



universität
wien

MASTER THESIS

Titel der Master Thesis / Title of the Master's Thesis

„Ist die Implementierung von Krisenstäben in Gemein-
den in Niederösterreich sinnvoll?“

Analyse anhand der Stadtgemeinde Klosterneuburg.“

verfasst von / submitted by

Leonhard Karl Franz Schmuckenschlager

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Science (MSc)

Wien, 2019 / Vienna 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
Postgraduate programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 992 242

Universitätslehrgang lt. Studienblatt /
Postgraduate programme as it appears on
the student record sheet:

Risikoprävention und Katastrophenmanagement

Betreut von / Supervisor:

PhDr. Dr. Cornel Binder-Krieglstein

II. Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich herzlich bei jenen bedanken, die mich in der Zeit der Erstellung dieser Arbeit sowie während der gesamten Ausbildungszeit unterstützt haben.

Insbesondere bedanke ich mich bei meiner Frau Lisa und meinen Kindern Felix, Marie und Nikolaus für die entgegengebrachte Geduld und die Unterstützung.

Weiters gilt Herrn PhDr. Dr. Cornel Binder-Krieglstein ein herzlicher Dank für die hervorragende Betreuung während der Entstehungsphase der Masterthesis.

Danke auch meinen Studienkollegen des 3. ÖRISK Lehrgangs der Universität Wien für die großartige Gruppendynamik, die gegenseitige Unterstützung und den entgegengebrachten Respekt allen gegenüber.

Ein besonderer Dank ergeht an meine Eltern für die Unterstützung sowie an meine Schwiegermutter für das Lektorat der wissenschaftlichen Arbeit.

III. Eigenständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit unter Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Klosterneuburg, 2019



Leonhard Schmuckenschlager

IV. Inhaltsverzeichnis

II.	Danksagung	II
III.	Eigenständigkeitserklärung	III
IV.	Inhaltsverzeichnis	IV
V.	Abbildungsverzeichnis.....	VI
VI.	Tabellenverzeichnis.....	VII
II.	Abkürzungsverzeichnis.....	VIII
III.	Kurzfassung	IX
IV.	Abstract	X
1.	Einleitung.....	- 1 -
2.	Relevanz	- 4 -
3.	Forschungsstand.....	- 7 -
3.1.	Grundlagen aus der Forschung und Literatur.....	- 7 -
3.1.1.	Begriffe	- 7 -
3.2.	Führungssystem	- 13 -
3.2.1.	Der Krisenstab	- 14 -
3.2.2.	Arbeitsschritte in der Stabsarbeit.....	- 16 -
3.2.3.	Räume, Mittel, Infrastruktur.....	- 16 -
3.3.	Führungsgrundsätze	- 17 -
4.	Katastrophenmanagement	- 18 -
5.	Besondere Einrichtungen, Mechanismen und Strukturen im Katastrophenmanagement	- 20 -
5.1.	Global, International.....	- 20 -
5.1.1.	NATO (North Atlantic Treaty Organization)	- 20 -
5.1.2.	United Nations.....	- 20 -
5.2.	Europa.....	- 22 -
5.2.1.	Europäische Union, Supranational	- 22 -
5.2.2.	OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.....	- 23 -
5.3.	Bund – Länder – Gemeinden, National	- 24 -
5.3.1.	Bund.....	- 24 -
5.3.2.	Bundesland	- 24 -
5.3.3.	Gemeinde.....	- 26 -
6.	Hypothese und Forschungsfragen	- 29 -
6.1.	Kernfrage	- 29 -
6.1.1.	Weitere Forschungsfragen.....	- 29 -
6.2.	Hypothese.....	- 29 -
6.2.1.	Hypothese	- 29 -
7.	Methode	- 30 -

7.1.	Zustimmung Stadtgemeinde Klosterneuburg	- 31 -
8.	Anwendung von Stabsarbeit im Krisenfall auf Gemeindeebene.....	- 32 -
8.1.	Der Status quo – Einblick in den derzeitigen Forschungs- und Wissensstand	- 32 -
8.2.	Vorhandene Ressourcen von Gemeinden zur Verwendung in einem Krisenstab	- 34 -
8.2.1.	Personell	- 34 -
8.2.2.	Gebäude- (Stabs-) Räume.....	- 41 -
8.2.3.	Ausstattung	- 43 -
8.2.4.	Grundversorgungseinrichtungen.....	- 45 -
8.2.5.	Training des Gemeindestabes	- 46 -
8.3.	Möglichkeiten zur Verbesserung der interdisziplinären Verwaltung während Katastrophen durch Krisenstäbe	- 49 -
8.3.1.	Besetzung des Gemeindekrisenstabes	- 49 -
8.3.2.	Räume für die Stabsarbeit	- 53 -
8.3.3.	Effizientes Training der Gemeindestabsmitglieder	- 56 -
8.4.	Kardinalfehler der Stabsarbeit in kleinen Verwaltungsstrukturen anhand praktischer Beispiele - 60 -	
8.4.1.	Hochwasser 2002 – Niederösterreich.....	- 60 -
8.4.2.	Erdbebenkatastrophe 2009 – L´Aquila	- 60 -
9.	Ergebnisse	- 62 -
9.1.	Forschungsfrage	- 62 -
9.2.	Kernfrage	- 64 -
10.	Schlussfolgerung.....	- 67 -
10.1.	Analyse der Ergebnisse	- 67 -
10.2.	Mindestanforderungen an Gemeinden.....	- 67 -
10.2.1.	Kommunikation.....	- 68 -
10.2.2.	Koordination	- 69 -
10.2.3.	Compliance.....	- 69 -
11.	Zusammenfassung	- 71 -
12.	Perspektiven.....	- 73 -
12.1.	Weiterer Forschungsbedarf?.....	- 73 -
13.	Literaturverzeichnis	- 74 -
14.	Anhänge	- 80 -
14.1.	Anhang- Bestätigung Klosterneuburg	- 80 -
14.2.	Anhang- Lebenslauf	- 82 -

V. Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Katastrophenergebnisse und Kosten (Quelle: PRIOR u. ROTH 2015: 2)	- 5 -
Abb. 2: Einteilung schädigender Ereignisse (Quelle: ÖNORM S 2304: 2011: 6)	- 9 -
Abb. 3: Organigramm - Einsatzleitung (Quelle: KRANASTER 2016: 61)	- 13 -
Abb. 4: Organigramm Führungssystem (Datengrundlage: HUFSCHMIDT et al. 2017: 258 verändert nach Schmuckenschlager)	- 14 -
Abb. 5: Gliederung Stab nach SKKM (Quelle: BMI 2007: 39)	- 15 -
Abb. 6: Gliederung Führungsstab (Quelle: FwDV 100: 14)	- 15 -
Abb. 7: Führungsverfahren (Quelle: BMI 2007: 15)	- 16 -
Abb. 8: Risikomanagementzyklus (Quelle: ON 2011: 11).....	- 18 -
Abb. 9: Integrales Risikomanagement (Quelle: BBK 2013: 9)	- 19 -
Abb. 10: Ebenensystematik (Quelle: BBK 2018: 32)	- 20 -
Abb. 11: Organigramm UNISDR (Quelle: www.unisdr.org)	- 21 -
Abb. 12: Katastrophenmanagement in Österreich (Quelle: BMI 2011: 22)	- 27 -
Abb. 13: Organigramm Stadtamt Klosterneuburg (Quelle: STADTGEMEINDE KLOSTERNEUBURG 2019)	- 36 -
Abb. 14: Entscheidungsfindung (Quelle: THIELMANN und HOFINGER 2016: 109)	- 40 -
Abb. 15: Gliederung der Stabsräume (Quelle: BMI 2007: 51)	- 42 -
Abb. 16: Stabsarbeit Solothurn 2015 (Quelle: BABS 2016: 28).....	- 43 -
Abb. 17: Gemeinderatssitzungssaal (Quelle: eigenes Foto 2019)	- 45 -
Abb. 18: kleiner Sitzungssaal (Quelle: eigenes Foto 2019)	- 45 -
Abb. 19: Stabsbesetzung Stadtgemeinde Klosterneuburg (Quelle: STADTGEMEINDE KLOSTERNEUBURG 2019)	- 52 -
Abb. 20: Stabsraum Industriepark Höchst (Quelle: HORN und SCHAUB 2016: 164).....	- 55 -
Abb. 21: Lagezentrum Industriepark Höchst (Quelle: HORN und SCHAUB 2016: 164)	- 55 -
Abb. 22: Kompetenzen im Stab (Quelle: HOFINGER und ZINKE 2013: 21).....	- 58 -
Abb. 23: Kompetenzen im Stab (Quelle: HOFINGER und ZINKE 2013: 22).....	- 59 -
Abb. 24: 3C Modell (Quelle: eigene Darstellung).....	- 68 -

VI. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auslöseereignisse (Datengrundlage: eigene Darstellung)	- 8 -
Tabelle 2: Aufstellung Organisationen im Kat-Management (Quelle: eigene Darstellung).....	- 23 -
Tabelle 3: Gemeinden - Einwohner (Datengrundlage: Statistik Austria 2018: NUTS 3 mit Gemeinden, Flächen und Bevölkerung)	- 34 -
Tabelle 4: Stabsfunktionen Klosterneuburg (Datengrundlage: STADTGEMEINDE KLOSTERNEUBURG 2017)	- 39 -
Tabelle 5: Beispiel KRITIS Gemeinde (Datengrundlage: STADTGEMEINDE KLOSTERNEUBURG 2018)	- 41 -
Tabelle 6: Beispielbewertung Qualifikation (Quelle: eigene Darstellung)	- 51 -

II. Abkürzungsverzeichnis

SFDRR	Sendai Framework for Disaster Risk Reduction der Vereinten Nationen im Allgemeinen und der United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR)
KFV	Kuratorium für Verkehrssicherheit
BMI	Bundesministerium für Inneres
kVP	kontinuierlicher Verbesserungsprozess
BOS	Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben
NATO	North Atlantic Treaty Organization
EADRCC	Euro-Atlantic-Disaster Response Coordination Centre
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
DRR	Disaster Risk Reduction
UNDRO	United Nations Disaster Relief Organization
UN OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ERC	Emergency Relief Coordinator
ERCC	European Response Coordination Center
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz in der Schweiz
BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz in Deutschland

III. Kurzfassung

Die gegenständliche wissenschaftliche Arbeit beschäftigt sich mit dem Thema „Organisation des Krisenmanagements im Bundesland Niederösterreich, speziell in den Gemeindeverwaltungen“. Häufigere und in ihrer Intensität stärkere Naturkatastrophen, aber auch neue Bedrohungsszenarien wie Terror und Amok stellen Behörden und deren Verwaltungen vor neue Herausforderungen in der Organisation ihres Krisen- und Katastrophenmanagements. Daher stelle ich die Frage, ob der Aufbau und die Aufrechterhaltung von Krisenstäben Vorteile gegenüber dem derzeitigen Stand bringen.

In dieser auf der aktuellen Literatur basierenden Erarbeitung der Thematik werden diverse nationale und internationale Organisationen mit ihren derzeitig verwendeten Strategien im Katastrophenmanagement vorgestellt. In weiterer Folge wird der Fokus auf zukünftige neue Strategien für Gemeindeverwaltungen zur besseren und nachhaltigen Vorsorge, Bewältigung, Wiederherstellung und Vermeidung bei Katastrophen gelegt. Insbesondere werden Fragen zu materiellen und personellen Ressourcen beantwortet.

Die Anforderungen an Gemeinden für die Erhaltung eines Krisenstabes sind bedingt durch den hohen Aufwand an räumlichen, technischen und personellen Ressourcen sehr hoch. Der Aufwand für den Betrieb eines Gemeindekrisenstabes würde nur schwer bewältigbar sein und nicht zwangsläufig zu einem besseren Ergebnis im Katastrophenmanagement führen.

Eine Weiterentwicklung des bisherigen Standards sowie rechtliche Anpassungen im Bereich der Zuständigkeiten von Gemeinden würden helfen, genaue Handlungsaufgaben zu definieren. Gerade weil die Gemeinden Niederösterreichs eine wesentliche Rolle im Katastrophenmanagement inne haben, sollten sie auch rechtlich stärker eingebunden werden und dezidierte Aufgaben bei der Bildung von vorab geregelten Stabseinrichtungen bekommen.

IV. Abstract

This thesis evaluates and addresses the problematic of Crisis and Disaster Management in Lower Austria, focusing particular on municipal governments. Nowadays, not only natural disasters, which have been increasing tremendously in number and intensity over the last decades, but also new threat incidents, such as terror and amok have to be managed and accordingly dealt with by the responsible authorities. This presents an additional challenge alongside workload regarding problem-solving and administration for the Crisis and Disaster Management branch. Therefore, this thesis questions the current working model regarding crisis and disaster management and proposes as well as asses an establishment and maintenance of a special crisis committee. Several national and international crisis and disaster management organizations and their implemented management strategies are introduced, compared and in-depth analyzed according to the latest literature in this field. Additionally, the focus will be extended towards possible future strategies municipal governments could adopt and incorporate to guarantee improved, sustainable protection, fundamental reconstruction and best possible prevention of natural disasters and their consequences. Especially, questions regarding material, physical and personal resources in accordance to natural disasters and various crisis will be evaluated and dealt with in detail. The preservation and implementation of the specific crisis committee are associates with a significant responsibility for a municipal government simply regarding the demand for appropriate office space, technical resources as well as educated and trained employees. Consequently, implementing and/or operating a crisis committee are closely intertwined with a tremendous effort and are not inevitably guaranteeing a better outcome. Adapting the current working standard and taking legal actions to better define the exact responsibilities of municipal governments regarding crisis and disaster management would help to clarify and outline the jurisdiction of the respective municipal government to a large extend. In the field of crisis and disaster management, especially in Lower Austria, the major responsibility lies within the municipal governments. Therefore, giving them broader legal action and firmly defined tasks regarding the implementation and managing of a crisis committee seems only logical and would improve the cooperation.

V. Vorwort

Der menschliche Lebensraum wird seit Menschengedenken von den verschiedensten Katastrophen bedroht oder gar zerstört. Die flächenmäßige Ausdehnung dieses Siedlungsraumes, nicht zuletzt bedingt durch einen massiven Anstieg der Bevölkerung auf der Erde, und die höhere infrastrukturelle Abhängigkeit der Menschheit bedeutet letztlich eine höhere Verletzlichkeit.

Getragen von dem Willen, sich stets verbessern zu wollen, wurden immer neue Ideen zur Optimierung von Abwehr- und Bewältigungsmechanismen durch den Menschen entwickelt und umgesetzt. Schutzbauten, Bauverbotszonen, Warnsysteme, Versicherungen und Aufklärungskampagnen sind die Strategien der Jetztzeit zur Verringerung von Schäden an der Bevölkerung und ihres Lebensraumes. Behörden, zivile und nichtzivile Einsatzorganisationen sowie private Vereine tragen dazu bei, dass der Standard der Schutzeinrichtungen zur Prävention von Katastrophen in den industrialisierten Gebieten der Erde sehr hoch ist. Nichtsdestotrotz zeigen uns immer neue und größere Ausmaße von Katastrophen, wie hilflos wir trotz sorgfältiger Planung sind.

Unsere hoch technologisierte, moderne Welt verlangt nach fortschrittlichen Lösungen in allen Lebenslagen. Moderne Krisenstäbe besitzen nicht nur zeitgemäße digitale Kommunikations-, Aufklärungs- und Dokumentationsmöglichkeiten, wie sie gerne in Medien dargestellt werden, sondern bedürfen auf Grund der hohen Dichte an Beteiligten spezieller organisatorischer Lösungen für ein interoperatives Arbeiten.

Der Gesamterfolg im Umgang mit Katastrophen hängt von den handelnden Personen, deren technischen Möglichkeiten und vor allem von deren Fähigkeiten ab. Fundierte Grundkenntnisse, ein sicherer Handlungsrahmen und ein bisschen Glück sind Voraussetzung für ein gelungenes Katastrophenmanagement.

1. Einleitung

Als ständiges und aktives Mitglied in zwei zivilen Einsatzorganisationen Österreichs sowie als Beauftragter für den Krisenstab der Stadtgemeinde Klosterneuburg ist das Thema des Krisen- und Katastrophenmanagements sowie der Stabsarbeit mein ständiger Begleiter. Als Bürger einer Gemeinde und Mitarbeiter einer Gemeindeverwaltung direkt an der Donau wurde mir die Relevanz der Katastrophenbewältigung erstmals mit dem Hochwasser des Jahres 2013 in meiner privaten und vor allem in meiner Arbeitswelt bewusst. Die bei dieser Naturkatastrophe erlebten Eindrücke prägten mich nachhaltig und der Wunsch, in diesem Aktionsfeld mehr für die Allgemeinheit zu leisten, wuchs ständig an.

Mein Arbeitsportfolio und meine Fortbildungschancen geben mir die Möglichkeit, mich dem Bereich der Stabsarbeit in Gemeinden wissenschaftlich zu nähern.

Der Staat Österreich gliedert sich in 2.100 Gemeinden, welche für wesentliche Lebensbereiche der Menschen, die darin leben, Verantwortung tragen (vgl. JACHS: 2018: 27). Diese besonderen Lebensbereiche werden von Rudolf-Miklau als Daseinsgrundfunktionen angesprochen.

Rudolf-Miklau schreibt, dass „fast alle Daseinsgrundfunktionen, Wohnen, Arbeit, Versorgung, Erholung und Bildung sowie im weiteren Sinne auch Kommunikation und Verkehr in Österreich direkt oder indirekt von Naturgefahren betroffen sind“ (RUDOLF- MIKLAU 2009: 9).

Schon allein daraus lässt sich erkennen, dass die Gemeinden in den einzelnen Phasen des Katastrophenmanagements, nämlich in Vorsorge – Bewältigung – Wiederherstellung – Vermeidung, einen wesentlichen Faktor darstellen.

„Das behördliche Katastrophenschutzmanagement erstreckt sich zwar über alle Verwaltungsebenen von der kommunalen Lokalverwaltung bis hin zur Bundesebene, jedoch kommt der lokalen Verwaltungsebene eine besondere Bedeutung zu. Das Katastrophenmanagement ist dann am effektivsten, wenn es möglichst viel Verantwortung auf die lokale Ebene überträgt. Funktioniert das Katastrophenmanagement auf lokaler Ebene nicht, funktioniert es gar nicht, [...]“ (JACHS: 2018: 27).

In dieselbe Kerbe schlägt auch das internationale Übereinkommen „Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (SFDRR)“ der Vereinten Nationen im Allgemeinen und des United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) im Speziellen mit ihren priorities for action (UNISDR 2015). Eine dieser vier Prioritäten beschreibt sich wie folgt: „Investitionen in die Katastrophenrisikominderung zur Erhöhung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Widerstandsfähigkeit von Personen, Gemeinden oder Ländern.“

Die Tatsache, dass in diesem Zusammenhang Gemeinden als prioritär genannt werden, bringt noch einmal deutlich zum Ausdruck, welcher Stellenwert der Gemeinde im Falle eines katastrophalen Ereignisses im Hinblick auf die betroffenen Parteien, die Verwaltung, die Bürger und die Wirtschaft zukommt.

Auch wenn im österreichischen Bundesländermittel die Länder und damit ihre Bezirksverwaltungsbehörden die behördliche Katastrophenschutzbehörden sind, so fallen doch einige relevante Verwaltungsaufgaben wie Raumplanung, Baugenehmigungen oder auch Verkehrsplanung in den Wirkungsbereich der Gemeinden (vgl. JACHS 2018: 27).

