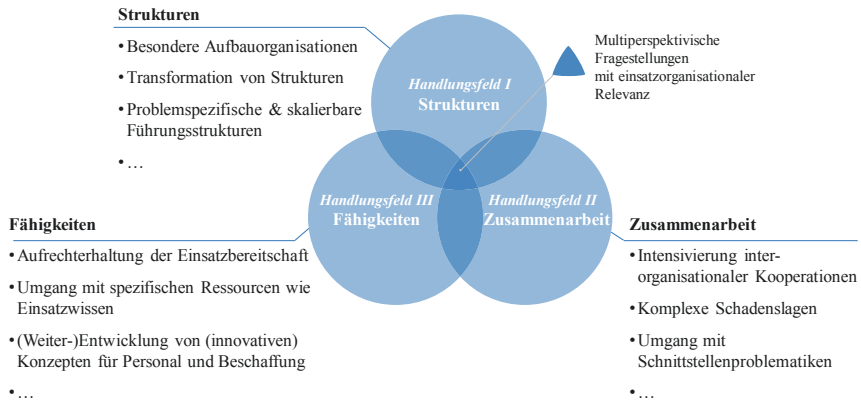


Abbildung 1: Handlungsfelder für Einsatzorganisationen

Die drei Handlungsfelder können aus unterschiedlichen thematischen Blickwinkeln betrachtet werden und adressieren daher ein breites Spektrum an zum Teil multiperspektivischen Fragestellungen, die gerade für die einsatzorganisationale Praxis von Relevanz sind. Innerhalb der weiteren Abschnitte erfolgt die Beschreibung des jeweiligen Handlungsfeldes, anschließend werden auf einer anwendungsorientierten, gewissermaßen von der Praxis getriebenen Basis, konkrete Fragen aufgeworfen, mit denen sich Einsatzorganisationen zukünftig intensiver auseinandersetzen sollten, um (noch) erfolgreich(er) in Hochrisikoumwelten agieren zu können (als bislang). Damit auch der wissenschaftlichen Sicht entsprechend

¹ Es ist anzumerken, dass zwischen den Handlungsfeldern starke Interdependenzen und Überschneidungen (in Abbildung 1 symbolisiert durch Schattierungen) bestehen. Insofern muss der hier gewählte Ansatz der Darstellung als eine integrierende Zusammenfassung verstanden werden, die – hierauf sei explizit verwiesen – ausschließlich auf den Erkenntnissen der Beiträge dieses Sammelbandes basiert. Auf die exemplarisch aufgelisteten Aspekte wird nachfolgend eingegangen.

Rechnung getragen wird, werden ergänzend auch konkrete Anregungen für potentielle Forschungsaktivitäten gegeben.

Handlungsfeld I: Strukturen

Fragestellungen hinsichtlich der Strukturen sind gerade aus einer praxisorientierten Perspektive von Bedeutung für Einsatzorganisationen. Ein Beispiel hierfür ist die sogenannte Besondere Aufbauorganisation (BAO). Einsatzorganisationen nutzen zur Bewältigung plötzlich eintretender Lagen oftmals standardisierte und in vielen Fällen kompatible Methoden. So werden beispielsweise vordefinierte Einheiten eingesetzt oder es zeigt sich der Aufbau einer problemspezifischen und skalierbaren Führungsstruktur – eben im Sinne einer BAO. Diese wurde sowohl am Beispiel eines Gemeinsamen Informations- und Lagezentrums² als auch durch die Betrachtung eines Transformationsprozesses von der Allgemeinen Aufbauorganisation (AAO) in die BAO am Beispiel der Branddirektion München illustriert.³ Die BAO müsste, so der Tenor der Beiträge, in der einsatzorganisationalen Praxis intensiver thematisiert bzw. optimiert werden. Dies gilt zum Beispiel im Hinblick auf Entscheidungsprozesse, die Anpassung neuer Informationssysteme oder aber für die ad hoc-Einrichtung von bereits im Vorfeld von Einsätzen konzipierten Blaupausen für die Organisationsgestaltung. Neben den skizzierten Herausforderungen ergeben sich für die Einsatzpraxis weitere konkrete Fragestellungen, deren Beantwortung im Sinne einer Weiterentwicklung bzw. Verbesserung vorhandener Strukturen zweckdienlich erscheint:

- Inwiefern lassen sich die individuellen, einsatzorganisationsspezifischen Strukturen für andere Einsatzorganisationen nutzbar machen?
- Inwieweit behindern einsatzorganisationsspezifische Strukturen die Interaktion mehrerer Einsatzorganisationen im Einsatzfall und was ist ursächlich hierfür?
- Wie kann strukturelle Flexibilität erreicht werden, um hochdynamische ad hoc-Lagen erfolgreich zu bewältigen?
- Welche Herausforderungen ergeben sich für Einsatzorganisationen bei der Etablierung von BAO?

² Vgl. von Gneisenau 2020 in diesem Band.

³ Vgl. von Kaufmann 2020 in diesem Band.

Neben den konkreten Fragestellungen für die Einsatzpraxis bieten die besonderen Strukturen von Einsatzorganisationen auch eine Reihe von interessanten Anknüpfungspunkten für etwaige Forschungsaktivitäten. Dies gilt in mehrerer Hinsicht: Zum einen kann der zur strukturellen Charakterisierung von Einsatzorganisationen entworfene Bezugsrahmen auf Basis einer empirischen Überprüfung weiterentwickelt oder auch für konkrete Einsatzorganisationen bzw. Einsatztypen ausdifferenziert werden.⁴ Dies führt zu einem vertieften Verständnis der spezifischen Eigenheiten bzw. auch der Gemeinsamkeiten einzelner Einsatzorganisationen, das für eine zielorientierte Gestaltung des Zusammenwirkens verschiedener Einsatzorganisationen erforderlich ist. Zum anderen wurde aufgezeigt, dass insbesondere eine bestimmte Denkungsart über Organisationen, die sich an der holographischen Organisation orientiert, weiteres Potential für Optimierung vorhält.⁵ Darüber hinaus erscheint die Rolle von Kommunikation als strukturierendes Element von Erfahrungen bzw. Wahrnehmungen in Hochrisikosituationen von wissenschaftlichem Interesse.⁶ So könnten unter Berücksichtigung des Spannungsfeldes von Standardisierung und Flexibilität, in dem Einsatzorganisationen stets mit größtmöglicher Zuverlässigkeit agieren müssen, all jene auf Kommunikation basierenden Praktiken näher beleuchtet werden, welche zur Etablierung organisationaler Strukturen in hochkomplexen Einsatzsituationen eingesetzt werden.

Handlungsfeld II: Zusammenarbeit

Das zweite Handlungsfeld, *Zusammenarbeit*, adressiert Aspekte der *Koordination (I)* und *Kooperation (II)*. Unter einsatzorganisationsspezifischen Gesichtspunkten umfasst Koordination alle arbeitsteiligen Handlungen einer Einsatzorganisation, zwischen denen Interdependenzen – und somit ein koordinativer Bedarf – bestehen. Grundsätzlich sind Einsatzprozesse wissensintensive Prozesse, da sie oftmals nicht im Voraus geplant und ohne Koordinationsaufwand kaum bewältigt werden können. Für Einsatzorganisationen ist es daher von großer Bedeutung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei deren Aufgabenbewältigung zu unterstützen, was ohne Koordination jedoch nicht möglich wäre. Die Beiträge dieses Sammelbandes haben durchweg zu erkennen gegeben, dass erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen ohne eine besondere Bereitschaft zur Kooperation unter Einsatzorganisationen nicht denkbar ist. Kooperationsmöglichkeiten werden innerhalb der

⁴ Vgl. Kern 2020 in diesem Band.

⁵ Vgl. Richter 2020 in diesem Band.