Aus diesen Pflichten ergeben sich selbstverständlich große Verantwortungen, die auch zunehmend von der Bevölkerung unter dem Blickwinkel vermehrter Ereignisse und steigender Schäden eingefordert werden. „Aus einer aktuellen Studie des Kuratoriums für Verkehrssicherheit (KFV) geht hervor, dass die Gefahreinschätzung der Österreicher in Bezug auf Naturkatastrophen ganz allgemein im Steigen begriffen ist. Vergleiche aus den vergangenen fünf Jahren lassen ein tendenziell steigendes Gefahrenbewusstsein der Bevölkerung erkennen“ (THANN 2018: 77).

Die dargelegten Fakten und das sich verändernde Bewusstsein der betroffenen Menschen (in welcher Form Menschen von Katastrophen betroffen sind, kann sehr vielfältig sein) geben Anstoß, über neue oder zumindest adaptierte Strategien, „Anpassungsstrategien“ (THANN 2018: 77), nachzudenken und zu forschen. Ob im privaten Umfeld, auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene: Je früher und intensiver sich alle Beteiligten mit den möglichen Auswirkungen von Naturgefahren auseinandersetzen, desto besser sind die Möglichkeiten, die Bevölkerung und die Infrastruktur zukünftig zu schützen.

Der Schutzbedarf der Bevölkerung und der Infrastruktur (in allen Facetten) wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, wie eingeschränkt der Dauersiedlungsraum in Österreich ist. „Aufgrund der gebirgigen Topographie des Landes und der klimatischen Bedingungen sind nur 38% des Bundesgebietes als Dauersiedlungsraum geeignet. Somit konzentriert sich die Besiedelung auf die tiefer liegenden und flacheren Bereiche, sodass in diesen Bereichen eine Bevölkerungsdichte von 243 Einwohnern pro Quadratkilometer erreicht wird“ (RUDOLF-MIKLAU 2009: 18).

Damit Gemeinden ihrer wie eben beschriebenen wichtigen Rolle im Katastrophenschutzmanagement gerecht werden können, müssen Anpassungsstrategien für den Verwaltungsapparat für eben diese Einsätze ohne vorher auferlegte Denkbeschränkungen aus politischen oder betriebswirtschaftlichen Bedenken erfolgen.

Einem dieser Denkansätze gilt die Kernfrage dieser Arbeit, ob die Implementierung von Krisenstäben in Gemeinden einen Vorteil gegenüber dem Status quo bringt.

Im Speziellen innerhalb der Verwaltung der Stadtgemeinde Klosterneuburg hat das Hochwasserereignis 2013 gezeigt, dass Defizite im Management von Großschadensereignissen oder Katastrophen identifiziert werden konnten. So waren die Besetzung von relevanten und verantwortungsvollen Funktionen in der mittleren Verwaltungsebene schlecht oder gar nicht geregelt, respektive die besetzten Funktionen nicht mit ausreichenden Handlungsbefugnissen ausgestattet.

Es darf jedoch nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass dort, wo Defizite im Katastrophenmanagement bestehen, automatisch ein Handlungsbedarf oder gar ein Handlungsdruck, beispielsweise für politische Funktionen, besteht, zumal auch in Niederösterreich für die kommunale Ebene keine absoluten Regelwerke (Gesetze)

die Abwicklung von Katastrophen durch die Gemeindeführung fordern. Ein Abwälzen von Verantwortung auf den hierarchisch übergeordneten Verwaltungsbereich der Bezirkshauptmannschaft ist gesetzlich festgelegt. Dieser Umstand schließt zwar ein Bemühen durch die Gemeinden in diesem Bereich absolut nicht aus, jedoch ist die Einführung von funktionierenden Strukturen im Katastrophenfall durch Gemeindeverwaltungen keine Bedingung zur Erreichung einer „legal compliance“. Diese „Nicht-Regelung“ (Anm.: Artikel 15 Bundes-Verfassungsgesetz) setzt sich nach oben hin fort, beziehungsweise findet seinen Ursprung in der Tatsache, dass es seitens des Bundes mit Beschluss vom 20. Jänner 2004 eine einheitliche Regelung gibt und das Bundesministerium für Inneres (BMI) als Koordinierungsstelle definiert wurde, Katastrophenschutz jedoch in der gesetzlichen Agenda der Bundesländer liegt. Jachs führt dazu aus, dass eine vollständige Durchregulierung auf gesetzlicher Basis nicht notwendigerweise als Defizit zu sehen ist, da Katastrophenmanagement, [...], konsensbasiert und kollaborativ sein soll und es ohnedies einer Fiktion gleichkommt, wenn man annimmt, alle Beziehungen zwischen Akteuren im Katastrophenmanagement könnten rechtlich geregelt werden (vgl. JACHS 2013: 18).

„Damit ergibt sich auch im Gegensatz zu anderen Einrichtungen mit Sicherheitsaufgaben wie Feuerwehr, Rettungsdienst und Polizei ein sehr heterogenes Bild im Bezug auf Katastrophenmanagement und Stabsarbeit im öffentlichen Sektor. Es ergibt sich partiell eine sehr distanzierte Meinung des öffentlichen Sektors zu den Arbeitsprinzipien der Stabsarbeit. Obwohl schon sehr frühzeitig die Vorteile einer solchen für die öffentliche Verwaltung dargelegt wurden“ (FUNKE 1967: 252ff zitiert in HEINEMANN 2016: 14-15).

Wenn die Führung schon in der Vorbereitung uneins in ihren Entscheidungen ist, wirkt sich dies im Einsatz- oder Ereignisfall auf die ganze Organisation aus.

Typisch für Österreich ist, wie bereits erwähnt, der subsidiär-föderalistische Ansatz, wonach ein Katastrophenfall, anders als in einem theoretischen „Best-Practice Beispiel“, nicht aus einer Hand geregelt wird, sondern die Kompetenzverteilung auf Bundes- und Länderebene stattfindet. Katastrophen können somit eine Vielzahl von Gesetzesmaterien und Behörden berühren. Ergänzend ist eine Unterteilung hinsichtlich der Verhinderung und Abwehr von Gefahren mit Zuständigkeit der Bundesebene und die Bekämpfung und Begrenzung von bereits eingetretenen Gefahren mit Zuständigkeit der Länderebene gegeben (vgl. JACHS 2013: 19). Die Frage nach mehr oder weniger Regulierung oder Detaillierungsgrad im Katastrophenfall wird sich im Zuge der Erarbeitung der Forschungsfragen zwangsläufig stellen.

Neben den gesetzlichen Bestimmungen innerhalb Österreichs, aber auch darüber hinaus in der Europäischen Union, ist ein wesentlicher Punkt die Orientierung an der Zweckmäßigkeit von Krisenstäben und damit der Implementierung eines erprobten Katastrophenschutzmanagements in Gemeinden. Unbestritten ist, dass eine gute Vorbereitungsphase wesentliche Vorteile für bevorstehende Krisen bringt. Wesentlich komplexer zeigt sich die Thematik durch die Vielzahl von möglichen Strategien im Katastrophenmanagementzyklus und die unterschiedliche Implementierung dieser Strategien im öffentlichen Sektor.

2. Relevanz

Ereignisse der vergangenen Jahre in Österreich zeigen, dass die im österreichischen Staatskonstrukt kleinste Verwaltungseinheit, die Gemeinde, bei Extremereignissen immer häufiger gefordert wird. Nicht nur die Anzahl, sondern auch die Intensität von Extremereignissen nimmt subjektiv zu. Dies zeigen auch, ohne auf belegte Zahlen aus der Versicherungswirtschaft eingehen zu können, die jüngsten Bestrebungen, eine Solidarversicherung für Naturkatastrophen zu etablieren. Dabei reicht die Vielfalt von Naturkatastrophen über technische bis hin zu vom Menschen getriggerte Katastrophen, den „Man made“ Risiken (vgl. HEPP- ALTINER und BERG 2014: 4).

Damit entwickelte sich die Bandbreite von auslösenden Ereignissen von Katastrophen in den letzten Jahren immer weiter. Technische Katastrophen (Explosionen, Großbrände, Stromausfälle, Ausfälle der modernen Kommunikation, Industrieunfälle), wie jüngst ein Dambruch einer Eisenerzmine im brasilianischen Brumadinho (2019) oder die ständige Gefahr von Terrorattacken in verschiedensten Formen und Ausprägungen, zeigen sehr deutlich, dass moderne Bedrohungsszenarien eine große Gefahr darstellen. Abgesehen vom Anschlag auf das World Trade Center 2001 blieben die Anschläge in Utoya (Norwegen) 2011, in Madrid 2004 (Anschläge auf Regionalzüge), London 2005 oder Paris 2015 den Europäern und Europäerinnen in Erinnerung (vgl. KARUTZ et al. 2017: 3). Nicht zuletzt sind auch die Cyberattacken auf kritische Infrastruktur oder bestimmte Netzwerke (Stichwort: Datenklau) zu nennen. Im Jahr 2015 waren bereits rund drei Milliarden Menschen durch das Internet verbunden (vgl. ALWARDT und NEUNECK 2015: 23). Diese Faktoren haben eine besondere Bedeutung vor allem in Anbetracht der nachweislich gestiegenen Vulnerabilität der Bevölkerung.

So beantwortet Ahmet Üzümcü (Leiter der Organisation für das Verbot chemischer Waffen OPCW) die Frage, ob der islamische Staat in Syrien chemische Waffen in Europa einsetzen könnte, so: „Wir wissen, dass die Gefahr des chemischen Terrorismus sehr real ist. Es wurde bereits festgestellt, dass ISIS sowohl in Syrien als auch im Irak Senfgas eingesetzt hat. Es handelt sich dabei um einen rudimentären, aber tödlichen Kampfstoff. Die Tatsache, dass solche Akteure fähig sind, Chemiewaffen herzustellen und einzusetzen, muss sehr ernst genommen werden. Insbesondere ist auf die Gefahr zu achten, die von heimkehrenden Kämpfern ausgeht, die in diese Aktivitäten verwickelt waren“ (ÜZÜMCÜ 2017: 5).

Warum besteht Handlungsbedarf im Bereich des Katastrophenmanagements? Was Naturkatastrophen anbelangt, erhöhen sich hier sowohl die Anzahl der Ereignisse als auch die Schadenssummen (vgl. RENN 2014: 116 und siehe Abb.1). Dem gegenüber steht die Verletzlichkeit der modernen Gesellschaft. „Zum einen erleben wir immer heftigere Naturkatastrophen, zum anderen wächst die Verwundbarkeit der Zivilisation gegenüber diesen katastrophalen Ereignissen“ (RENN 2014: 117). Diese Aussage findet sich auch in den Erwägungsgründen zum Beschluss Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates. „Da Häufigkeit und Ausmaß von Naturkatastrophen und vom Menschen verursachten Katastrophen in den letzten Jahren spürbar zugenommen haben und insbesondere aufgrund des Klimawandels und

der potenziellen Interaktion von mehreren natürlichen und technologischen Risiken in Zukunft noch stärkere und komplexere Katastrophen mit weitreichenden und längerfristigen Auswirkungen zu erwarten sind, erfordert das Katastrophenmanagement zunehmend ein integriertes Konzept [...]“ (EUROPÄISCHES PARLAMENT 2013: 1).

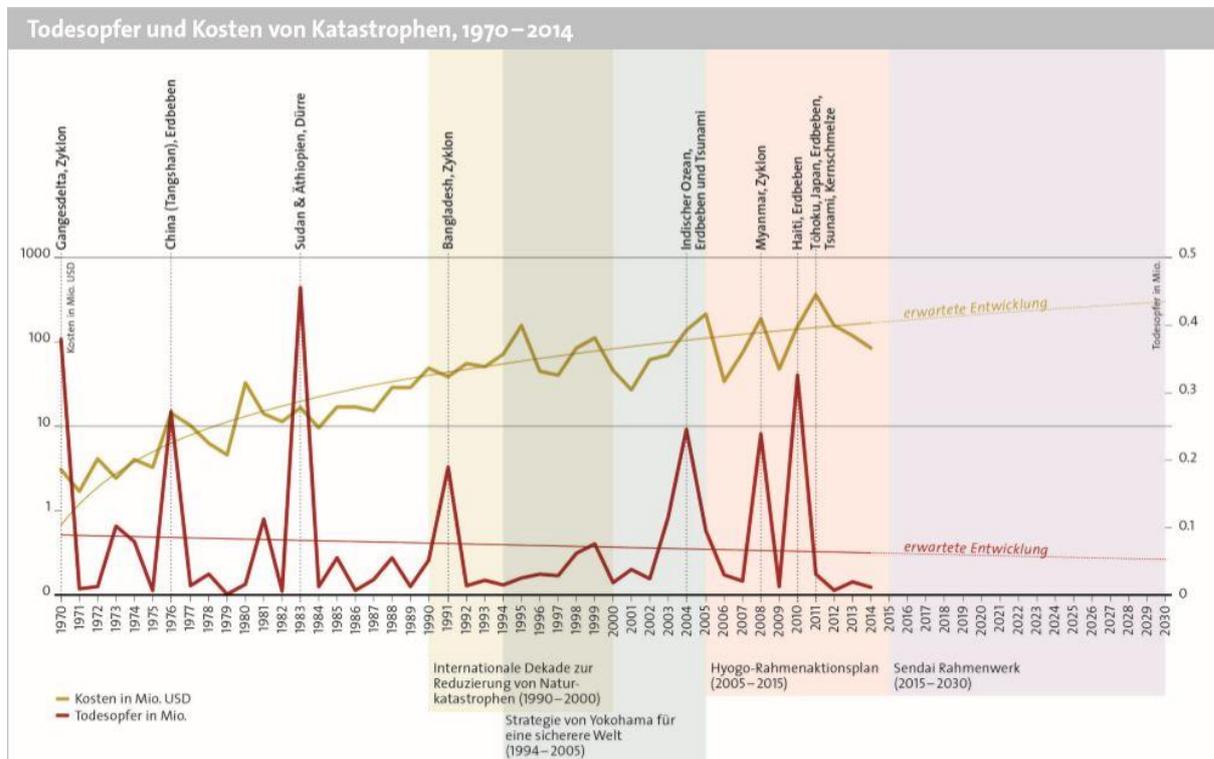


Abb. 1: Katastrophenereignisse und Kosten (Quelle: PRIOR u. ROTH 2015: 2)

Um dieser Häufung und Intensität von Ereignissen entgegentreten zu können, muss es erlaubt sein zu prüfen, ob neue Wege und Mittel einen geringeren Schaden für die Bevölkerung bedeuten könnten. Risiko und Ressourceneinsatz gegeneinander abzuwägen (vgl. KRANASTER 2016: 64), ist eine Möglichkeit, zu einem messbaren Ziel zu gelangen.

Die Prüfung von neuen Mitteln und Wegen zur Verringerung von Schäden aus katastrophalen Ereignissen muss selbstverständlich nicht nur in den klassischen Einsatzorganisationen geprüft werden, sondern auch in den Verwaltungseinheiten der öffentlichen Gebietskörperschaften.

Die einschlägige Fachliteratur beschreibt eine große Anzahl von möglichen Ansätzen, wie Katastrophenmanagement in einem Staat stringent und nachhaltig organisiert werden kann. Tatsächliche Idealbeispiele, also „Best-Practice-Beispiele“, waren im Zuge meiner Literaturrecherche nicht zu finden. Die definierten Ziele und der gewünschte Sollzustand stellen sich hingegen immer sehr ähnlich dar. Diesen Zustand beziehungsweise diese Zieldefinition beschreibt Rudolf-Miklau.

„Die vorausschauende Planung der Notfallvorsorge ist besonders wichtig, da im Katastrophenfall zahlreiche öffentliche und private Akteure mitwirken, deren Handeln optimal abgestimmt sein muss. Eine Festlegung der Zuständigkeiten und Organisati-

onsfragen müssen unbedingt vor dem Eintritt eine Katastrophenereignisses geklärt sein, weiters müssen sämtliche erforderliche Ressourcen (Geräte, Hilfsmittel, Betriebsmittel, Versorgungsgüter) in ausreichender Menge vorgehalten werden“ (RUDOLF-MIKLAU 2009: 193). Meines Erachtens nach gilt dies nicht nur für die Notfallvorsorge, sondern für den gesamten Prozess (kontinuierlichen Verbesserungsprozess - kVP) des Katastrophenmanagements.

Ob Gemeinden, wie in diversen Richtlinien gefordert, den Mindestanforderungen des Bundes, wie zum Beispiel den „Richtlinien für das Führen in Katastropheneinsätzen“, gewachsen sind und ob die Umsetzung solcher Richtlinien für Gemeinden generalisiert unabhängig von ihrer Größe (Einwohner, Fläche), ihrer Vulnerabilität, ihrer kulturellen Bedeutung und anderer Parameter eine bessere Ausgangslage zur Schadensminderung in Katastrophen bildet, soll in dieser Arbeit geklärt werden.

Das gesamte Durchlaufen des Katastrophenmanagementzyklus ist auf Gemeindeebene nur durch einen erheblichen Einsatz von Personalressourcen möglich.

3. Forschungsstand

In diesem Kapitel werden wesentliche, für diese Arbeit relevante Grundlagen dargestellt, durch Literatur beschrieben und interpretiert. Diese Grundlagen bestehen einerseits aus den wichtigsten Fachbegriffen und andererseits aus der Beschreibung der nationalen sowie der internationalen Mechanismen im Katastrophenmanagement, wobei hier sowohl auf gesetzliche Bestimmungen als auch auf Normen und Richtlinien eingegangen wird.

3.1. Grundlagen aus der Forschung und Literatur

3.1.1. Begriffe

- Katastrophe

Der Begriff Katastrophe wird vielfach in der Literatur sehr heterogen und mit vielen Unschärfen beschrieben. Alleine die Feststellung, wann ein Ereignis zur Katastrophe wird, ist äußerst komplex und kann durch eine große Anzahl von Parametern bestimmt werden. Nach Rudolf-Miklau ist eine Katastrophe nicht das Ereignis selbst, sondern dessen Auswirkung auf die Menschen und ihren Raum (vgl. RUDOLF-MILKLAU 2009: 4).

Das Niederösterreichische Katastrophenhilfegesetz 2016 beschreibt im § 2 eine Katastrophe als Ereignis, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die Umwelt oder bedeutende Sachwerte in außergewöhnlichem Ausmaß unmittelbar gefährdet oder geschädigt werden und die Abwehr oder Bekämpfung der Gefahr oder des Schadens einen durch eine Behörde koordinierten Einsatz der dafür notwendigen Kräfte und Mittel erfordert.

In der ÖNORM S 2304: 2011 wird die Katastrophe als Ereignis, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die Umwelt oder bedeutende Sachwerte in außergewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Abwehr oder Bekämpfung der Gefahr oder des Schadens einen durch eine Behörde koordinierten Einsatz der dafür notwendigen Kräfte und Mittel erfordert, definiert.

Um an dieser Stelle nicht auszufern, fasse ich zusammen, dass die bekannten Definitionen jedenfalls von einem massiven negativen äußerlichen Eingriff auf den Menschen, sein Umfeld und seine Grundbedürfnisse ausgehen, der selbstverständlich von Raum und Zeit geprägt sein muss.

Abschließend wird in nachfolgender Tabelle eine Auflistung von möglichen Auslöseereignissen für Katastrophen in Gemeinden dargestellt.