⁶ Vgl. Holling 2020 in diesem Band.

wissenschaftlichen Diskurse des Public Managements vielfältig thematisiert. Es kann grundsätzlich zwischen Formen der Kooperation, die sich ausschließlich zwischen öffentlichen Institutionen (also intrasektoral) oder aber zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Organisationen (also intersektoral) vollziehen, unterschieden werden. Die nachfolgenden Anmerkungen für Handlungsfeld II beziehen sich jedoch ganz bewusst nur auf intrasektorale Kooperationen, also auf Kooperationsmöglichkeiten, die sich zwischen Einsatzorganisationen wie Feuerwehr, Polizei oder dem THW ergeben. Der Grund hierfür ist, dass der Fokus dieses Sammelbandes auf nicht-privatwirtschaftlichen Einsatzorganisationen liegt. Diese eint ihr gesetzlicher Auftrag bzw. ihre staatliche Legitimation, weswegen privatwirtschaftliche Organisationen (z.B. private Sicherheitsdienste), die durchaus auch Teil von Kooperationen im gegenständlichen Kontext sein könnten (z.B. bei großen Sportveranstaltungen), nicht adressiert werden.

Zu (I) Koordination

Dass Koordination äußerst bedeutsam für Einsatzorganisationen ist, lässt sich aus nahezu jedem Praktikerbeitrag schlussfolgern. Sei es nun, wenn es um die Transformation von der AAO in die BAO geht, also einen Prozess, der einen hohen Koordinationsaufwand erfordert oder aber, wenn man zum Beispiel die bundesweite Koordination von militärischen Hilfeleistungen im Innern betrachtet.⁷ Der Koordinationsaufwand wird umso größer, je enger man organisationsexterne Akteure einbindet. Ein hoher Koordinationsbedarf entsteht zudem bei der Planung spezifischer Szenarien für Übungen.⁸ Dies ermöglicht es Einsatzkräften, bereits im Vorfeld von Einsätzen in koordinativer Hinsicht adäquat vorbereitet zu sein. Dass koordinatives Handeln für Einsatzorganisationen zunehmend wichtiger wird, liegt ganz wesentlich an dem vermehrten Auftreten komplexer Schadenslagen, die sich mitunter spontan ergeben können. Charakteristisch für diese Lagen ist neben einer außergewöhnlich hohen Dynamik, dass sie die Koordination komplexer Handlungsabläufe zwingend erfordern, da stets eine große Anzahl von Einsatzorganisationen beteiligt ist. Dies hat wiederum zur Folge, dass das Zusammenspiel der jeweiligen Einsatzorganisationen zunehmend von Kooperation geprägt sein wird (vgl. hierzu (II) Kooperation). Eine gewisse inhaltliche Verzahnung der für die Handlungsfelder relevanten Aspekte, auf die eingangs hingewiesen wurde, ist offensichtlich geworden. Zudem bleibt festzuhalten, dass komplexe Schadenslagen

⁷ Vgl. Adelmann und Meidenstein 2020 in diesem Band.

⁸ Vgl. Broemme 2020 in diesem Band.

für Einsatzorganisationen sehr herausfordernd sein können. Dies erfordert einerseits die Weiterentwicklung sowie den Einsatz adäquater Methoden im Umgang mit Spontanlagen sowohl auf operativ-taktischer als auch auf administrativ-organisatorischer Ebene. Andererseits müssen eine tragfähige Informationsbasis für die Einsatzleitung geschaffen und das jeweilige Einsatzumfeld stets individuell berücksichtigt werden. Für die Bewältigung komplexer Großschadenslagen ist insbesondere die Stabsarbeit von enormer Bedeutung.⁹ Es erscheint daher sinnvoll, kollektive Übungen und ein einheitliches Verständnis des Führungssystems zur erfolgreichen Bewältigung von komplexen Einsätzen weiter zu forcieren. Ein Beispiel für die Relevanz von einsatzorganisationaler Zusammenarbeit ist die in der wissenschaftlichen Literatur oft diskutierte Notwendigkeit, diese bereits im Vorfeld von Krisen zu üben.¹⁰ Dass Koordination in einer weiteren Hinsicht relevant im Kontext von Einsatzorganisationen ist, zeigt sich auch in Bezug auf das Konzept der lernenden Organisation.¹¹ Organisationales Lernen entsteht in Einsatzorganisationen im Wechselspiel zwischen verschiedenen Formen der Koordination (Führung vs. Institutionalisierung als funktionales Äquivalent) – und zwar in den Übergängen zwischen heißer und kalter Betriebsphase der Einsatzorganisation. Weiterführende wissenschaftliche Betrachtungen eben jener Phase unter koordinativen Aspekten könnten zu spannenden Ergebnissen führen, die auch für die Einsatzpraxis hilfreich sein dürften.