Tabelle 1: Auslöseereignisse (Datengrundlage: eigene Darstellung)

Natur	Technik	Menschheit
Lawine	Industrieunfall	Terror
Hochwasser	Großflächiger Stromausfall	Großveranstaltungen
Hangrutschung, Mure	große Brände	Krieg
Starkregen	Bahnunglück	-
Sturm	-	-

- **Notfall**

Die Heterogenität dieses Begriffes entsteht schon alleine aus den unterschiedlichen Zugängen der Einsatzorganisationen als auch übergeordneten Institutionen im strategischen Bereich.

„Eine über die individuelle Ebene hinausgehende Betroffenheit und die Notwendigkeit, externe, durch das Hilfeleistungssystem bereitgestellte Leistungen in Anspruch zu nehmen, sind demnach konstitutive Merkmale einer als Notfall bezeichneten Situation“ (KRINGS et al. 2017: 35).

Die ÖNORM S 2304: 2011 spricht wiederum von einem Notfall, wenn „ein plötzliches, zumeist unvorhergesehenes Ereignis das unverzügliche Handeln zur Minimierung nachteiliger Auswirkungen erfordert“ (ON 2011: 13).

- **Krise**

Im Sinne der ÖNORM S 2304: 2011 ist eine Krise eine „Periode vorübergehender Destabilisierung eines Systems oder einer Organisation, verbunden mit beschleunigten bis umbruchartigen Veränderungen und erhöhter Unsicherheit“ (ON 2011: 12).

- **Ereignis**

In der ÖNORM S 2304: 2011 ist ein Ereignis „ein plötzlicher oder allmählicher Eintritt einer bestimmten Kombination von Umständen“ (ON 2011: 6).

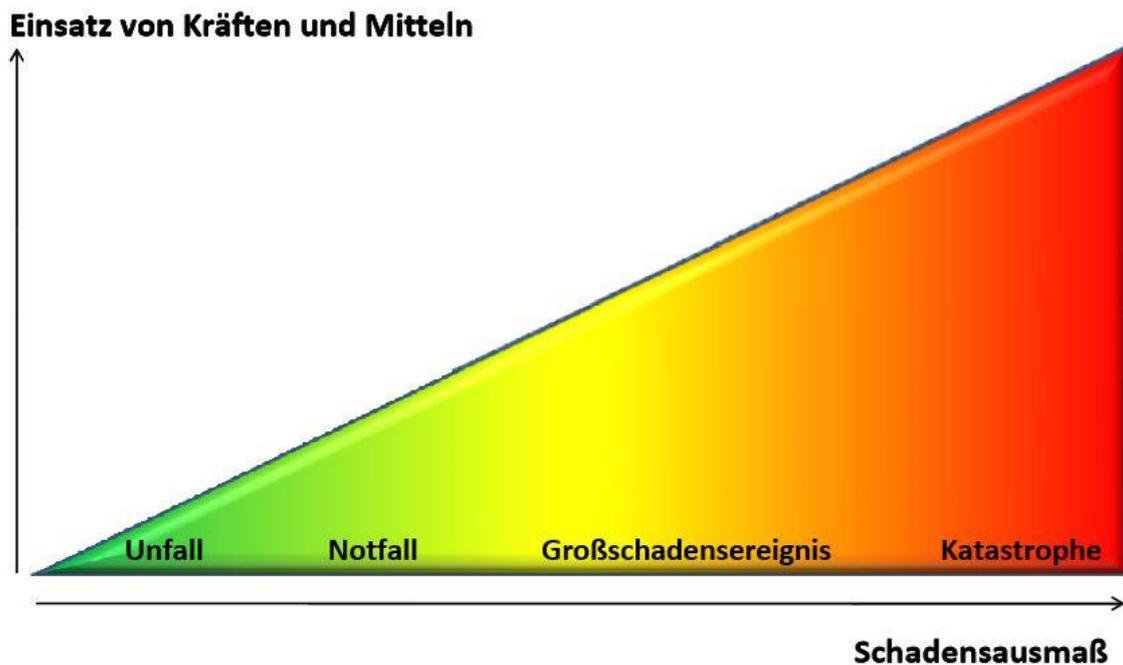


Abb. 2: Einteilung schädigender Ereignisse (Quelle: ÖNORM S 2304: 2011: 6)

- Katastrophenschutz / Katastrophenhilfe

„Unter dem Begriff Katastrophenschutz ist [...] ‚eine landrechtliche Organisationsform der kommunalen und staatlichen Verwaltungen in den Ländern zur Gefahrenabwehr bei Katastrophen‘ zu verstehen, bei der alle an der Gefahrenabwehr beteiligten Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung durch die örtliche zuständige Katastrophenschutzbehörde zusammenarbeiten‘ (BBK 2011a: 16)“ (KRINGS et al. 2017: 32).

Katastrophenhilfe ist laut ÖNORM S 2304: 2011 die „Gesamtheit aller nach Eintritt einer Katastrophe getroffenen Maßnahmen in den Bereichen Katastrophenbewältigung und Wiederherstellung“ (ON 2011: 10).

Das Niederösterreichische Katastrophenhilfegesetz 2016 beschreibt im § 2 die Katastrophenhilfe als jene Vorbereitungs- und Durchführungsmaßnahmen im Rahmen des Katastrophenschutzes, die darauf abzielen, die unmittelbaren Auswirkungen einer Katastrophe zu verhindern, einzudämmen oder vorläufig zu beseitigen.

Eine mögliche Unterscheidung zwischen Katastrophenschutz und -hilfe wird von Jachs getroffen, indem er die Hilfe zeitlich nach Eintritt der Katastrophe, der Bewältigung und Wiederherstellung und den Schutz vor Eintritt, der Vermeidung und Wiederherstellung unterscheidet (vgl. JACHS 2011: 75-76).

- Zivilschutz / Bevölkerungsschutz

Auch wenn eine Unterscheidung der Begriffe Zivil- und Bevölkerungsschutz schon eine gewisse Kenntnis der Materie voraussetzt, so ist für diese Arbeit die Unterscheidung von Zivil- und Bevölkerungsschutz gegenüber dem Katastrophenschutz wesentlich.

Eine Trennung von Zivil- und Katastrophenschutz wurde in der Literatur schon diskutiert. Der Zivilschutz wird vermehrt als jene Form des Schutzes der Bevölkerung wahrgenommen, der vom Bürger selbst respektive mit Unterstützung des Staates zu leisten ist (vgl. KRINGS et al. 2017: 34- 35). Beispielsweise definiert die ÖNORM S 2304: 2011 „Zivilschutz als die Gesamtheit aller Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Gefahren, die von Naturereignissen, technischen, terroristischen oder kriegerischen Ereignissen ausgehen“ (ON 2011: 17). Es wird hier nicht zwischen natürlichen-, technischen- oder kriegerischen Ereignissen unterschieden.

Ausgehend von der genannten Literatur als Grundlage ist ersichtlich, dass eine Trennung von Begrifflichkeiten (vgl. LANGE et al. 2013: 213), die inhaltlich sehr nahe beisammen liegen oder sogar in einer Art Symbiose bilden, nicht zwingend erforderlich oder sogar hinderlich ist. Die Begriffe Zivilschutz und Bevölkerungsschutz können in diese Kategorie eingeordnet werden.

Eine mögliche Betrachtungsweise wäre auch eine Trennung nach Zivilschutz als organisierte Selbstvorsorge und Nachbarschaftshilfe und Bevölkerungsschutz, das Beschützen der Bevölkerung im Zivilen wie Militärischen mit der Behörde oder Verwaltung als Sicherheitsgarant für die Bevölkerung. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Katastrophenhilfe in beiden Fällen relevant.

- Risiko

In einer allgemeinen technischen Betrachtung des Begriffs Risiko ist damit die Kombination aus Wahrscheinlichkeit des Auftretens eines Schadens und des Schweregrades dieses Schadens gemeint (vgl. PREISS 2009: 9), also ist Risiko die Eintrittswahrscheinlichkeit multipliziert mit dem Schadensausmaß. Wichtig hierbei ist die Unterscheidung von der (Natur)-Gefahr (vgl. ANDRECS und OBERNDORFER 2009 und 2016: online). „Gefahren können aber nicht per se als Risiko bezeichnet werden, sondern sie werden dies erst durch die von Menschen getroffenen Entscheidungen“ (ebd.). Wenn beispielsweise ein Wohnhaus in einem im Gefahrenzonenplan ausgewiesenen gefährdeten Bereich ohne Schutzmaßnahmen errichtet wird, so ist die Gefahr eines Hochwasser oder eines Felssturzes latent gegeben und wird mit der Errichtung des Hauses zum Risiko. Zum besseren Verständnis stellt die folgende Formel (ebd.) dar, wie knifflig die Ermittlung eines solchen Risikos sein kann.

$$\text{„Rij} = f(\text{pSi}, \text{AOj}, \text{poj}, \text{Si}, \text{vOj}, \text{Si})$$

Mit dieser sehr gebräuchlichen Formel wird das Risiko (Rij) in Abhängigkeit vom Schadensereignis i und Objekt j beschrieben durch:

- pSi = Eintretenswahrscheinlichkeit von Schadensereignis i
- AOj = Wert des Objektes j
- poj,Si = Präsenzwahrscheinlichkeit von Objekt j gegenüber Schadensereignis i
- vOj,Si = Vulnerabilität von Objekt j in Abhängigkeit von Schadensereignis i

- Vulnerabilität

Im deutschen Sprachgebrauch wird die Vulnerabilität auch mit Verletzlichkeit übersetzt. In der ÖNORM S2304: 2011 wird mit Verletzlichkeit ein durch physische, soziale, wirtschaftliche und ökologische Rahmenbedingungen beeinflusstes System auf seine Anfälligkeit für schädigende Ereignisse beschrieben (vgl. AUSTRIAN STANDARDS 2011: 17). In ähnlicher Weise beschreibt auch die UNISDR ein System oder ein materielles Schutzgut gegenüber schädlichen Auswirkungen [...] (vgl. KRINGS et al. 2015: 43). „Der Oberbegriff ‚System‘ kann je nach Anwendungsbereich z.B. Ökosysteme, Infrastruktursysteme oder auch wirtschaftliche Verflechtungen umfassen“ (ebd.). Daraus lässt sich schließen, dass der Begriff immer in Abhängigkeit zu seinem Anwendungsbereich und dem definierten verletzlichen Gut ist. Vereinfacht ausgedrückt, verändert sich die Vulnerabilität mit den Faktoren Risiko und Gefahr. Dieser Umstand lässt sich vielleicht am Plakativsten mit dem Vulnerabilitätsparadoxon beschreiben: In dem Maße, in dem ein Land in seinen Versorgungsleistungen weniger störanfällig ist, wirkt sich jede Störung von Produktion und Konsum der Versorgungsleistungen umso stärker aus.

Also ist die Vulnerabilität abhängig von den drei Faktoren Exposition, Anfälligkeit und Bewältigungskapazität.

Exposition:

Menschen oder Gegenstände, die räumlich oder zeitlich begrenzt einer Gefahr ausgesetzt sind.

Anfälligkeit:

Exponierte Elemente (Menschen, Gegenstände im weitesten Sinne), die bedroht sind, einen Schaden zu erleiden.

Bewältigungskapazität:

Ressourcen und Fähigkeiten einer Gesellschaft, Schaden zu minimieren (vgl. VOLLMER 2010: 4-7).

- Einsatzorganisationen

Einsatzorganisationen wickeln für die Gemeinden beinahe das ganze Spektrum der operativen Tätigkeiten ab. (Mit Ausnahme der Bau- oder Wirtschaftshöfe haben Gemeinden nur geringe Mittel, die operativ im Schadensfall eingesetzt werden können.) In der Gemeinde bilden eben diese Organisationen den verlängerten Arm der Verwaltung.

Gemäß der ÖNORM S 2304: 2011 ist eine Einsatzorganisation eine „nach öffentlichem oder Privatrecht verfasste Organisation, die mit den von ihr vorgehaltenen Kräften und Mitteln die Vollziehung öffentlicher Aufgaben der Gefahrenabwehr und Schadensbekämpfung wahrzunehmen hat“ (ON 2011: 5).

Vertreter dieser Einsatzorganisationen in Österreich sind im Rettungswesen zum Beispiel:

- das Österreichische Rote Kreuz
- der Arbeiter-Samariter-Bund Österreich
- die Österreichische Wasserrettung
- die Österreichische Bergrettung
- ...

Im Bereich der Feuerwehren sind es flächendeckend vor allem die Freiwilligen Feuerwehren. Auch wenn in den großen Städten Berufsfeuerwehren vorhanden sind, so sind die Freiwilligen Feuerwehren im Bereich des Katastrophenmanagements durch ihre massive „Aufwuchsfähigkeit“ dafür prädestiniert. Die Polizei wurde als Einsatzorganisation in dieser Erklärung nicht wesentlich beachtet, da sie, obwohl sie durchaus Aufgaben im Katastrophenschutz wahrzunehmen hat, für diese Arbeit weniger Relevanz besitzt.

- Einsatzleiter / Einsatzleitung

Einsatzleiter gibt es im Bereich des Katastrophenmanagements in mehreren Ebenen.

Die Rolle des Einsatzleiters ist beispielsweise im § 36 des Niederösterreichischen Feuerwehrgesetzes 2015 restlos und abschließend definiert und lautet „Einsatzleiter ist der Feuerwehrkommandant in dem vom Gemeinderat festgelegten Einsatzbereich.“

Das Niederösterreichische Katastrophenhilfegesetz 2016 definiert im § 13 als Einsatzleiter die Bezirksverwaltungsbehörde, allerdings mit zwei Ausnahmen. Beide Ausnahmen ergeben sich aus verwaltungsgesetzlichen Anlässen: Zum Einen im Falle der Ausweitung auf mehrere politische Bezirke eines Ereignisses, in dem die behördliche Einsatzleitung von der Bezirks- zur Landesbehörde wechselt, zum Zweiten die Untätigkeit der Bezirksverwaltungsbehörde im Katastrophenfall. Bleibt die Bezirksbehörde untätig und läuft die Gemeinde Gefahr durch Untätigkeit einen Schaden zu erleiden, liegt die Handlungsverantwortung beim Bürgermeister.

Im Gegensatz zur österreichischen Gesetzgebung, die den Begriff des Einsatzleiters oder der Einsatzleitung quer durch die hierarchischen Ebenen verwendet, unterscheidet die aktuelle Literatur zwischen „administrativen, organisatorischen und operativ-taktischen Bereichen“ (KRANASTER 2016: 61). So gibt es zum einen den Krisenstab, welcher, wie im folgenden Kapitel näher erläutert wird, administrativ-taktische Aufgaben übernimmt, und zum anderen die Einsatzleitung die operativ-taktisch zu arbeiten hat (vgl. ebd.). Umgelegt auf Gemeinden, im Speziellen auf die Stadtgemeinde Klosterneuburg, darf interpretiert werden, dass die Einsatzleitung bei den zivilen Einsatzorganisationen liegt, die Gemeinde hingegen den Krisenstab zu führen hat. Eine mögliche Darstellung bietet das nachfolgende Organigramm.

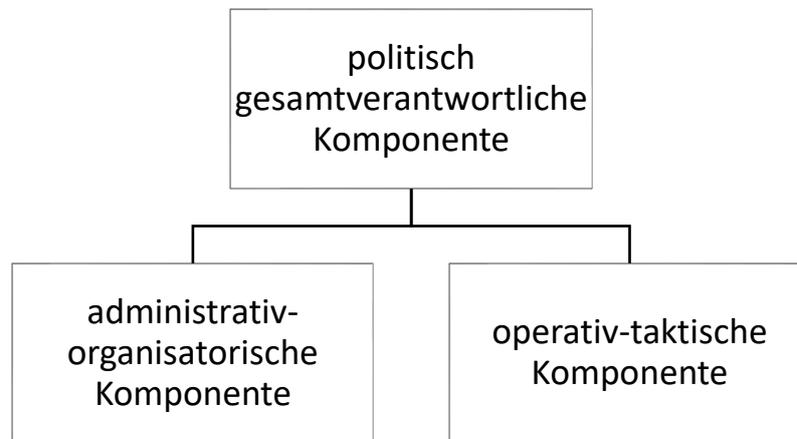


Abb. 3: Organigramm - Einsatzleitung (Quelle: KRANASTER 2016: 61)

3.2. Führungssystem

„Alle in den letzten 35 Jahren entwickelten und eingeführten Führungsdienstvorschriften des Brand- und Katastrophenschutzes wurzeln gemeinsam in der alten Heeresdienstvorschrift 100/200 [...]“ (HUFSCHMIDT et al. 2017: 257).

Festgelegt sind die Führungssysteme in den organisationsabhängigen Dienstvorschriften oder, wie im Falle Österreichs, auch in vom Bund herausgegebenen Richtlinien. Als Grundlage für diese Arbeit wird der Ansatz aus dem Buch Bevölkerungsschutz – Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis (KARUTZ et al. 2017) herangezogen. Man findet darin eine Zusammenfassung der wichtigsten Dienstvorschriften unter Verweis auf die internationale Anerkennung und mit Bezug auf die Regeln des Österreichischen Normungsinstituts (vgl. HUFSCHMIDT et al. 2017: 256-257). Hier wird kurz auf allgemeingültige Aussagen zum Führungssystem eingegangen, um diese später im Text in Bezug auf Gemeinden konkretisieren zu können.

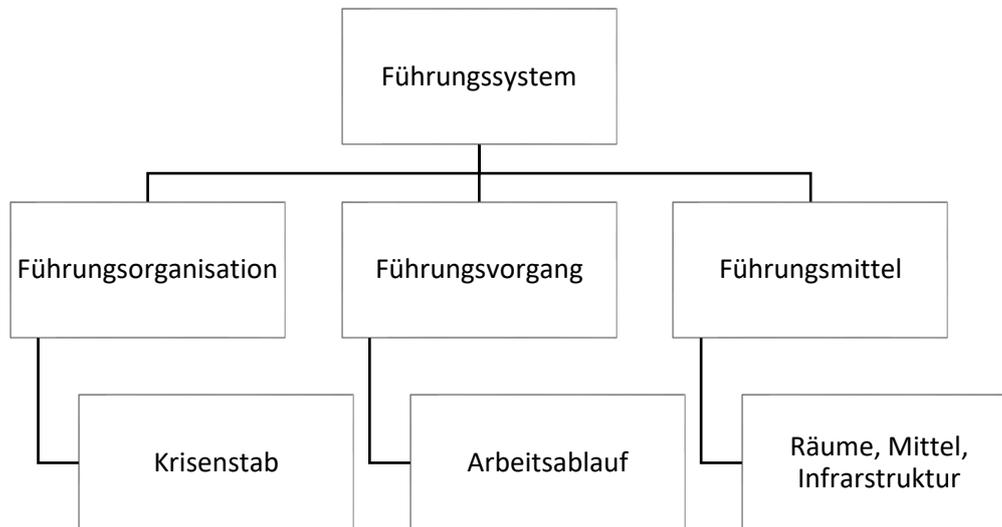


Abb. 4: Organigramm Führungssystem (Datengrundlage: HUFSCHMIDT et al. 2017: 258 verändert nach Schmuckenschlager)

3.2.1. Der Krisenstab

Etymologisch betrachtet, stammt das Wort „Stab“ vom „mittelhochdeutschen >stap< oder >stab< sowie dem althochdeutschen >stab<, was wiederum auf das indogermanische >steb(h)< zurückzuführen ist. „Steb(h) hat die Bedeutung von > stehen, machen, aufstellen, stützen<“ (HEINEMANN u. HOFINGER 2016: 3 zit. nach PO-KORNY 1959: 1011ff).