Zu (II) Kooperation

Aus einer praxisorientierten Perspektive zeigt sich – und zwar gleichermaßen für alle Einsatzorganisationen, die innerhalb der Beiträge thematisiert wurden –, dass insbesondere die interorganisationale Zusammenarbeit eine Reihe von Schnittstellenproblemen aufwirft. Dies wird durch die zunehmende Anzahl komplexer Schadenslagen, auf die bereits mehrfach hingewiesen wurde, offensichtlich. Diese sehr spezifischen Lagen erfordern eine intensive Kooperation unterschiedlichster Einsatzorganisationen, da die eigenständige, isolierte Durchführung komplexer Einsätze in Hochrisikoumwelten eine Organisation in der Regel überfordert. Es muss jedoch ausdrücklich betont werden, dass die gemeinsame einsatzorganisationsübergreifende Bewältigung komplexer Schadenslagen nicht das einzige Problem darstellt. Große Schwierigkeiten sind überdies der immense koordinative Auf-

⁹ Vgl. Dudek 2020 in diesem Band.

¹⁰ Vgl. Scherrer 2020 in diesem Band.

¹¹ Vgl. Elbe 2020 in diesem Band.

wand, der bei derartigen Einsätzen mit zahlreichen Beteiligten erforderlich ist, ein gemeinsames Verständnis für die Spezifika der jeweils involvierten Organisationen innerhalb der interorganisationalen Zusammenarbeit sowie das Entwickeln von Maßnahmen bzw. Vorgehensweisen, die das Erkennen entsprechender Optimierungsbedarfe ermöglichen. Für Einsatzorganisationen muss sich daher die Frage stellen, wie unterschiedliche Führungseinrichtungen erfolgreich und zielgerichtet zusammenarbeiten können. Mittel der Wahl sind hierfür insbesondere Verbindungspersonen. Oftmals werden diese Personen vor allem organisationsintern bestimmt und ausgebildet. Vor dem Hintergrund der Bedeutung komplexer Einsatzlagen und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit zur Kooperation erscheint es ratsam, organisationsübergreifende Ausbildungskonzepte zu definieren. Auch eine – wo immer möglich und sinnvolle – *gemeinsame* Ausbildung von Einsatzkräften unterschiedlicher Einsatzorganisationen erscheint vorstellbar. Ausbildungsformate müssen so konzipiert werden, dass sie die Zusammenarbeit zwischen Einsatzkräften, Einheiten und Organisationen über fachdienstliche Grenzen hinaus explizit berücksichtigen. Doch nicht nur ein *gemeinsames Lernen*, sondern gerade auch ein *voneinander Lernen* könnte hilfreich sein, um mit der von Praktikern aus dem Katastrophenschutz benannten besonderen Herausforderung *Großschadenslagen* adäquat zu begegnen.

Die Vertreter aller Einsatzorganisationen beschreiben in diesem Sammelband Systeme zur Führung und Zusammenarbeit, die in ihren Grundzügen – oder sogar im Detail – vergleichbar sind. Zum Teil sind diese rechtlich normiert (z.B. Gesetze), zum Teil liegt eine derartige rechtliche Normierung nicht vor (z.B. DV 100¹²). Vor diesem Hintergrund wäre eine tiefergehende Analyse interessant, um zu eruieren, inwiefern sich die einzelnen Einsatzorganisationen diesbezüglich voneinander abgrenzen lassen und welche Schlussfolgerungen hieraus für die Einsatzpraxis zu ziehen sind. Dies könnte auch eine kritische Reflexion betreffen, ob und wieweit die derzeit existierenden Regelungen geeignet sind, mit den zunehmend komplexeren Einsatzlagen angemessen umzugehen. Festgehalten werden kann zudem die Bedeutung von Standards für Einsatzorganisationen. Diese können in Teilen zur Selbstregulierung führen. Obwohl oftmals übergreifende Regelungen fehlen – und wenn sie existieren, sie oftmals sehr allgemein gehalten sind – zeigt sich: Es ist eine gewisse Stabilität und Kompatibilität von Lösungen innerhalb aller betrachteten Einsatzorganisationen in diversen Bereichen (z.B. Führungssystem, Aus-