Jachs schreibt 2013, dass „die Leiter von Katastrophenbehörden (Bürgermeister, Bezirksverwaltungsbehörde), aber auch die Kommandanten von Einsatzorganisationen zu ihrer Unterstützung eine Führungsorganisation benötigen, innerhalb der sich die einzelnen Führungsaufgaben auf mehrere Führungsgrundgebiete oder Sachgebiete verteilen lassen“ (JACHS 2013: 23). In Österreich bilden das „SKKM - Richtlinien für das Führen in Katastrophen“ in Verbindung mit der ÖNORM S2304 die Grundlagen für diese Führungsorganisation. Ähnliche Richtlinien finden sich in Deutschland in der FwDV 100 (Feuerwehr Dienstvorschrift) oder im polizeilichen Pendant, der PDV 100.

Die Aufgaben eines Führungsstabs (Krisenstabs) sind vielfältig und komplex. Er „erhebt Informationen, speichert diese, setzt sie in Beziehung zu bereits vorhandenem Wissen, validiert die Daten und antizipiert zukünftige Entwicklungen, visualisiert den wesentlichen Extrakt der Daten für Entscheidungsträger [...]“ (HEIMANN 2016: 39).

Gemäß dem in Österreich üblichen Modell aus dem „SKKM“ setzt sich der zivile Krisenstab zur Bewältigung von Katastrophen aus der Führungsgruppe und der Fachgruppe zusammen, wobei die Führungsgruppe in ihren Führungsgrundfunktionen (S-Funktionen) abbildet wird und ständige besetzt ist. Die Fachgruppen stellen einen je nach Ereignis erforderlichen wechselnden Kreis dar.

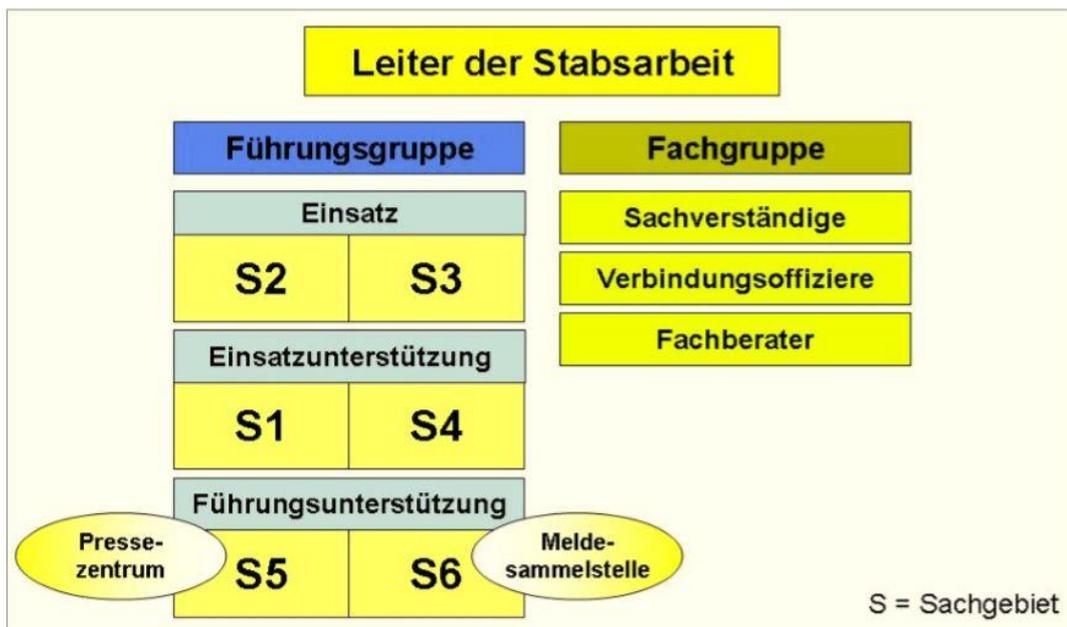


Abb. 5: Gliederung Stab nach SKKM (Quelle: BMI 2007: 39)

Eine andere Darstellung aus der FwDV 100 hebt den hierarchischen Teil der Arbeit und das „dem Stab Zuarbeiten“ der Fachgruppe stärker heraus. Sie bringt die informationsfördernde Aufgabe der Fachgruppe stärker ausgeprägt zur Geltung.

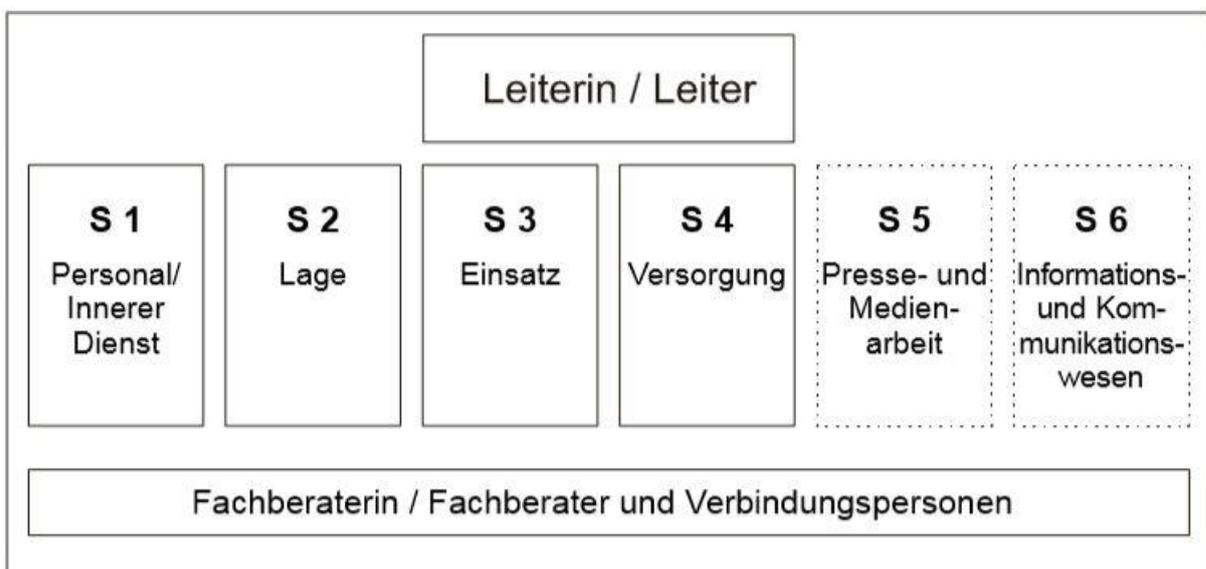


Abb. 6: Gliederung Führungsstab (Quelle: FwDV 100: 14)

Beide Systeme tragen die genaue Zuordnung der Arbeitsgebiete in sich. Die Führungsgrundfunktionen (S-Funktionen) sind in ihrer Bezeichnung annähernd gleich, jedenfalls aber inhaltlich kaum voneinander abweichend. Diese Tatsache resultiert mit hoher Wahrscheinlichkeit daraus, dass Einsatzstäbe oder im heutigen Sinne Führungsstäbe sich historisch betrachtet aus dem Bereich des Militärs entwickelt haben. Spätestens durch die Anwendung im zivilen Bereich des Feuerwehr- und Rettungs-

wesens hat sich auch für die Verwaltung der Nutzen eines Stabes als anwendbar erwiesen (vgl. HEINEMANN 2016: 13).

Abschließend heißt das, dass der Führungs- oder Krisenstab eine Unterstützungseinheit für den Entscheidungsträger darstellt, ohne den keine fundierten, raschen und vor allem auch richtigen Entschlüsse gefasst werden können (vgl. HEINEMANN u. HOFINGER 2016: 4).

3.2.2. Arbeitsschritte in der Stabsarbeit

Wesentliche Komponente des Führungsvorganges ist es, den Einsatzleiter, den Entscheidungs- und Verantwortungsträger, dabei zu unterstützen, die richtigen Entscheidungen zur gegebenen Zeit fassen zu können (vgl. HUFSCHMIDT 2017: 271). Diese Entscheidung beinhaltet

- „Die richtigen Mittel
- zur richtigen Zeit
- am richtigen Ort“ (ebd.).

In den österreichischen SKKM Richtlinien wird dieses Führungsverfahren im Regelkreis der Führung unter Kapitel 3 abgebildet.

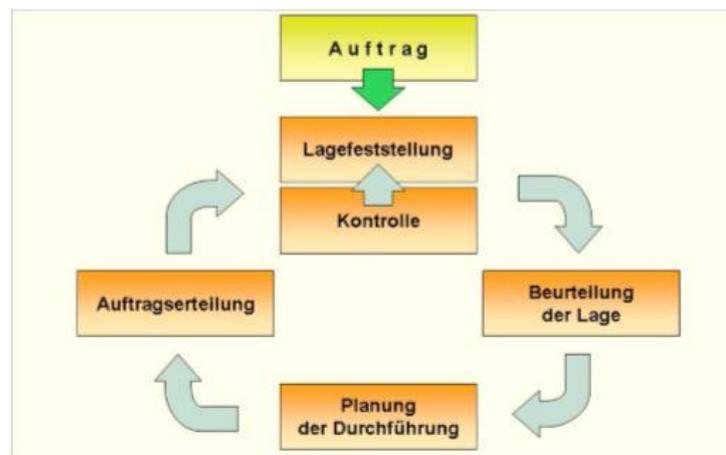


Abb. 7: Führungsverfahren (Quelle: BMI 2007: 15)

Wesentliches Merkmal dieses Führungsverfahrens ist der sich immer wiederholende Algorithmus der Auftragsfassung bis hin zur Kontrolle.

3.2.3. Räume, Mittel, Infrastruktur

Räume, Mittel und die dazugehörige Infrastruktur sind wesentliches Werkzeug zur Erfassung und Weiterleitung von Informationen.

Die zusammengefasst als Informationsmittel betitelten „Werkzeuge“ umfassen im Wesentlichen die Informationsgewinnung, -verarbeitung und -übertragung. Sie reichen von der Büroausstattung über technische Einrichtungen bis hin zu organisatorischen Maßnahmen (vgl. HUFSCHMIDT 2017: 280-281).

3.3. Führungsgrundsätze

Neben dem Führungssystem sind die Führungsgrundsätze Basis einer soliden Arbeitsweise im Stab. Aus Sicht der SKKM Richtlinien handelt es sich bei den Führungsgrundsätzen um folgende:

- Einheit der Führung
- Klares Ziel
- Einfachheit
- Schwergewichtsbildung
- Reservenbildung
- Handlungsfreiheit
- Beweglichkeit
- Ökonomie der Kräfte
- Verhältnismäßigkeit (BMI 2007: 13-15)

Alle Mitglieder im Stab sind gefordert, diese Grundsätze zu beachten. Insbesondere Führungspersonen haben ihre Entscheidungen an den genannten Punkten zu messen. Diese Grundsätze sind als Handlungsrahmen für den Stab schwierig einzuhalten, bedenkt man, dass die „Chaosphase“ einer Krise „Informationsdefizite, Komplexität, Intransparenz, Dynamik, Zeit- und Entscheidungsdruck“ (BEDE 2016: 89) mit sich bringt. Vermeintlich „einfache“ Ansätze wie Ressourcenbildung werden in einer Situation, in der ohnehin ein Mangel an nahezu Allem herrscht, eine Herausforderung. In der Praxis heißt dies, vorhandene Kräfte in der Bewältigungsphase von minderschweren Einsatzorten abzuziehen und zu schonen, um für die prekären Situationen eine Reserve vorhalten zu können. Hier bedarf es speziell im Nachklang einer Katastrophe einer guten Begründung.

4. Katastrophenmanagement

Im Katastrophenmanagement ist „ein organisationsübergreifendes (all agencies approach), interdisziplinäres und auf alle möglichen Gefahren ausgerichtetes (all-hazard approach)“ (JACHS 2011: 73) Handeln erforderlich. Wichtig ist dabei, dass die Aufgaben im Katastrophenfall nicht erst mit dem Eintritt der Katastrophe beginnen und mit dem Abschluss der Bewältigung enden, sondern einen ganzheitlichen umfassenden Ansatz verfolgen. „ ‚Nach dem Ereignis‘ ist auch immer ‚vor dem Ereignis‘ davon ausgehend wurden eine Reihe von kreisförmigen Darstellungen [...] entwickelt“ (KRINGS et al. 2017: 50). Dem Katastrophenmanagement liegt wie den meisten Managementansätzen ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess (kVP) zugrunde. Dieser Prozess wird als Katastrophenschutzmanagementzyklus (auch andere Definitionen sind möglich) in den unterschiedlichen Ausprägungen immer wieder in der Literatur beschrieben. Primär umfasst dieser Zyklus die Phasen

„Vermeidung – Vorsorge – Einsatz – Wiederherstellung“.

Das österreichische Modell wird in der ÖNORM S 2304 festgeschrieben und zeigt einen verhältnismäßig einfachen und allgemeingültigen Zyklus.

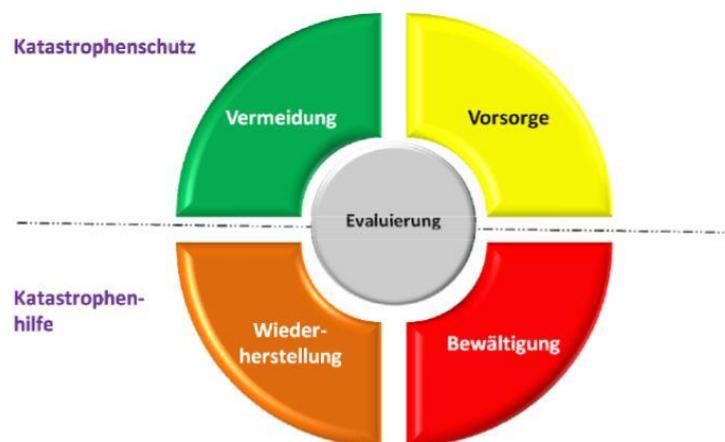


Abb. 8: Risikomanagementzyklus (Quelle: ON 2011: 11)

Demgegenüber zeigt das Modell des Schweizer Bundesamts für Bevölkerungsschutz eine detaillierte Darstellung und spricht von integralem Risikomanagement.

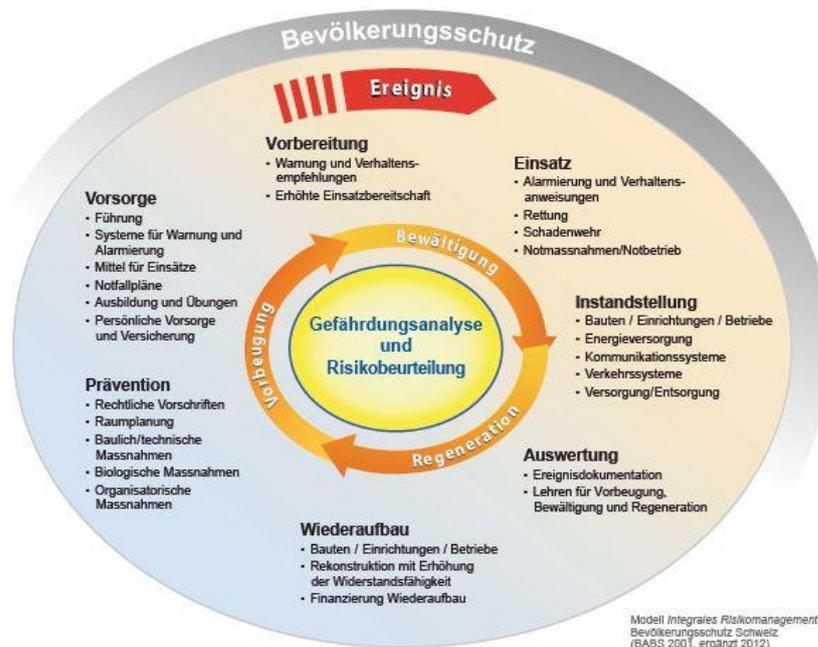


Abb. 9: Integrales Risikomanagement (Quelle: BBK 2013: 9)

Im Zuge der Arbeit und zur Bearbeitung der Forschungsfragen ist das Viertel der „Bewältigung“ am wesentlichsten, wenngleich Themen wie Organisation, Schulung oder Raumressourcen sicher im gesamten Zyklus wiederzufinden sind.

„Es ist eine menscheitsgeschichtliche alte Erfahrung, dass Katastrophen vor Ländergrenzen nicht Halt machen und auch Kontinente überwinden können“ (GEIER 2017: 121).

In diesem Kapitel werden an Hand der verwendeten Literatur einige Ansätze zu Aufbauorganisationen mit ihrem Wirkungsbereich und ihrer Wirkungsweise erläutert. Das Kapitel strukturiert sich vom großen Ganzen, den internationalen Organisationen, bis hin zur in Österreich bekannten kleinsten Verwaltungsstruktur, der Gemeinde. Eine abstrakte Skizzierung soll helfen zu erkennen, wo die Handlungsaufträge und -optionen einer Gemeinde in der Krise gelagert sind. Die Abbildung aus der deutschen Fachzeitschrift des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz zeigt die internationalen Ebenen bis hin zur Kommune und ihre Aufgaben im Katastrophenschutz. Zur Geltung kommt dabei immer wieder der integrative Ansatz, welcher im DACH-Länderverbund Deutschland, Österreich, Schweiz annähernd gleich funktioniert.

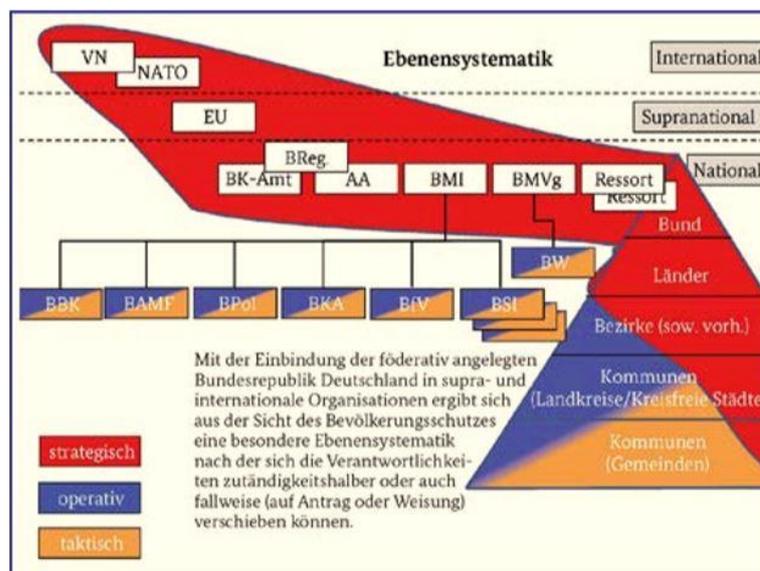


Abb. 10: Ebenensystematik (Quelle: BBK 2018: 32)

5. Besondere Einrichtungen, Mechanismen und Strukturen im Katastrophenmanagement

5.1. Global, International

5.1.1. NATO (North Atlantic Treaty Organization)

„Für schnelle internationale Koordinierungsmaßnahmen kann die internationale Gemeinschaft auf die NATO zurückgreifen“ (GEIER 2017: 122). Die NATO hält in Brüssel mit dem EADRCC (Euro-Atlantic-Disaster Response Coordination Centre) ein europäisches Koordinationszentrum vor (vgl. GEIER 2017: 122). Die NATO gilt im Katastrophenmanagement als zivil-militärischer Partner (vgl. ebd.: 114). Verkürzt dargestellt, hält die NATO als integratives System einen internationalen Leitstand vor, welcher rund um die Uhr Bedürfnisse und Verfügbarkeiten der NATO-Mitgliedsstaaten prüft (vgl. NATO 2019). In Friedenszeiten ist die NATO durch eine angepasste Interoperabilität in der Lage, im zivilen Katastrophenschutz Ressourcenengpässe auszugleichen, und im Falle eines Kriegsereignisses können die Zivilschutzorganisationen die NATO unterstützen (vgl. GEIER 2017: 114).