¹² Vgl. Haas 2020 sowie Golecki 2020 in diesem Band.

bildung, Grundstrukturen etc.) zu beobachten. Dies stellt einen Wert an sich dar und könnte auch als spezifisches kulturelles Handlungsfeld von Einsatzorganisationen verstanden werden. Die unterschiedlichen Beiträge aus der Einsatzpraxis machen deutlich, dass das Abstimmungsproblem zwischen Einsatzorganisationen oftmals klar erkannt wird und von diesen gemeinsam nach Lösungen gesucht wird.¹³ Es lässt sich festhalten, dass insbesondere Feuerwehren und Katastrophenschutzbehörden offenbar über ein sehr funktionales Führungssystem verfügen, welches es ermöglicht, Einsätze unterschiedlichster Größenordnungen kooperativ durchzuführen. Diese interorganisationale Zusammenarbeit offenbart jedoch auch Schnittstellenprobleme, die sich beispielsweise bei der Kooperation von polizeilichen oder militärischen Stäben mit der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr zeigen. Daher gilt es, das einsatzorganisationsübergreifende Denken zu forcieren sowie effiziente Strukturen und stabile Beziehungen der Kooperation zwischen den involvierten Akteuren weiter auszubauen. Dies ist gerade auch vor dem Hintergrund der Ressourcenknappheit, mit der sich Einsatzorganisationen oftmals konfrontiert sehen, notwendig. Daraus ergeben sich nachfolgend Fragestellungen, deren Beantwortung für eine verbesserte Zusammenarbeit von Einsatzorganisationen zweckdienlich sein könnte:

- Wie könnte eine Methodik (z.B. prozessuale Analyse) aussehen, mithilfe derer Schnittstellenprobleme der einsatzorganisationalen Zusammenarbeit deutlich werden?
- Welche organisationsübergreifenden Ausbildungsformate könnten im Sinne einer gemeinsamen Einsatzdurchführung hilfreich sein?
- Inwiefern könnte ein systematischer Vergleich für die Lösung nahezu identischer Einsatzaufgaben Hinweise für den adäquaten Umgang mit Schnittstellenproblemen sowie für gemeinsam anwendbare Standards geben?

¹³ Vgl. hierzu beispielsweise Kraus und Degen 2020 (Ausführungen zu Formen multinationaler Zusammenarbeit), Kehe und Wölfel 2020 (Ausführungen zur möglichen Vernetzung von Sicherheits- und Gesundheitsbehörden) oder Adelmann und Meidenstein 2020 (Ausführungen zu Multinational CIMIC Command) in diesem Band.

Handlungsfeld III: Fähigkeiten

Einsatzorganisationen sind insbesondere dann in der Lage, in Hochrisikosituationen erfolgreich unter hohem Zeit-, Entscheidungs- und Handlungsdruck sowie unter potentiellen Gefahren zu agieren, wenn sie prästrukturierende Handlungsmuster bzw. Routinen entwickeln, auf die sie bei Bedarf zurückgreifen können.¹⁴ Durch den Abruf ihres spezifischen Fähigkeitspotentials können sie komplexe Situationen meistern und so ihr Ziel, die erfolgreiche Durchführung von Einsätzen, erreichen.¹⁵ Gerade zur Herstellung und Erhaltung der Einsatzbereitschaft versuchen Einsatzorganisationen, sich auf Hochrisikosituationen vorzubereiten. Die Entwicklung bzw. der Erhalt der personellen und materiellen Einsatzbereitschaft stellen für Einsatzorganisationen somit gewissermaßen eine *Conditio sine qua non* dar. Um all jene Fähigkeiten zu entwickeln bzw. bereitzustellen, die für die erfolgreiche Durchführung von Einsätzen notwendig sind, müssen unterschiedlichste Ressourcen vorhanden sein, auf die in zahlreichen Beiträgen dieses Sammelbandes hingewiesen wurde. Die Bereitstellung entsprechender Einsatzmittel tangiert in Einsatzorganisationen eine Vielzahl an Prozessen, die beispielsweise Beschaffung, Logistik, Wissen oder Personal betreffen.¹⁶