Im Zusammenspiel mit den Vereinten Nationen bildet die NATO eine letzte Rückfallebene bei einem „Worst Case“- Szenario.

5.1.2. United Nations

In der Katastrophenvorsorge wirkt global und weltumspannend, gestärkt durch das Mandat der United Nations, die Organisation United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) und somit das Büro oder die Verwaltungseinheit der Vereinten Nationen, welches die Verringerung des Katastrophenrisikos zur Aufgabe hat.

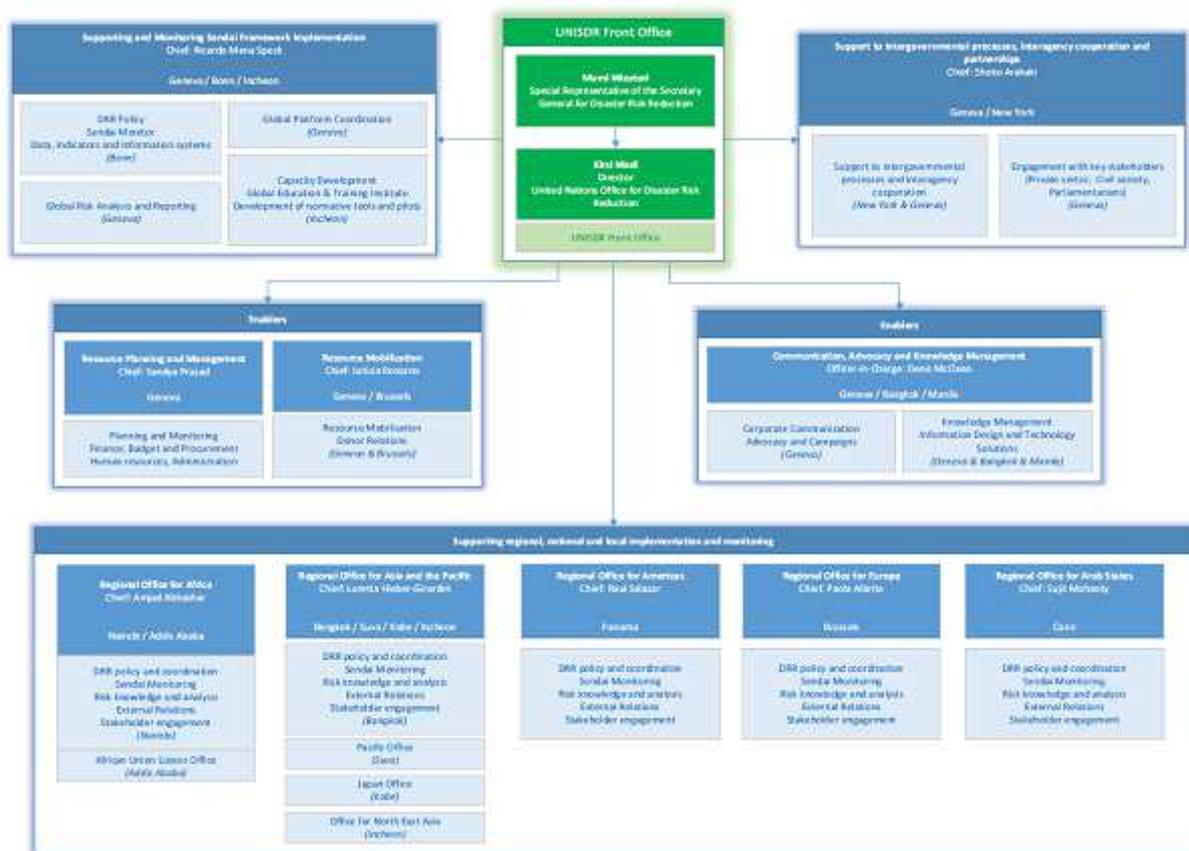


Abb. 11: Organigramm UNISDR (Quelle: www.unisdr.org)

Bisher gab es 3 Weltkatastrophenkonferenzen zur „Disaster Risk Reduction (DRR)“ (PRIOR, ROTH 2015: 1). „Bis 1989 beschränkte sich die internationale Zusammenarbeit im Bereich des Katastrophenschutzes im Wesentlichen auf humanitäre Maßnahmen bei der Bewältigung von Katastrophen“ (PRIOR, ROTH 2015: 2).

„Die 1990er Jahre wurden für die United Nations die Dekade zur Reduzierung von Naturkatastrophen“ (PRIOR, ROTH 2015: 2). 1994 wurde in Yokohama (Japan) die erste Strategie zur Reduzierung von Katastrophenrisiken, die Yokohama-Strategie, verabschiedet. 2005 wurde mehr oder minder aufbauend auf dieser Strategie in Kobe (ebenfalls Japan) das Hyogo Framework for action mit großer Mehrheit und Zustimmung der teilnehmenden Länder beschlossen (vgl. PRIOR, ROTH 2015: 2). In diesem Abkommen wurde unter anderem bereits vereinbart, dass Staaten und Gemeinden gegen Katastrophen widerstandsfähiger zu machen sind (vgl. PRIOR, ROTH 2015: 2).

Das derzeit „gültige“ und aktuellste Strategiepapier ist das Sendai Framework for action. Namensgebend ist hier Sendai in Japan als Austragungsort einer Weltkonferenz.

Nicht unerwähnt soll bleiben, dass den drei Weltkonferenzen immer wesentliche Ereignisse in der jüngsten Geschichte vorangegangen waren.

Diese drei Weltkonferenzen und ihre „Beschlüsse“ bilden den Grundstock für die Tätigkeit der UNISDR. Dies wird an Hand des Sendai Framework for action in einem der folgenden Kapitel näher erläutert werden.

Neben der umfangreichen Arbeit in der Katastrophenvorsorge betreiben die Vereinten Nationen auch großen Aufwand in der Bewältigungsphase. Seit den 1970er Jahren beschäftigen sich die Vereinten Nationen mit Hilfeleistungen bei Katastrophen. Die United Nations Disaster Relief Organization (UNDRO) hat ihren Sitz in Genf (vgl. GEIER 2017: 124). In den vergangenen Dekaden wurde diese Organisation unter dem Einfluss schwerer Katastrophenereignisse immer wieder reorganisiert und optimiert (vgl. ebd.). Herauskrystallisiert hat sich die UN OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), deren Direktor gleichzeitig der Nothilfe Koordinator des ERC (Emergency Relief Coordinator) ist (vgl. ebd.).

5.2. Europa

5.2.1. Europäische Union, Supranational

Große Katastrophen, vor allem im Bereich der Chemieindustrie, wie zum Beispiel in Seveso (Italien) 1976, führten dazu, dass sich die Europäische Gemeinschaft schon früh Gedanken über die Beherrschung von Gefahren machte (vgl. GEIER 2017: 122).

Im europäischen Raum entwickelte sich das Katastrophenmanagement nach den ersten Anfängen 1987 wesentlich mit dem Gemeinschaftsverfahren 2001. Hierbei wurde festgelegt, dass bei schweren Notfällen auf Ersuchen des betroffenen Staates koordinierte Hilfe durch die EU möglich ist (vgl. JACHS 2011: 287).

Europäisches Pendant zur international agierenden UNISDR und zur UN OCHA ist das „European Response Coordination Center (ERCC)“. Die Beschlüsse zur Festlegung von Vorschriften zur Katastrophenschutzverfahren in der Europäischen Union von 2014 beschreiben die Hauptaufgaben des ERCC in Absatz 1 wie folgt:

„Mit dem Katastrophenschutzverfahren der Union („Unionsverfahren“) wird angestrebt, im Bereich des Katastrophenschutzes die Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu verstärken und die Koordinierung zu erleichtern, um die Wirksamkeit der Präventions-, Vorsorge- und Bewältigungssysteme für Naturkatastrophen und vom Menschen verursachte Katastrophen zu verbessern“ (EUROPÄISCHES PARLAMENT 2014: 320/1). Grundlage für diese Durchführungsbestimmungen zum Unionsverfahren ist der Beschluss Nr. 1313/2013/EU des europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 17. Dezember 2013. In diesem Beschluss werden spezifische Ziele festgelegt. Diese sind allgemein gehalten und betreffen die Erhöhung des Schutzniveaus, die Verhinderung oder Verringerung von Auswirkungen von Katastrophen sowie eine bessere Vorsorge der Mitgliedstaaten und eine rasche Bewältigung (vgl. EUROPÄISCHES PARLAMENT 2013: 347/928). „Die Teilnehmerstaaten dieses Verfahrens sind die 28 Mitgliedsstaaten sowie Island, Montenegro, Mazedonien, Norwegen, Serbien und die Türkei“ (FELFERNIG 2016: 47). Seit Beginn des Verfahrens wurde in und außerhalb Europas in mehr als 230

Katastropheneinsätzen geholfen, wobei bei Österreich bei rund 80 Einsätzen beteiligt war (vgl. ebd.). Kernbestandteile des EU Verfahrens sind

- das ERCC
- ein freiwilliger Pool von Einheiten zur Bewältigung
- Experten aus den Mitgliedsstaaten und
- ein gemeinsames Informationssystem (Common Emergency Communication and Information System - CECIS).

„Die Schneekatastrophe vom Februar 2014 auf dem nördlichen Balkan ist ein Beispiel dafür, wie die Aktivierung des Verfahrens dazu beigetragen hat, das Ereignis [...] zu bewältigen“ (GEIER 2017: 123).

Tabelle 2: Aufstellung Organisationen im Kat-Management (Quelle: eigene Darstellung)

Weltweit	Europa	Österreich	Niederösterreich	Gemeinde Klosterneuburg
OCHA	ERCC	BMI	Landesführungsstab	?

5.2.2. OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

In der Katastrophenhilfe oder explizit im Katastrophenmanagement in Europa darf die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit als „die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation mit 57 Staaten und Sitz in Wien“ keinesfalls fehlen. Entstanden ist die OSZE zum Zeitpunkt der Entspannung des Kalten Krieges aus der Notwendigkeit einer „Diplomaten-Versammlung“ (vgl. TUDYKA 2002: 11). Das ständige Auf und Ab der Kompetenzen und Wirkung der OSZE im Laufe der Jahre resultierte meistens aus einer besonderen diplomatischen Vorsicht der Organisation. Die OSZE dient als unabhängige Organisation bei den meisten Krisenherden in und um Europa als durchaus neutrales Instrument zur Förderung der Sicherheit und Stabilitätsförderung.

So „verfolgt die OSZE einen umfassenden Sicherheitsansatz mit drei Dimensionen: der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und der menschlichen Dimension“ (OSZE 2019).

Die OSZE betreibt mit 3.500 Mitarbeitern insgesamt 16 Feldoperationen, in denen Aufgaben wie Rüstungskontrolle, Einhaltung der Menschenrechte, Wahlbeobachtung, die Medienfreiheit und noch einige andere (vgl. OSZE 2019) erfüllt werden.

„Was ihr im Vergleich mit NATO und EU immer noch mangelt, das ist eine größere öffentliche Aufmerksamkeit und Anerkennung als sie genießt, die ihre Legitimation und Wirksamkeit noch verstärken würde“ (TUDYKA 2002: 10).

5.3. Bund – Länder – Gemeinden, National

5.3.1. Bund

Auf nationaler Ebene liegt die Kompetenz des Zivil- und Katastrophenschutzes in Händen des Bundesministeriums für Inneres (BMI), wobei der Staat Österreich vor allem die Rahmenbedingungen festlegt und wenig feingliedrig arbeitet. Jachs schreibt hier: „In der österreichischen Ausprägung des Katastrophenmanagements führt der Staat nicht alle Aufgaben selbst aus, sondern überlässt einen großen Teil der Zivilgesellschaft, die sich in Form der freiwilligen Mitgliedschaft in ehrenamtlichen Organisationen am Katastrophenmanagement beteiligt“ (JACHS 2011: 71). Das höchste Gremium bildet der Koordinationsausschuss des Staatlichen Krisen und Katastrophenmanagements (SKKM), deren Mitglieder sich aus Vertretern der Bundesministerien, der Bundesländer und der Einsatzorganisationen zusammensetzen (vgl. (vgl. AMT DER NÖ LANDEREGIERUNG 2009: 6). Der Bund hat in seiner SKKM Strategie 2020 wesentliche Punkte zum Katastrophenschutzmanagement in ganz Österreich festgelegt. Die Umsetzung in den Bundesländern hängt natürlich von der Akzeptanz durch die jeweilige Landesregierung ab. Erstes Grundprinzip dieser SKKM Strategie 2020 beschreibt die Notwendigkeit der „Selbsthilfe in den lokalen Strukturen verbunden mit dem Prinzip der subsidiären Intervention höherer Verwaltungsebenen“ [...] (BMI 2009: 3). Weiters wird die grundlegende Zuständigkeit der Länder und die damit verbundene Nachrangigkeit des Bundes besiegelt (vgl. BMI 2009: 3).

„Typisch für Österreich ist, dass aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung die im Katastrophenfall anzuwendenden Rechtsvorschriften auf zahlreiche Bundes- und Landesgesetze und Verordnungen verteilt sind“ (JACHS 2013: 19).

Somit handelt es sich beim Katastrophenmanagement in Österreich um eine Querschnittsmaterie, die nicht ausschließlich nur von einer Behörde umzusetzen ist.

Dem Bund obliegen vor allem Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr, welche unter anderem in der Gewerbeordnung, im Strahlenschutzgesetz oder in der Gesetzgebung zu Luftfahrt, Schifffahrt oder Eisenbahnverkehr eingebettet sind (vgl. JACHS 2018: 400). Die priorisierte Zuständigkeit des Bundes ändert sich mit dem Eintreten der unterschiedlichen Phasen des Katastrophenmanagements Vorsorge – Bewältigung – Wiederherstellung – Vermeidung (ON 2011: 11). Vereinfacht formuliert stellt Jachs fest, dass die Abwehr von allgemeinen und besonderen Gefahren überwiegend Bundesangelegenheit ist, während die Bekämpfung von eingetretenen Schäden überwiegend in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt (vgl. JACHS 2018: 400).

5.3.2. Bundesland

Auf Landesebene wird in Österreich Katastrophenschutz in den einzelnen Katastrophen(-hilfe)-gesetzen geregelt. Am Beispiel Niederösterreich handelt es sich um das Niederösterreichische Katastrophenhilfegesetz 2016 in Verbindung mit der Richtlinie

zur Aufstellung von Katastrophenschutzplänen für Gemeindegebiete, Verwaltungsbezirke und für das Landesgebiet (vgl. AMT DER NÖ LANDEREGIERUNG 2009: 5).

In Niederösterreich übernimmt auf behördlicher Seite die Abteilung IVW4 Feuerwehr und Zivilschutz die Aufgaben des Katastrophenschutzes. Hauptaufgaben sind der Betrieb der Landeswarnzentrale und personelle Bereitstellung des Landesführungsstabes (vgl. AMT DER NÖ LR 2009: 7). Da das Land maßgeblich in die Bewältigung einer Katastrophe eingebunden ist, benötigt es Kräfte, die dieser Aufgabe personell und materiell gewachsen sind. Hier wirken die Feuerwehren als Körperschaft öffentlichen Rechtes, die Rettungsorganisationen, das Österreichische Bundesheer im Assistenzeinsatz und der Zivilschutzverband mit (vgl. AMT DER NÖ LR 2009: 7), wenngleich die Rolle des Zivilschutzverbands in Österreich eine sehr geringe Rolle in der Bewältigungsphase spielt, da dieser de facto keine eigenen Kräfte zur Verfügung stellen kann. Im Gegensatz zu den Nachbarländern Schweiz oder Deutschland, das über das Technische Hilfswerk in Deutschland verfügt, besitzt Österreich nahezu keine taktischen Einrichtungen im Zivilschutz (vgl. NEUMANN 2019: 54). Die materielle und personelle Ausstattung des Niederösterreichischen Katastrophenhilfsdienstes (KHD) übernimmt der Feuerwehrlandesverband. Die rechtliche Grundlage findet sich wieder im Niederösterreichischen Katastrophenhilfegesetz 2016 und dem Niederösterreichischen Feuerwehrgesetz 2015. So hat jeder Feuerwehrbezirk eine KHD-Bereitschaft mit Unterstützung des Landesverbandes zu unterhalten. Gemäß den Informationen der Homepage des Niederösterreichischen Landesverbandes besteht der Katastrophenhilfsdienst aus 20 KHD-Bereitschaften mit rund 5.800 Mitgliedern (vgl. NÖ LfV 2019). Insbesondere sind aus den Erfahrungswerten vergangener Katastrophen und Großschadensereignissen diese Zahlen in Bezug auf den § 5 des NÖ KHG 2016 zu hinterfragen, wo es heißt: „Der Niederösterreichische Landesfeuerwehrverband ist im Rahmen der finanziellen und personellen Mittel verpflichtet, aus den Mannschaften und Geräten der verbandsangehörigen Feuerwehren besondere Einrichtungen für den Katastrophenhilfsdienst zu schaffen [...]. Bei der Zusammensetzung der Einheiten ist darauf zu achten, dass die örtliche Einsatzbereitschaft der betroffenen Feuerwehren gewährleistet bleibt. Insbesondere ist im Bereich eines jeden Verwaltungsbezirkes eine solche Einrichtung (Einheit) zu bilden“ (NÖ KHG 2016).

Dem Gedanken der Subsidiarität folgt auch das Katastrophenmanagement. Demgemäß soll immer die möglichst kleinste Verwaltungseinheit die gestellten Aufgaben bearbeiten. Somit ergibt sich die Reihung entsprechend den Gebietskörperschaften Bund – Land – Gemeinde (top-down). Differenziert werden aber auch die vom jeweiligen Bezirkshauptmann geführten politischen Bezirke. Der Bezirkshauptmann ist primär auch Einsatzleiter gemäß dem Niederösterreichischen Katastrophenhilfegesetz 2016. Daraus ergibt sich, „dass in der Katastrophenbewältigung primär die Bezirksverwaltungsbehörde das Koordinationszentrum ist [...]“ (JACHS 2018: 399). Weniger beachtet wird, dass der Bürgermeister einer niederösterreichischen Gemeinde ebenso als Einsatzleiter fungieren muss. Das NÖ KHG 2016 sieht im §13 Absatz 5 sinngemäß vor, dass, solange keine Weisung durch die zuständige Behörde erfolgt, der Bürgermeister eigenmächtig Maßnahmen zur Bewältigung setzen muss. Zudem ist die Gemeinde im Absatz 4 lex. cit. zur Vorbereitung und Durchfüh-

rung von Schutz- und Hilfsmaßnahmen zur Katastrophenbewältigung gemäß den Anweisungen der Behörde verpflichtet.

5.3.3. Gemeinde

Die genannten und beschriebenen internationalen und nationalen Einrichtungen, Organisationen und ihre Steuerungsmechanismen können ihre präventive Wirkung und ihre Bewältigungsstrategien erst voll zur Geltung bringen, wenn Informationen, Förderungen und andere Mittel tatsächlich beim Bürger, beim einzelnen Menschen ankommen.