Aus Sicht der einsatzorganisationalen Praxis zeigt sich, dass speziell die Gewinnung von Personal eine besondere Herausforderung darstellt. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung wird insbesondere die Gewinnung und Bindung von ehrenamtlichen Einsatzkräften zu einer Herausforderung. Organisationen wie das THW oder Feuerwehren sind hiervon besonders betroffen, da sie auf freiwilliges ehrenamtliches Engagement angewiesen sind. Aber auch Rettungsdienste profitieren im Falle von Großschadenslagen von ehrenamtlichen Einsatzkräften. Daher muss es für diese Einsatzorganisationen gelten, sich intensiv mit dieser Zielgruppe auseinanderzusetzen. Zudem könnten interorganisationale Vergleiche zu den Motiven von Ehrenamtlichen oder beispielsweise zu Teilzeitregelungen und ehrenamtlicher Führungstätigkeit nützlich sein, um Potentiale zu erkennen und Handlungsempfehlungen ableiten zu können. Diese sollten auch eine praxisnahe, an den Bedarfen der jeweiligen Einsatzorganisation ausgerichtete Strategie der Aus- und Weiterbildung umfassen.

¹⁴ Vgl. Holling 2020 in diesem Band.

¹⁵ Vgl. Hartung 2020 in diesem Band.

¹⁶ Vgl. hierzu Eßig et al. 2020, Müller 2020, Blanckmeister 2020 und Rapp 2020 in diesem Band.

Gleichermaßen relevant wird in den kommenden Jahren für Einsatzorganisationen der Umgang mit Innovationen sein, der maßgeblich zum Erhalt bzw. zur Entwicklung relevanter organisationaler Fähigkeiten beiträgt. Sowohl aus praxisorientierter als auch aus wissenschaftlicher Perspektive bietet das Thema *Innovationen in Einsatzorganisationen* vielfältige Ansatzpunkte. Zu nennen ist der adäquate Umgang mit der Ressource Wissen in Zeiten einer voranschreitenden Digitalisierung. Für Einsatzorganisationen stellt sich daher die Frage, inwiefern beispielsweise der Austausch von einsatzrelevantem Wissen durch digitale Unterstützungsmaßnahmen, wie individualisierte Social Software-Lösungen, auf Algorithmen der künstlichen Intelligenz basierenden Systemen oder aber Augmented Reality, unterstützt werden kann. Darüber hinaus ist es für Einsatzorganisationen perspektivisch von Bedeutung, sich mit innovativen Beschaffungskonzeptionen auseinanderzusetzen sowie, falls notwendig, neue Wege innerhalb des Personalmanagements zu beschreiten. Dies alles vermag einen Beitrag zu leisten, dass Einsatzorganisationen auch in Zukunft ihr spezifisches Fähigkeitenpotential ausschöpfen und weiterentwickeln können.

Zur Optimierung der Ressourcen von Einsatzorganisationen – sei es nun Personal oder Wissen – könnte schlussendlich auch die Wissenschaft beitragen, indem sie vergleichende Untersuchungen zwischen verschiedenen Einsatzorganisationen anstellt. Innerhalb der Militärwissenschaft existiert beispielsweise eine Diskussion um *Operationen* bzw. die *operative Ebene* als nicht-strategische Ebene bei der Bewältigung seltener Einsätze von größeren Dimensionen. Eine Untersuchung der Übertragbarkeit von militärischen Handlungsgrundsätzen bzw. Erfahrungswerten auf zivile Einsatzorganisationen (und umgekehrt) könnte einen praktischen Erkenntnisgewinn vor allem hinsichtlich kooperativer Aspekte stiften. Diese Form eines einsatzorganisationsübergreifenden Wissenstransfers könnte beispielsweise Erkenntnisse umfassen, die sich aus der Zusammenarbeit im Rahmen von NATO-Missionen ergeben. Die hieraus resultierenden Erfahrungen könnten gewinnbringend in den Bereich ziviler Einsatzorganisationen transformiert werden. Des Weiteren erscheint es sinnvoll, spezifische Vergleiche zwischen polizeilicher und nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr anzustellen. Diesbezüglich könnte ein Beitrag für die Überwindung heterogener Führungskonzepte geleistet werden. Zusätzliche übergreifende Vergleichsfelder sind darüber hinaus der Bereich des operativen Handelns, der Ausbildungssysteme, der (ehren- wie hauptamtlichen) Personalstrategie oder aber der Vergleich von Erkenntnissen hinsichtlich Entscheidungsprozessen, die sich unter Stress vollzogen haben.

Zusammengefasst ergeben sich für *Handlungsfeld III: Fähigkeiten* folgende Fragestellungen:

- In welcher Form können praxisnahe, innovative Maßnahmen in Aus- und Weiterbildungsstrategien von Einsatzorganisationen integriert werden?
- Inwieweit könnte der Vergleich von Wissensbeständen in Einsatzorganisationen (z.B. Einsatzszenarien, Taktiken, grundlegende Einsatzaufgaben wie Logistik, Verpflegung oder Unterbringung von Einsatzkräften) zur gemeinsamen Bewältigung komplexer Schadenslagen beitragen?
- Inwieweit beeinflussen der Faktor Zeit bzw. die Möglichkeit der Vorplanung eines Einsatzes, kräftesparende Lösungen für im Grunde vergleichbare Aufgaben zu finden?
- Anknüpfend hieran stellt sich die Frage, in welcher spezifischen Form Einsatzkräfte hierfür ausgebildet werden müssten?
- Inwieweit kann die einsatzorganisationale Anforderung *Situationsangemessenes Denken und Handeln in flexiblen Lagen* (z.B. Auswahl verschiedener Lösungsoptionen, situatives (verantwortungs-)Bewusstsein) entwickelt, ausgebildet und trainiert werden?

Fazit

Im letzten Beitrag dieses Sammelbandes wurden einsatzorganisationsspezifische Handlungsfelder für das erfolgreiche Handeln in Hochrisikosituationen identifiziert. Hierbei wurde ersichtlich, dass sich bezüglich der besonderen Strukturen, der Zusammenarbeit und der Fähigkeiten von Einsatzorganisationen vielfältige Fragestellungen ergeben, die gleichermaßen von Interesse für die Einsatzpraxis als auch für die Wissenschaft sein könnten. Es kann festgehalten werden, dass insbesondere existierende Strukturen von Einsatzorganisationen stets kritisch-konstruktiv überdacht und der passgenaue Umgang mit komplexen Einsatzlagen, die neuerdings verstärkt zu beobachten sind, gebührend berücksichtigt werden muss. Vor dem Hintergrund knapper Ressourcen ist darüber hinaus eine bessere Kooperation unterschiedlicher Einsatzorganisationen unabdingbar. Unser Anliegen ist es, den Austausch zwischen Einsatzorganisationen und Wissenschaft weiter zu vertiefen. Durch eine Intensivierung des Dialoges zwischen Einsatzorganisationen und wissenschaftlichen Institutionen können idealerweise Antworten auf die beschriebenen Fragestellungen gegeben werden, von denen beide Seiten profitieren. Für die einsatzorganisationsspezifische Forschung bieten sich eine Reihe von lohnenswerten Untersuchungsfeldern an, die eine hohe Anschlussfähigkeit an wissen-