Hier schließt sich der Kreis des Katastrophenmanagement hin zur Gemeinde als Garant in der Katastrophe für den individuellen Einwohner.

Orientiert man sich an der gesetzlich geregelten Behördenstruktur, ist die Gemeinde naturgemäß nicht „oberste Katastrophenschutzbehörde, sie leistet aber durch ihre Zuständigkeit für das örtliche Rettungswesen und die Feuer- und Gefahrenpolizei einen sehr hohen Anteil bei Katastrophenhilfe. Neben der Aufgabe des ‚täglichen Geschäftes‘ in der Gefahrenabwehr und -bekämpfung werden Gemeinden ‚durchwegs verpflichtet, ihre Ressourcen für die Katastrophenhilfe der Bundesländer zur Verfügung zu stellen“ (JACHS 2013: 22).

Neben der Aufrechterhaltung und Bereitstellung von personellen und materiellen Ressourcen im übertragenen Wirkungsbereich sind auch Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich zu besorgen, welche beispielsweise großen Einfluss auf die Vermeidung oder Verringerung von Schäden im Anlassfall haben können. Der Bürgermeister ist Baubehörde erster Instanz. In Verbindung mit der Genehmigung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen durch den Gemeinderat ist die Gemeinde maßgeblich an der Bebauung von Gefahrenzonen beteiligt. Auch die ständige Abwicklung von feuer- und gefahrenpolizeilichen Überprüfungen von Bauwerken dient zu einem gewissen Anteil, wenn auch von der Bevölkerung anders wahrgenommen, der präventiven Arbeit in der Vermeidung von Schäden wie etwa bei einem Naturereignis.

„Die Gemeinde ist jene Gebietskörperschaft beziehungsweise jener Verwaltungskörper, in der das Konzept eines umfassenden und integrierten Katastrophenmanagements am ehesten verwirklicht werden kann“ (JACHS 2018: 27).



Abb. 12: Katastrophenmanagement in Österreich (Quelle: BMI 2011: 22)

Die Interpretation der im Kapitel 5 zur Veranschaulichung der für Europa relevanten Organisationen und Einrichtungen im Katastrophenmanagement verwendeten Literatur lässt den Schluss zu, dass sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene Einrichtungen für den Prozess des Zivil- und Katastrophenschutzes erschöpfend eingesetzt und optimiert werden.

Die bestehenden Strukturen entstanden aus ständigen, häufig anlassbezogenen Verbesserungsprozessen, welche der Zäsur mahnender Ereignisse unterlagen. Die Naturkatastrophen wie der Tsunami im indischen Ozean mit 230.000 Toten (vgl. PRIOR, ROTH 2015: 2) kann beispielhaft für so ein Ereignis genannt werden. Auch von Menschenhand verursachte Katastrophen im technischen Bereich, wie jene in Seveso, Italien (vgl. GEIER 2017: 122), oder auch besonders zeitnah terroristische Anschläge, sind ebenfalls prägende Anlassfälle für neue Überlegungen. Allgemein in Europa und speziell in Österreich waren zu bewältigende Ereignisse, die alle Verwaltungsebenen in der Phase der Bewältigung besonders gefordert haben, die Hochwasserereignisse 2002 und elf Jahre später, bei schon deutlich besserer Vorbereitung, die „Flutkatastrophe 2013“.

Entsprechend der vorliegenden Literatur und im Hinblick auf neue, vielleicht auch noch unbekanntere Anlassfälle lässt sich unmissverständlich erkennen, dass die Gemeinden in Österreich als Zünglein an der Waage den Ausschlag über ein erfolgreiches oder versagendes Katastrophenschutzmanagement geben. Die unbestrittene Wichtigkeit der Gemeinden in der Abwicklung von besonderen Ereignissen erfordert eine gute Planung. Bedenkt man, dass im Sinne des subsidiären Prinzips eine Katastrophe immer zuerst in der kleinsten Einheit abzuwickeln ist, würde ein allzufrühes Versagen dieser Ebene unter Umständen einen Kaskadeneffekt „bottom-up“ auslösen. Die Konkretisierung all dieser

Parameter führt uns nun zum Kapitel 6, den Hypothesen und den dazugehörigen Forschungsfragen.

6. Hypothese und Forschungsfragen

6.1. Kernfrage

Bringt die Implementierung von Stabsarbeit auf Verwaltungsebene der Gemeinde einen Vorteil im Falle von Großschadensereignissen oder Katastrophen?

6.1.1. Weitere Forschungsfragen

- Kann die Stadtgemeinde Klosterneuburg mit der derzeitigen organisatorischen und personellen Struktur rasch und richtig auf Katastrophen oder Großschadensereignisse angepasst reagieren?
- Wie muss die Gemeindeverwaltung reorganisiert werden, um ausreichend auf Katastrophen reagieren zu können?
- Reichen die materiellen und immateriellen Ressourcen einer Gemeinde aus, um einen Krisenstab aufrechterhalten zu können?
- Verschlechtert das Einsetzen von Gemeindekrisenstäben die Zusammenarbeit mit Landes- oder Bezirkskrisenstäben, da Gemeinden dann ein völlig autonomes Katastrophenmanagement betreiben?

6.2. Hypothese

Nachfolgende Hypothese soll unter Anwendung der Forschungsfragen begründet, bewahrheitet oder verworfen werden. Zur Beantwortung der Forschungsfragen ist eine der wissenschaftlichen Praxis entsprechende Arbeit Voraussetzung.

6.2.1. Hypothese

Die Implementierung eines Krisenstabs im Sinne des Katastrophenmanagements auf Ebene der Gemeinde (Beispiel Stadtgemeinde Klosterneuburg) bringt deutliche Vorteile gegenüber dem Status quo!

- H1:
Die Implementierung eines Krisenstabes auf Verwaltungsebene der Gemeinde **bringt deutliche Vorteile**.
- H0:
Die Implementierung eines Krisenstabes auf Verwaltungsebene der Gemeinde bringt **keine deutlichen Vorteile**.

7. Methode

Im Zuge der Vorarbeiten zum gegenständlichen Thema hat sich die Wahl einer Literaturarbeit mit einem aus der beruflichen Praxis angelernten Wissenseintrag als bester Weg zur Bearbeitung des Themas herauskristallisiert. Im Zuge der Ausarbeitung sollen die aus der Literatur gewonnenen Erkenntnisse mit den erfahrungsbasierten Kenntnissen aus der Praxis die Fragestellung ausreichend beantworten, sodass in den Schlussfolgerungen neue Erkenntnisse für das Führen in Krisen im Regionalraum Niederösterreich entstehen. Die Literaturrecherche erfolgte auf Basis der im Rahmen des Studiums erlernten Quellen aus der Bibliothek der Universität Wien. Weiters erfolgte die Suche im Internet mittels der geeigneten und anerkannten Suchmaschinen

- Google
- Google scholar
- Scopus

Hierbei wurde weitestgehend nach den Schlagwörtern Krisenstab, Stabsarbeit, Katastrophen(-schutz)-management, Gemeindekrisen, Governance, Kommunal, Zivilschutz, Gemeinde(n), Krisenmanagement und Public gesucht.

Einen wesentlichen Eintrag auf die Literaturrecherche hatte auch die Homepage www.stabstraining.de, betrieben von Ing. Dominic Gißler M.Sc., da auf dieser Seite eine umfangreiche Literaturliste zum Thema Stabsarbeit (Stand 14.12.2018) geführt wird.

Einzelne Verleger von Fachzeitschriften, wie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz in der Schweiz (BABS) oder die Zeitschrift Kommunal in Österreich, wurden mittels Email persönlich kontaktiert und zielgerichtet nach einschlägigen Fachbeiträgen befragt.

Für die Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG und dem Walhalla Fachverlag wurde gesondert je ein Konto registriert, um dort ebenfalls einschlägige Literatur entgeltlich zu erwerben.

Die gesammelte Literatur wurde auf nachvollziehbare Quellen geprüft und entsprechend vorsortiert. Neben Fachzeitschriften, Buchbänden und Fachbüchern wurden auch Bundes- und Landesgesetze, Normen und Richtlinien herangezogen.

90% der Zitationen wurden in einem Ordner digital zusammengefasst, sodass ein entsprechender Beleg möglichst rasch erfolgen kann. Anfängliche Versuche, mit einer Zitationssoftware zu arbeiten, haben wesentliche Nachteile in zwei Punkten gebracht: Einerseits ist der Aufwand der Einbettung der Zitate in die Software hoch und wenig veränderbar. Andererseits geht so das Erlernen des „handwerklichen Teils“ bei der Erarbeitung der Masterthesis verloren.

7.1. Zustimmung Stadtgemeinde Klosterneuburg

Im Zuge der Vorbereitung auf diese Arbeit wurde die Zustimmung der Stadtgemeinde für diese Arbeit eingeholt. Die ersten Vorgespräche fanden 2017 mit dem leitenden Gemeindebediensteten statt, der auch die Ausbildung sehr begrüßte. Es wurden die Vor- und Nachteile der Arbeit erläutert. Da zum Zeitpunkt der Erstgespräche nur eine Idee zum Thema, aber noch keine konkreten Inhalte vorhanden waren, wurde festgelegt, dass im Zuge der Einreichung des Titels bei der Universität Wien der Rahmen der Arbeit der Gemeindeverwaltung zur schriftlichen Zustimmung vorgelegt wird.

Mit Datum vom 18.07.2019 wurde ein entsprechendes Schreiben unter Beilage der wesentlichen verwendeten Schriftstücke, Tabellen und Fotos vom Stadtdirektor der Stadtgemeinde Klosterneuburg unterfertigt.

8. Anwendung von Stabsarbeit im Krisenfall auf Gemeindeebene

Dass dem Katastrophenmanagement auf Gemeindeebene eine besondere Bedeutung zukommt, wird in der Literatur mehrfach erwähnt. So zitiert Jachs die Aussage Coppolas: „Staatliche Katastrophenmanagementsysteme sind dann am effektivsten, wenn sie die meiste Verantwortung auf die lokale Ebene übertragen, während höheren Verwaltungsebenen nur eine subsidiäre Rolle zukommen soll“ (JACHS 2018: 399 zit. nach COPPOLA 2015). Doch wann, wie und ob überhaupt Gemeinden in jeglicher Ausprägungsform, egal ob in quantitativer oder qualitativer Hinsicht, zu einer ordentlichen Stabsarbeit in der Lage sind, ist eine berechtigte Frage. Zur Beantwortung werden in den folgenden Kapiteln der Status quo in Österreich und mögliche andere Varianten aus der Literatur auf ihre Anwendung in Niederösterreich geprüft.

8.1. Der Status quo – Einblick in den derzeitigen Forschungs- und Wissensstand

„Zum Unterschied von ‚regulären‘ Notfällen zeichnen sich Katastropheneinsätze durch die außergewöhnlichen Umstände für die Behörden und Einsatzorganisationen aus. Diese Einsätze sind geprägt durch die große Zahl von Unfallopfern, ein besonderes Verletzungsmuster, den erhöhten Personal- und Materialbedarf sowie eine im Vergleich zu Routine-Einsätzen wesentlich längere Einsatzdauer vor Ort. Einsätze nach Naturkatastrophen stellen daher besonders hohe Anforderungen an die Organisation selbst und die Zusammenarbeit mit anderen Einsatzkräften. Die Katastrophenhilfegesetze der Länder sehen für diesen Fall besondere Regelungen der Koordination und Einsatzleitung vor“ (RUDOLF-MIKLAU 2009: 213). Dieser Beschreibung folgend, ist es offensichtlich, dass freiwillige (ehrenamtliche) Einsatzorganisationen bei Katastrophen hinsichtlich ihrer Ressourcen an Grenzen stoßen, die spätestens dann durch den öffentlichen Sektor abzuwickeln sind.

Dem föderalen subsidiären Prinzip in Österreich folgend ist, wie bereits erwähnt, gemäß Artikel 15 des Bundes-Verfassungsgesetzes mangels einer expliziten Zuordnung das jeweilige Bundesland für die Katastrophenhilfe (jedenfalls in der Phase der Bewältigung) zuständig. „Katastrophen entstehen in der Regel lokal, daher erfolgt auch ihre Bekämpfung zunächst lokal. Gehen die Auswirkungen über ein lokales Ereignis hinaus, muss auch die Koordination der Bekämpfung von der örtlichen Behörde in den Wirkungsbereich einer der Größe des Ereignisses entsprechenden Behörde übergehen. In Österreich endet dieser behördliche ‚Instanzenzug‘ in der Regel auf Landesebene“ (BMI 2009: 9).

Werkzeuge zur Bewerkstelligung dieser Aufgaben sind diverse Materiengesetze. Allen voran steht das Niederösterreichische Katastrophenhilfegesetz 2016 (NÖ KHG 2016), aber auch das Niederösterreichische Feuerwehrgesetz 2015 (NÖ FG 2015) und das Niederösterreichische Rettungsdienstgesetz 2017.

In Niederösterreich ist der zuständige Verwaltungsapparat Teil des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung und wird als Abteilung IVW 4 - Feuerwehr und Zivilschutz geführt.

Das Land Niederösterreich unterhält natürlich einen selbstständigen und autarken Landeskrisenstab (Landesführungsstab) am Standort der Niederösterreichischen Landesfeuerweherschule.

„Der behördliche Landesführungsstab besteht aus der Führungsgruppe (Sachgebiete S1-S7 und Hilfspersonal) und der Fachgruppe. Die Fachgruppe besteht je nach Erfordernis aus:

- einem Verbindungsoffizier Landesfeuerwehrverband Niederösterreich
- einem Verbindungsoffizier Landespolizeikommando Niederösterreich
- einem Verbindungsoffizier Militärkommando Niederösterreich
- einem Verbindungsoffizier Rotes Kreuz, Landesverband Niederösterreich
- einem Verbindungsoffizier Arbeiter-Samariter-Bund Österreich
- den erforderlichen Sachverständigen des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung
- dem Akutteam Niederösterreich
- der ökumenischen Notfallseelsorge Niederösterreich
- dem Beauftragten des Niederösterreichischen Zivilschutzverbandes
- einem Vertreter der ÖBB
- einem Vertreter der Post Telekom Austria AG
- einem Vertreter der gesetzlichen Interessensvertretungen
- einem Vertreter der Sicherheitsdirektion
- einem Vertreter der Sonderrettungsorganisationen
- Vertretern der Energieversorgungsunternehmen
- einem Vertreter des Niederösterreich Tourismus

(Europäischer Vergleich in Bezug auf Implementierung von Krisenstäben in verschiedenen Ebenen, AMT DER NÖ LR 2009: 8).

Die derzeit bestehende geballte Kompetenz im Land Niederösterreich entstand maßgeblich unter den Erfahrungen der Flutkatastrophe 2002. Die im Zuge dieses Ereignisses in Niederösterreich aufgetretenen Mängel in der Planungsphase (Pläne von Land und Gemeinden waren nicht abgestimmt) und in der Bewältigungsphase (zum Beispiel Kommunikation zwischen den Einsatzorganisationen, aber auch zwischen Einsatzorganisationen und Behörden funktionierte nur schlecht) mussten unbedingt bereinigt werden (vgl. ADAM-PASSARDI 2014: 110).

Die nächstkleinere Verwaltungseinheit liegt bei den Bezirksverwaltungsbehörden, den Bezirkshauptmannschaften. Das Land Niederösterreich gliedert sich zum jetzigen Stand in 20 Bezirkshauptmannschaften und vier Statutarstädte mit eigenem Magistrat. Die Krisenstäbe dieser Einrichtungen gliedern sich im wesentlichen analog zum

Landeskrisenstab. Abweichend können sich die einzelnen Fachgruppen darstellen (vgl. AMT DER NÖ LR 2009: 8).

In weiterer Folge gliedert sich das Land Niederösterreich in „573 Gemeinden“ (Statistik Austria 2019: 126), welche die Speerspitze der Katastrophenbewältigung bilden. Gemäß § 1 der Niederösterreichischen Gemeindeordnung 1973 ist eine Gemeinde eine Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich ein Verwaltungssprengel. „Die Stärke des österreichischen Systems liegt [...] in der hohen Resilienz in lokalen Strukturen beziehungsweise in seiner operativen Stärke“. Mit dem SKKM wurde ein Kooperationsrahmen geschaffen, der die wesentlichen Akteure zusammen bringt. Es sind zahlreiche Elemente des Risikomanagements und der Risikokommunikation vorhanden, wenngleich ein umfassend gesteuerter risikobasierter Ansatz noch nicht umgesetzt wurde“ (JACHS 2013: 26). Obwohl schon mehrfach als wichtigstes Element der Katastrophenbewältigung beschrieben, sind Gemeinden nicht durchgängig mit Krisenstäben in Form von Führungsgrundgebieten oder Fachgruppen ausgestattet. Eine einheitliche, stringente Durchorganisation, wie sie auch das „SKKM“ des BMI vorsieht, scheitert möglicher Weise auch an der Heterogenität der Gemeinden.

In nachfolgender Tabelle wird diese Ungleichheit an der Einwohnerzahl (als ein möglicher Parameter gezeigt).

Tabelle 3: Gemeinden - Einwohner (Datengrundlage: Statistik Austria 2018: NUTS 3 mit Gemeinden, Flächen und Bevölkerung)

Gemeinde	Einwohner per 01.01.2018
Sankt Pölten (Hauptstadt)	54.649
Wiener Neustadt	44.820
Klosterneuburg	27.058
...	...
Parbasdorf	169
Andlersdorf	137
Großhofen	98

8.2. Vorhandene Ressourcen von Gemeinden zur Verwendung in einem Krisenstab

8.2.1. Personell

Die Grundstrukturen der Gemeinden in Österreich und damit auch in Niederösterreich sind in ihrem Aufbau geregelt und weitestgehend gleich. Gemäß § 18 der Niederösterreichischen Gemeindeordnung 1973 sind der Gemeinderat, der Gemeindevorstand (Stadtrat) und der Bürgermeister die Organe der Gemeinde. Aus selbigem Gesetz ergibt sich auch die erste große Ressourcenfrage hinsichtlich der personellen Ausstattung eines Krisenstabes. Die Anzahl der Mitglieder des Gemeinderates steigt mehr oder minder linear zu der Bevölkerungszahl und ist im § 19 der Niederösterreichischen Gemeindeordnung geregelt.

chischen Gemeindeordnung 1973 geregelt. So besteht der Gemeinderat einer Gemeinde von bis zu 500 Einwohnern aus höchstens 13 Mitgliedern. Hingegen kann eine Gemeinde mit maximal 5.000 Einwohnern auf 25 Gemeinderatsmitglieder zurückgreifen. Nebst den Aufgaben zur Regelung beispielsweise des Finanzhaushalts der Gemeinde sind im eigenen Wirkungsbereich (das bedeutet, keine vom Bund oder Ländern übertragene Aufgaben) die örtliche Sicherheitspolizei, die örtliche Feuer- und Baupolizei oder die örtliche Sicherheitspolizei zu verwalten (vgl. § 32 NÖ GO 1973). Wie im § 42 der Niederösterreichischen Gemeindeordnung ausgeführt, sind der Bürgermeister und der leitende Gemeindebedienstete für die organisatorischen und personellen Maßnahmen zur raschen, zweckmäßigen, wirtschaftlichen und gesetzeskonformen Erledigung der Aufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich verantwortlich. Im Zusammenhang mit dem Niederösterreichischen Katastrophenhilfegesetz 2016 und dessen Bestimmungen zu Maßnahmen, die beispielsweise bei Kommunikationsausfall oder bei schlichter Überforderung nicht durch die Oberbehörde der Bezirksverwaltung angeordnet werden können, aber unverzüglich umzusetzen sind (vgl. AMT DER NÖ LR 2009: 8), ist die Gemeindeverwaltung gefordert, rasch, zweckmäßig, wirtschaftlich und gesetzeskonform auf die Katastrophe zu reagieren. Der § 42 der Niederösterreichischen Gemeindeordnung 1973 regelt überdies die personelle Mindestausstattung einer Gemeinde mit den Funktionen des Bürgermeisters, des leitenden Gemeindebediensteten, weiterer Bediensteter, des Kassaverwalters und, sofern erforderlich, seinen Stellvertreter. Unter dem Aspekt der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit wird sofort bewusst, dass die Gemeindeverwaltung personell nur mit ihren „normalen Aufgaben“ wachsen kann. Man darf sich die Frage stellen, ob es entsprechend dem eben dargestellten Bild erlaubt ist, Personal für das Katastrophenmanagement oder genauer für den Krisenstab aufzubauen, zumal die Besetzung eines Krisenstabes relativ viel Personal, welches ausgebildet werden muss, erfordert (vgl. KRANASTER 2016: 64).