schaftliche Diskurse der Organisations- und Managementforschung aufweisen. Gleichwohl sollte stets bedacht werden, dass sich ein derartiger Austausch immer auch unter der Prämisse vollzieht, Forschung nicht aus reinem Selbstzweck zu betreiben. Vielmehr sollte der anwendungsorientierte Nutzen, der durch gemeinsame Forschungsprojekte von Einsatzorganisationen und wissenschaftlichen Partnern gestiftet werden kann, im Vordergrund der jeweiligen Überlegungen stehen. Eine Intensivierung von Kooperationen zwischen einsatzorganisationaler Praxis und Wissenschaft sollte daher idealerweise dazu führen, dass Einsatzorganisationen ihre Kernaufgabe, die Durchführung von Einsätzen, gerade mit Blick auf künftige Herausforderungen erfolgreich meistern.

Literatur

- Adelmann, Detlev-Konrad; Meidenstein, Carsten (2020): Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr (ZMZBw) als Beitrag für erfolgreiches Handeln in Krisensituationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 317–329.
- Blanckmeister, Barbara (2020): Potentiale erschließen, Zukunft sichern. Die Ziele einer attraktiven Aus- und Fortbildung im THW. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 399–411.
- Broemme, Albrecht (2020): Das THW – Erfahrung im Umgang mit Hochrisikosituationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 207–222.
- Dudek, Karlheinz (2020): Integrierte Stabsarbeit am Beispiel der Landespolizeidirektion Wien. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 223–234.
- Elbe, Martin (2020): Die Einsatzorganisation als Lernende Organisation. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 139–165.
- Eßig, Michael; Glas, Andreas; von Deimling, Christian (2020): Beschaffung für Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 181–203.
- Golecki, Philipp (2020): Aufbau- und Führungsorganisation von Feuerwehr und Katastrophenschutz. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 281–299.

- Haas, Jörg M. (2020): Ehrenamtliche Führung als Rückgrat des deutschen Bevölkerungsschutzes. Eine Betrachtung an der Schnittstelle zur alltäglichen Gefahrenabwehr. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 379–397.
- Hartung, Thomas (2020): Risikoidentifikation bei Einsatzorganisationen im Rahmen des Risikomanagement-Prozesses. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 167–179.
- Holling, Jana M. (2020): Zum Verständnis organisationaler Zuverlässigkeit von Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 59–78.
- Kehe, Kai; Wölfel, Roman (2020): Forschung als Beitrag zur Einsatzbereitschaft am Beispiel des Zentrums für Medizinischen ABC-Schutz. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 365–377.
- Kern, Eva-Maria (2020): Wie funktionieren Einsatzorganisationen? Ein Bezugsrahmen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 13–39.
- Kraus, Rafaela; Degen, Dennis (2020): Streitkräftespezifische Führungssysteme in multinationalen Verbänden. Ist multinationale Zusammenarbeit unter Beibehaltung nationaler Souveränität und heterogener Führungskonzepte möglich? In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 345–364.
- Müller, Johannes C. (2020): Zur Relevanz der Ressource Wissen für Einsatzorganisationen. Ein konzeptioneller Bezugsrahmen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 121–138.
- Rapp, Siegfried (2020): Möglichkeiten und Grenzen für die Einführung von Teilzeitarbeit in den Streitkräften. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 413–428.
- Richter, Gregor (2020): Einsatzorganisationen: Ein besonderer Organisationstypus? In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 43–57.
- Scherrer, Yvonne M. (2020): Organisationale Resilienz und Antifragilität in Einsatzorganisationen. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): *Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 79–101.

- von Gneisenau, Alexander (2020): Neue Strukturen im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz. Eine Antwort auf die sich ändernden Bedrohungslagen in Deutschland. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 265–279.
- von Kaufmann, Florentin (2020): Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen. Der Transformationsprozess von der Allgemeinen Aufbauorganisation in die Besondere Aufbauorganisation am Beispiel der Branddirektion München. In: Eva-Maria Kern, Gregor Richter, Johannes C. Müller und Fritz-Helge Voß (Hrsg.): Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 249–263.