Das Stadtamt (Gemeindeamt) der Stadtgemeinde Klosterneuburg gliedert sich in die Abteilungen Bürgermeisteramt, Stadtamtsdirektion, Kontrollamt und in die Geschäftsabteilungen I-IV (vgl. STADTGEMEINDE KLOSTERNEUBURG 2019: 1-4). Bei der Stadtgemeinde Klosterneuburg sind rund 450 Mitarbeiter beschäftigt.

Folgende Abbildung dient zur besseren Veranschaulichung der Organisationsstruktur und deren hierarchischen Ebenen.

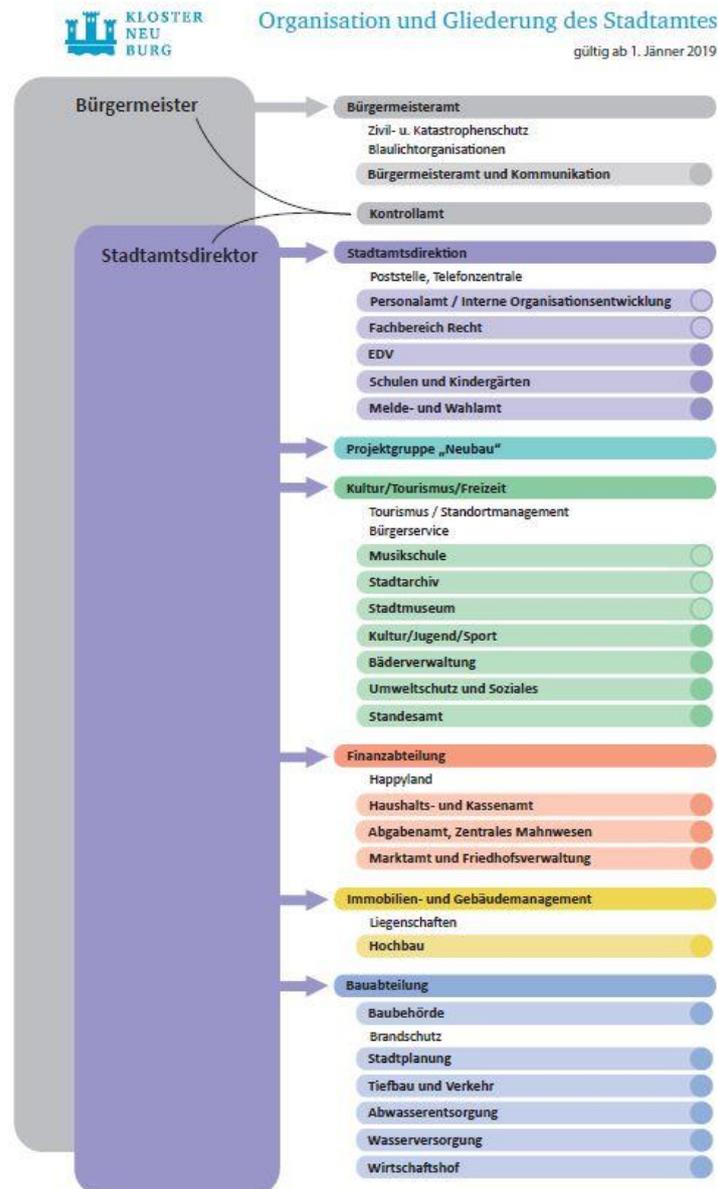


Abb. 13: Organigramm Stadtamt Klosterneuburg (Quelle: STADTGEMEINDE KLOSTERNEUBURG 2019)

Somit verfügt die Gemeinde über massive personelle Ressourcen. Aus diesen Fakten ist aber nicht automatisch zu schließen, dass auch ein Krisenstab ausreichend besetzt werden kann. Einen Krisenstab zu führen, ist sehr personalintensiv (vgl. KRANASTER 2016: 64). Kranaster beziffert die Personenzahl für einen Stab mit 15 Personen pro Schicht. Unter Berücksichtigung eines 24 Stundenstabes und etwaiger Krankenständen müssen drei bis fünf Schichten eingeplant werden (vgl. ebd.). Dies verursacht einen Personalaufwand von 45 bis zu 75 Stabsmitgliedern, was wiederum im Falle Klosterneuburgs bedeuten würde, zwischen circa 11 und 18 Prozent der Vollbelegschaft dafür aufzuwenden. Dabei muss man berücksichtigen, dass die einschlägige Literatur die Möglichkeiten eines Schrumpfstabes vorsieht. Gemäß der SKKM Richtlinie können beispielsweise die Führungsgrundgebiete im Bedarfsfalle von sieben auf fünf und weiter auf zwei Personen in Form einer Personalunion redu-

Element. „Die Katastropheneinsatzleitung in der Gemeinde obliegt dem Bürgermeister. In mehreren Ländern ist der Bürgermeister dazu berufen, auch im übertragenen Wirkungsbereich selbstständig zu handeln, solange keine Weisungen der zuständigen Behörden ergehen. In anderen Ländern kann die Bezirksverwaltungsbehörde Teile des Katastrophenschutzes dem Bürgermeister übertragen“ (JACHS 2018: 28). Wenn wir uns an die im Kapitel 3.1.1. angewandte Logik zum Einsatzleiter und der ebenda gezeigten Abbildung erinnern, kann nun zusammengefasst interpretiert werden, dass der Bürgermeister als gewähltes Organ des Volkes die „politisch-gesamtverantwortliche Leitung“ inne hat, und der Stadtamtsdirektor für die administrativ-organisatorische Ebene, „den Verwaltungsstab“ (HUFSCHMIDT et al. 2017) die Leitung übernimmt.

Ihnen gemeinsam ist die „Leitung und die Verantwortung“. Wobei für den Bürgermeister die moralische und politische Verantwortung und damit die Verantwortung gegenüber dem Bürger und der Stadt Priorität hat. Für den Stadtamtsdirektor ist die Leitung des täglichen Geschäfts und damit einhergehend die rechtliche Verantwortung und die Verantwortung gegenüber seinen Mitarbeitern vorrangig. Man könnte auch sagen, dass der Stadtamtsdirektor auf Basis der Entscheidungen des Bürgermeisters die notwendigen verwaltungstechnischen Maßnahmen setzt. Neben den hohen moralischen Anforderungen an die „Führungsfunktionen“ (vgl. SCHIEWEK 2016: 23) ist auch eine gewisse Entscheidungsfreudigkeit gefragt. „Das Treffen von Entscheidungen ist somit die zentrale Führungsaufgabe, gefordert sind hier Erfolgssucher und nicht Misserfolgsvermeider“ (BEDE 2016: 94). „Lieber der zweitbeste Entscheid zur rechten Zeit, als die Ideallösung, [...] die zu spät kommt“ (ebd.).

Die beschriebenen Anforderungen an Mitglieder eines Stabes machen eine Personalsuche innerhalb der Verwaltung mitunter schwierig. Um ein kompliziertes Auswahlverfahren zur Findung von Kompetenzen zu umgehen, werden oft triviale Wege gesucht, eine Besetzung für den Krisenstab zu finden. Zusätzlich wird allzu oft davon ausgegangen, dass die leitenden Bediensteten (hierarchisch unter dem Stadtamtsdirektor), die Abteilungsleiter, schon aufgrund ihres Wissens die beste Wahl darstellen. „Die Mitglieder eines Verwaltungsstabes setzen sich aus Führungskräften der verschiedenen Fachämter sowie aus Experten zusammen [...]“ (SOMBORN 2013: 20).

Die Zuteilung der Funktionen ergibt sich zumeist aus den vorab festgelegten Aufgaben. Diese orientieren sich im besten Fall an den SKKM Richtlinien. Ein gutes Beispiel der Umsetzung zeigt die Marktgemeinde Telfs, die eine Verordnung zum Tiroler Katastrophenmanagementgesetz 2006 erlassen hat. Darin geregelt ist auch der Aufbau des Stabes und in den Paragraphen 5-10 die Aufgabengebiete der Stabsfunktionen. Die Zuteilung, welche Funktionen aus der Gemeinde welche Stabsfunktion übernimmt, bleibt die Verordnung leider schuldig.

Die Stadtgemeinde Klosterneuburg setzt diesbezüglich auf das Prinzip, dass bestehende Amtsleitungen der Fachbereiche die dem Fachbereich naheliegendste Stabsfunktion übernehmen. Die Leitung des Referates „Personal und interne Organisationsabwicklung“ übernimmt die Stabsfunktion 1, die Baudirektion die Stabsfunktion 2, der Zivil- und der Katastrophenschutzbeauftragte übernimmt Stabsfunktion 3, der Referatsleiter des Bauhofes und damit der stärksten taktischen Einheit bekleidet die

Stabsfunktion 4, Stabsfunktion 5 fällt entsprechend auf das Bürgermeisteramt und für die Stabsfunktion 6 wird der Leiter des EDV-Referates eingesetzt.

Die Meldesammelstelle gliedert sich aus erfahrenen Mitarbeitern der wichtigsten Sekretariate des Bürgermeisteramts und der Stadtamtsdirektion, da hier im Normalbetrieb ebenfalls die Informationen zusammenlaufen. Zur besseren Veranschaulichung soll nachfolgende Grafik dienen, die eine Entwicklungsstufe zur Grafik in Kapitel 3.2.1. dargestellt.

Tabelle 4: Stabsfunktionen Klosterneuburg (Datengrundlage: STADTGEMEINDE KLOSTERNEUBURG 2017)

Stabsbezeichnung	Aufgabe	Gemeindefunktion
Einsatzleiter		Bürgermeister
Chef des Stabes		Stadtamtsdirektor
S1		Leitung Referat Personal
S2		Baudirektion
S3		Zivil- und Katastrophenschutzbeauftragter
S4		Leitung des Bauhofes
S5		Bürgermeisteramt
S6		Leitung EDV Referat
MesaSt		Bürgermeisteramt/Stadtamtsdirektion
S7		Variabel

Diese Strategie der Besetzung hat den großen Vorteil, dass wichtige Positionen im Amt schon aus Redundanzgründen auch im allgemeinen Schema einen Stellvertreter benötigen und diese Personen außerdem in der Lage sein müssen, sich in Querverbindungen zu vertreten. So kann die Baudirektion beispielsweise den Stadtamtsdirektor vertreten. Damit ist einerseits eine bessere Verfügbarkeit des Stabes bei Ausfall einzelner Personen gewährleistet, und andererseits besteht die Möglichkeit, bereits erprobte Stellvertretungen auch auf die im SKKM gezeigten Varianten eines Rumpfstabes umzulegen.

Nachteilig wirkt sich aus, dass dieses Recruiting für den Krisenstab rein auf fachlichen Kompetenzen beruht und bereits erwähnte persönliche Eignungen nicht berücksichtigt. Der aufmerksame Leser könnte sich nun ja auch die Frage stellen, warum hohe Beamte einer Gemeinde die ihnen gestellten Aufgaben, die sie ja ohnedies aus dem Standardbetrieb kennen, nicht vollkommen erfüllen sollten.

Ohne ein Pauschalurteil über Beamte fällen zu wollen, ist zu sagen, dass der durchschnittliche Verwaltungsbeamte in seinem gewohnten Arbeitsumfeld dadurch geprägt ist, seine Entscheidungen gewissenhaft und umfangreich unter Einbezug aller Daten

und möglichst fehlerlos zu treffen. Das heißt wiederum, dass diese leitenden Be-
 diensteten im Aggregatzustand „Normalbetrieb“, in dem alle Ressourcen ebenso wie
 Zeit und Raum vorhanden sind, ihre Aufgaben möglicherweise bravourös erbringen.
 Erhöht man den Stresslevel und verringert man die Handlungsoptionen und die Res-
 sourcen, dann ist ungewiss, ob die gleichen Personen dann noch ihre volle Arbeits-
 leistung abrufen können. „Eine Vielzahl an Einflussgrößen belastet kognitive Res-
 sourcen; man verliert leicht den Überblick“ (THIELMANN und HOFINGER 2016:
 109).

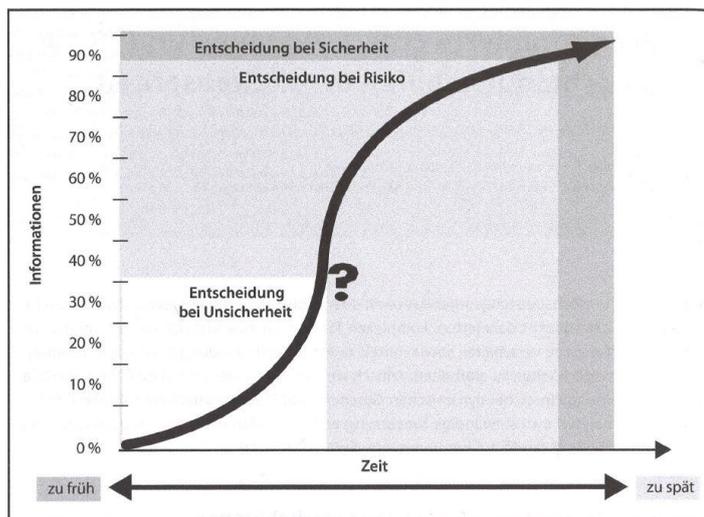


Abb. 14: Entscheidungsfindung (Quelle: THIELMANN und HOFINGER 2016: 109)

Somit bringt diese Methode der Besetzung von relevanten Key-Funktionen, welche
 den „backbone“ meiner Krisenstabsarbeit bilden, eine Unsicherheit durch die unbe-
 rücksichtigte Krisenkompetenz.

Neben den Stabsfunktionen oder auch Führungsgrundfunktionen bilden die Mitglie-
 der der Fachgruppe einen wesentlichen Teil des „erweiterten Krisenstabes“. Gemäß
 den allgemeinen Anforderungsprofilen von Amts- oder Abteilungsleitern werden die-
 se häufig durch gelernte Techniker (Ingenieure, Diplomingenieure,...) besetzt, wo-
 hingegen Amts- oder Abteilungsleiter meist durch Juristen besetzt werden. Der nach-
 folgende Absatz erklärt, warum diesen Fachgruppen in der Katastrophe eine beson-
 dere Bedeutung zukommt.

Den Ausführungen von Koch folgend, sind diejenigen Infrastruktureinrichtungen, die
 für eine Gesellschaft notwendige Güter und Dienstleistungen erbringen, kritische Inf-
 rastrukturen (vgl. KOCH 2017: 185). Etwas Allgemeiner beschreibt das deutsche
 Bundesministerium für Inneres Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Be-
 deutung für das staatliche Gemeinwesen als KRITIS (DEUTSCHES BUNDESMINIS-
 TERIUM FÜR INNERES 2009: 3). Nun ist Wasser unbestritten ein Gut, welches für
 eine Gesellschaft notwendig ist. So wurde beispielsweise „im Rahmen der Wassersich-
 herstellung in den vergangenen Jahrzehnten vor dem Hintergrund eines möglichen
 flächenhaften Ausfalls der öffentlichen Trinkwasserversorgung ein Notversorgung-
 system in Deutschland aufgebaut“ (LAUWE 2016: 136). Aus meiner Sicht wäre ein

derartiges Notversorgungssystem für die Abwasserableitung und -reinigung und die Müllbeseitigung ebenso notwendig.

Angewendet auf die Stadtgemeinde Klosterneuburg würde diese Annahme folgende Fachgruppen ergeben.

Tabelle 5: Beispiel KRITIS Gemeinde (Datengrundlage: STADTGEMEINDE KLOSTERNEUBURG 2018)

Infrastruktur	Funktion
Wasserversorgung	Referatsleiter Wasser
Abwasserreinigung	Referatsleitung Abwasser
Städtische Freibäder*	Referatsleitung Bäderverwaltung

* Die Freibäder Strandbad Klosterneuburg und Strombad Kritzendorf sind in diesem Fall von besonderer Bedeutung. Sie sind der Lebensraum für rund 800 Haushalte, welche im Fall eines Hochwasserereignisses massiv betroffen sind.

8.2.2. Gebäude- (Stabs-) Räume

„Der Stabsraum ist das Herzstück des Krisenmanagements. Bei der Auswahl und der Gestaltung sollte darauf geachtet werden, dass er den Stabsmitgliedern möglichst ideale Voraussetzungen für ihre anspruchsvolle Arbeit bietet“ (KRANASTER 2016: 161).

Welche Räume einer Gemeinde im Krisenfall zur Verfügung stehen, hängt sowohl von der Größe der Gemeinde, als auch von der Ausstattung ab. Eine gesetzliche Regelung, welche gezielt die Errichtung und Erhaltung von Gebäuden für das Katastrophenmanagement oder den Katastrophenschutz fordert, findet man in dieser Form nicht. Vielmehr sind es diverse Gesetze aus den Fachgebieten Rettungsdienst, wie das Niederösterreichischen Rettungsdienstgesetz 2017, und im Feuerwehrwesen die Niederösterreichische Feuerwehr-Ausrüstungsverordnung in Verbindung mit dem Niederösterreichischen Feuerwehrgesetz 2016 und dem NÖ KHG 2016. Die Errichtung und Instandhaltung dieser örtlichen Dienststellen ist Angelegenheit der Gemeinde. Neben den eben erwähnten, ursächlich für den Bereich der Gefahrenabwehr gedachten Objekte, betreibt die Gemeinde allerdings auch noch viele weitere wichtige Gebäude, welche sich bei richtiger Planung als sehr nützlich erweisen können. Die Rede ist von den Büro-, Kindergarten- und Schulgebäuden oder den Veranstaltungsbetriebsstätten, unter den richtigen Voraussetzungen im Krisenfall genutzt werden können, obgleich sie zwar per se nicht zwangsläufig geeignet sind, einen Krisenstab zu beherbergen. Gemeindeämter dienen tagtäglich der Abwicklung des Verwaltungsbetriebes. Sie sind sehr oft als bürgernahe, offene und möglichst vielseitige Gebäude angelegt. Im Gegensatz zu den Gebäuden der Bezirkshauptmannschaften, die tatsächlich einen Behördencharakter haben, und im Übrigen auch meist über Stabsräume verfügen, sind Gemeindeämter der zentrale Anlaufpunkt für den Bürger bei jedweden Anliegen. Schon aus Gründen der menschlichen Gewohnheit

schen 168,00 Quadratmeter und 210,00 Quadratmeter zur Verfügung gestellt werden. Hinzu kommt noch die Lagedarstellung, die grafische Darstellung der gesamten „Lage“ in Wort und Schrift zur Einsicht und Übersicht für alle Stabsmitarbeiter. Diese befindet sich „an zentral gelegener, gut einsehbarer und zugänglicher Stelle mit genügend Fläche zum Entwickeln der Lagedarstellung und ausreichend Freiraum, um sich vor der Lagedarstellung besprechen zu können“ (BMI 2007: 51). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Lagedarstellung ein Kernelement des Informationsflusses darstellt und ihr damit auch die notwendige Priorität im Stabsraum einzuräumen ist. Unabhängig ist dabei, ob die Lage analog mittels Flipchart, Pinnwand, oder Ähnlichem geführt wird oder ob eine „elektronische Lagedarstellung“ (BABS 2016: 28), wie zum Beispiel im Kanton Solothurn in der Schweiz, zur Verwendung kommt.



Abb. 16: Stabsarbeit Solothurn 2015 (Quelle: BABS 2016: 28)

Da in der verwendeten Literatur keine definitiven Angaben zum Platzbedarf für die Lagedarstellung gefunden werden konnte, wird an dieser Stelle aus der eigenen Erfahrung in der Erwachsenenbildung eine Größe von zumindest rund 50,00 Quadratmetern als sinnvoll erachtet. Die Lagedarstellung einer Katastrophe für den Gemeindestab umfasst Informationen zu Personenschäden, Straßensperren, Infrastrukturelemente, Zustand der Gemeindeobjekte, aktuelle Lage, Warnungen und wichtige Meldungen (zum Beispiel Wetterkapriolen), Tagesordnungspunkte, und vieles andere mehr. Diese Informationen müssen für alle im Stab gut ersichtlich abgebildet werden (vgl. HORN und SCHNAUBER 2016: 163). Damit ergibt sich bereits für den Stabsraum eine Mindestgröße von 151,00 Quadratmetern. Hinzu kommen die Räumlichkeiten für Fachgruppe, Meldesammelstelle, Besprechungsräume, Sanitärräume und Bewegungsflächen.

8.2.3. Ausstattung

Unter Ausstattung werden alle Einrichtungen des Stabsraumes subsumiert, die notwendig sein können, um den in der Krise bereits beschriebenen Umgang mit Informationen zu gewährleisten. Neben den praktischen Ansätzen von Einrichtungen baulicher oder technischer Art müssen speziell in diesem Bereich, der über eine lange

Dauer fordernde und konzentrierte Arbeit verlangt, ergonomische Aspekte berücksichtigt werden. Je besser die hohen Ansprüche an einen Stabsraum erfüllt werden, um so eher wird auch die notwendige Arbeitsqualität erreicht werden können.

Knigge beschreibt drei essenzielle Anforderung wie folgt:

- „den Menschen, der im Raum produktiv und zufrieden arbeiten können soll,
- die Möbel und Architektur, die die jeweiligen Arbeitsstile unterstützen und
- die Technik, die Kommunikation und ggf. Mobilität unterstützt“ (KNIGGE 2016: 176)

Neben der Mitarbeitergesundheit ist eben das lange produktive Arbeiten wesentlich und hängt von Faktoren wie „Akustik, Beleuchtung, Raumklima und Luftqualität“ (vgl. HEINEMANN und EIGENBRODT 2016: 177) ab. Nicht nur die Art und Qualität der Möbel, sondern auch deren Anordnung sind für das gegenseitige Verständnis und den Informationsfluss wichtig. „Der Verlust von Informationen führt zwangsläufig zu unvollständigem Lage- oder Situationsbewusstsein der Beteiligten“ (ebd.: 173). Technische Einbauten sollten nach Möglichkeit jener Hardware entsprechen, welche auch im tagtäglichen Betrieb verwendet wird. Für die Gemeindeverwaltungen heißt das, dass ausufernde Technik im Stabsraum eher als nachteilig anzusehen ist, sofern diese im täglichen Bedarf nicht verwendet wird. Vorteile bringen dann mobile Arbeitsmittel wie Laptops und Mobiltelefone, welche in den Stabsraum eingebracht werden (vgl. KNIGGE 2016: 176).

Aus eigener Erfahrung hat sich gezeigt, dass Gemeinden als semiprofessionelle Stäbe mit wenig Erfahrung im Katastrophenmanagement auf überbordende Technik verzichten sollten. Einerseits sind nicht immer die geforderten Redundanzen der Infrastruktur (Kapitel 8.2.4.) vorhanden, andererseits hat das analoge Arbeiten bei wenig Erfahrenen den Vorteil der deutlichen Haptik von Informationen. Flipcharts, Magnetwände, Post-it, Pinnwände, Overheadprojektoren, Flächenwidmungspläne, Stadtpläne und Ähnliches sind nach wie vor geläufige Materialien in durchschnittlich nicht hoch technologisierten Gemeinden und sollten daher auch im Krisenfall angewandt werden.

„Die größte Herausforderung ist letztlich, dass die Stabsräume meistens in bestehende Strukturen integriert werden müssen. Nur wenige Behörden haben die Chance, bei einem Gebäudeneubau ihren idealen Stabsraum bauen lassen zu können. Insofern sind den Bedarfen häufig Grenzen gesetzt, aber vieles ist auch mit ein wenig Kreativität und Pragmatismus anpassbar“ (KRANASTER 2016: 159).

Die Stadtgemeinde Klosterneuburg verfügt über rund 120 vollwertige Computerarbeitsplätze. Der Gemeinderatssitzungssaal, welcher als primärer Stabsraum definiert wurde, besitzt allerdings keine ortsfesten technischen Einrichtungen. Hochrangige Bedienstete verfügen jedoch fast alle über flexible Hardware wie Mobiltelefone und Tablets, womit die Basiskommunikation aufrechtgehalten werden kann. Zusätzlich wurden für eine redundante Kommunikation zehn Stück BOS Funkgeräte angeschafft. Bei der Auswahl von zur Verfügung stehenden Stabsräumen für den Gemeindestab wurden grundsätzlich nur die primären Faktoren wie Raumgröße, nach-

geordnete Räume zur Versorgung oder Erreichbarkeit beachtet. Die in der Literatur geforderten Merkmale der Akustik oder Ergonomie blieben mangels möglicher Verwirklichung unberücksichtigt. Wie am Beispiel Klosterneuburg zu erkennen, eignen sich historische Sitzungssäle wenig. Durch die Raumgröße lässt der Gemeinderatssitzungssaal zwar eine geeignete Tischaufstellung zu, leider sind jedoch, bedingt durch das Baualter des Saals, weder einfache Steckdosen noch adäquate Netzwerkdosen in ausreichender Zahl vorhanden. Die Akustik im Raum ist darauf ausgerichtet, dass von einer Seite ein Frontalvortrag, eine Laudatio oder Ähnliches gehalten werden kann. Diese Eigenschaft kann sich der Stab beim Lagevortrag zu nutzen machen, ansonsten ist diese Akustik hinderlich. Ein ungestörtes Arbeiten ist schwierig. Die Lichtverhältnisse sind bei Tageslicht ausreichend, das künstliche Licht wird durch historische Deckenluster gespendet und entspricht nicht einem modernen Arbeitsraum. Schnelle Ermüdung durch die Lichtverhältnisse ist nicht ausgeschlossen.



Abb. 17: Gemeinderatssitzungssaal (Quelle: eigenes Foto 2019)



Abb. 18: kleiner Sitzungssaal (Quelle: eigenes Foto 2019)

8.2.4. Grundversorgungseinrichtungen

Stabsräume und deren begleitende Nebenräume müssen selbstverständlich speziell dann funktionieren beziehungsweise betriebsbereit sein, wenn eine oder mehrere Grundversorgungseinrichtungen oder die für deren Betrieb notwendigen Ressourcen nur mangelhaft oder gar nicht vorhanden sind.

Kranaster schreibt: „Die Stabsräume müssen zwingend mit einer geeigneten Zugangskontrolle, einer Klimaanlage, unterbrechungsfreier Notstromversorgung und geeigneter Haustechnik ausgestattet sein, um die Arbeitsfähigkeit des Stabes sicherzustellen“ (KRANASTER 2016: 160).

Selbst wenn man die im ersten Augenblick als minderwichtige Ausstattung wie eine Klimaanlage ausnimmt, scheitert die Qualifikation von Gemeindeobjekten an der Notstromversorgung. Erst die jüngst vergangenen Jahre haben Bewegung in das Redundanzdenken bei der Stromversorgung gebracht.

Das Rathaus Klosterneuburg verfügt derzeit über keinerlei Möglichkeiten einer netz-unabhängigen Stromversorgung.

8.2.5. Training des Gemeindestabes

Maßnahmen der Weiterbildung, welche gerne unter dem Begriff Schulung oder Trainings vereinfacht verwendet werden, werden durch Strohschneider in die Gruppen „Drill – Schulung – Stabsübung/Stabsrahmenübung – Crew Ressource Management und Krisenstabstraining“ eingeteilt (vgl. STROHSCHNEIDER 2012: 322-326). Das zitierte Kapitel geht insbesondere auf die Trainingsformen „Schulung und Stabsübung“ ein, da diese dem derzeitigen Modell der Implementierung eines Krisenstabes in Klosterneuburg inhaltlich nahe kommen.

Schulungen dienen als Basistrainings, bei denen in Form von Frontalunterricht Wissen vermittelt wird und Stabsübungen als realistisches Training zur Bewerkstelligung von „komplexen Operationen in kritischen Situationen“ (ebd.: 323) abgehalten werden.

„Die bundesweite Zuständigkeit für das Staatliche Katastrophenschutzmanagement liegt seit dem Jahr 2000 beim Bundesministerium für Inneres (BMI)“ (SCHÖNHACKER et al. 2018: 26-27). Das Bundesministerium für Inneres ist, neben den spezifischen Ausbildungsmöglichkeiten in den einzelnen zivilen Einsatzorganisationen, die Ausbildungsinstitution für das staatliche Krisen und Katastrophenmanagement im öffentlichen Sektor.

Durch den staatlichen Beschluss der SKKM Strategie 2020 im Jahr 2009 wurden organisationsübergreifende Ausbildungen als eine wesentliche Säule zur Erreichung der Ziele des SKKM festgesetzt (vgl. SCHÖNHACKER et al. 2018: 26-27).

„Konkret werden in der Strategie bereits vier verschiedene Ausbildungsmodule beschrieben“ (ebd.):

„Modul 1: Rechtliche und organisatorische Grundlagen

Modul 2: Führen im Katastropheneinsatz

Modul 3: Risiko- und Krisenkommunikation

Modul 4: Risikoanalyse und Katastrophenschutzplanung“ (ebd.: 28)

Durch die internationale Vernetzung des BMI kann gewährleistet werden, dass die gebotenen Lehrinhalte stets am neuesten Stand sind.

Ein Manko der Ausbildung ist den verhältnismäßig geringen Ausbildungsplätzen – lediglich 22 an der Zahl – geschuldet. Um öffentliche Verwaltungen, Einsatzorganisationen und Betreiber von kritischer Infrastruktur gleichermaßen unterrichten zu können, ergeben sich für jede einzelne Einrichtung nur wenige Plätze pro Jahr. Auf schriftliche Anfrage beim BMI, Referat II/13/d (Mag. Schönhacker) wurde mitgeteilt, dass sich diese Ausbildungsplätze wie folgt auf die Organisationen aufteilen:

- 1 Platz für jedes Bundesland
- 4 Plätze für Vertreterinnen von Bundesministerien
- 2 Plätze für die Feuerwehr
- je 1 Platz für Polizei, Rotes Kreuz, Arbeiter-Samariter-Bund, Bergrettungsdienst und Bundesheer
- 2 Plätze für Unternehmen der kritischen Infrastruktur

Diese Kurse finden zwei Mal pro Kalenderjahr statt. In Anbetracht der bisherigen Fakten zum Betrieb und zur Aufrechterhaltung eines Krisenstabes ist zu erkennen, dass 44 Ausbildungsplätze pro Jahr den Bedarf an geschultem Personal nicht abdecken können, insbesondere nicht in Gemeinden, da diese in der Priorisierung des BMI gar nicht aufscheinen. Schulungen für die Gemeinden werden von den jeweiligen Landesverbänden durchgeführt.

In Niederösterreich ist der Landesverband, der Niederösterreichische Zivilschutzverband, aktiv in der Schulung von Gemeindekrisenstäben. Vor allem ist er die Drehscheibe für die Zivilschutzausbildung in der Schulung der Bevölkerung. Gleichzeitig werden Kurse für den Kommunalbereich im Krisen- und Katastrophenschutz angeboten.

Die personellen Ressourcen des Niederösterreichischen Zivilschutzverbandes wurzeln stark im militärischen Bereich. Seit der Übersiedelung in die Niederösterreichische Landesfeuerwehrschule in Tulln im Jahr 2006 kann der Zivilschutzverband die vorhandenen Ressourcen des Niederösterreichischen Landesfeuerwehrverbandes mitnutzen. Die Organisationsstrukturen für den Zivilschutz in (Nieder)-Österreich sind weniger stark als in anderen Ländern ausgeprägt und die Organisation zu einem wesentlichen Teil von ehrenamtlichen Funktionären betreut. Dies bringt eine hohe Heterogenität im Wissensstand mit sich und wirkt damit nach außen als semiprofessionelle Einheit. Diese stark ehrenamtlich getragene Struktur hilft dabei, den Zivilschutzgedanken feingliedrig bis in die kleinen Ortschaften zu tragen, stört aber die Notwendigkeit einer hochwertigen Ausbildung von einwohnerstarken Gemeinden. Bildungsbeziehungsweise Schulungsansätze, die für den ehrenamtlichen Zivilschützer in einer „einwohnerschwachen Gemeinde“ gelten, gehen an den Bedürfnissen der von der Gemeindeverwaltung beigestellten hauptamtlichen Krisen- und Katastrophenmanager in größeren Markt- oder Stadtgemeinden vorbei. Wenngleich ergänzend erwähnt werden muss, dass neben der Einwohnerzahl noch viele andere bereits erwähnte Parameter wie Verletzlichkeit oder Risikosaversion ebenso relevant sind. Wie auch in Deutschland, wo Neumann schreibt: „Die Achillesferse [Anm.: der Ausbildung] ist leider die mangelnde praktische Übung beim Zusammenspiel aller Beteiligten, insbesondere auf der Führungsebene“ (NEUMANN 2019: 53), ist in Österreich die theoretische Schulung verhältnismäßig gut organisiert. Problematisch sind, wie auch die Bewältigung des Flüchtlingsstromes gezeigt hat, praktische integrative Übungen und das Zusammenspiel der einzelnen Organisationen unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums. Die Qualität der Schulungen und Übungen unterliegt nicht der Kontrolle des Bundes oder des jeweiligen Bundeslandes, vielmehr hängt sie vom Engagement teilweise ehrenamtlicher Mitglieder des Zivilschutzver-

bandes ab. Dabei „haben Übungen in der Aus- und Fortbildung des Bevölkerungsschutzes (so gesehen auch für das Katastrophenmanagement) eine zentrale Bedeutung für den Erhalt der Handlungskompetenzen der Akteure“ (LAUWE et al. 2017: 165). Auf Grund der zu geringen Anzahl von großen Schadensereignissen beziehungsweise „echten“ Katastrophen in Mitteleuropa bilden Übungen die einzige Chancen eines realitätsnahen Trainings (vgl. LAUWE et al. 2017: 165). Nach Glass (2006) teilen sich diese Übungen in

- Stabsübungen
- Stabsrahmenübungen
- Rahmenübungen
- Fachübungen und
- Vollübungen

In der Gemeinde Klosterneuburg wurden bisher ausschließlich Übungen als „trockene theoretische Planspiele“, das heißt nur am grünen Tisch, abgearbeitet. Diese Übungsmodelle haben den Vorteil, dass sie zeitlich, inhaltlich und räumlich gut abgrenzbar sind und zudem keine Einsatzkräfte oder zusätzliche taktische gemeindeeigene Kräfte binden. Szenarien werden ausschließlich am Papier im Stabsraum bespielt.

Die gewählte Übungsstruktur entspricht im Allgemeinen der Definition einer Stabsübung nach Glass.

Warum wird gerade dieses Modell gewählt?

Am Modell des Krisenstabes der Stadtgemeinde Klosterneuburg, bei welchem durchwegs Führungskräfte zur Besetzung des Krisenstabes herangezogen werden, ist ersichtlich, dass besonders in dieser Ebene das Motto des lebenslangen Lernens für die gegenwärtige Führungsriege noch nicht verinnerlicht ist. Die Notwendigkeit, neues Wissen für den Führungsstab zu generieren, wird oftmals durch die Beratungsresistenz der einzelnen Mitglieder verhindert.

Um die Vorbereitung und die Präsenz der Führungskräfte, deren Arbeitsalltag von Stress und Zeitnot geprägt ist, nicht unnötig zu strapazieren, sucht man Varianten, die den Schulungsteilnehmern möglichst geringe Zeitanstrengungen verursachen. Die von der Stadtgemeinde durchgeführten Stabsübungen wurden durch den gemeindeinternen Brandschutz- und Sicherheitsbeauftragten in Zusammenarbeit mit einem externen Spezialisten aus dem Exekutivbereich ausgearbeitet. Termine, Aufgaben, mitgeltende Dokumente und Richtlinien wurden vorab an die Mitglieder des Krisenstabes per Email gesendet. Somit musste der Krisenstab nur mehr am Tag der Übung erscheinen und die Übung durchführen. Ziel war es, ein Maximum an Schulungsinhalten in möglichst kurzer Zeit zu vermitteln und zu beüben. Nach bisher drei abgehaltenen Übungen dieser Reihe wurde festgestellt, dass allgemeine Strukturen eines Stabes vermittelt werden konnten, jedoch war es für die Stabsmitglieder in diesem Szenario nicht möglich, grundlegende Fähigkeiten und Fertigkeiten und damit das „Handwerkszeug“ zu erlernen. Andere Ansätze zur Schulung werden in einem der nächsten Kapitel erörtert.

8.3. Möglichkeiten zur Verbesserung der interdisziplinären Verwaltung während Katastrophen durch Krisenstäbe

Gesetzliche Regelungen zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten, wie in Österreich Bund, Land, Gemeinde, können sowohl Handlungshemmnisse in der Krise hervorrufen, aber auch notwendigenfalls Rechtssicherheit für den Handelnden geben.

Im Gegensatz zum österreichischen Modell, wo das Bundesministerium für Inneres mangels verfassungsrechtlicher Grundlagen einen Koordinierungsauftrag zur Einbindung der Länder auf nur freiwilliger Basis verfolgt (JACHS 2013: 18), verpflichtet der Kanton Zürich in der Schweiz die Gemeinden zur Bildung eines Führungsstabes (vgl. SENN 2013).

Auf Bundesebene gibt es in Österreich Rahmenbedingungen für die Errichtung und Unterhaltung von Krisenstäben. Diese allgemeine Regelung beruht jedoch auf einer mehr oder minder freiwilligen Basis. Zudem unterscheidet dieses Rahmenregelwerk nicht zwischen den Anwendern und damit den Anforderungen. Um auf Ebene der Gemeinde einen gleichen Standard erhalten zu können, müssen auch die Bedingungen so ausformuliert werden, dass diese durch die Gemeindeverwaltungen auch umsetzbar sind.

8.3.1. Besetzung des Gemeindekrisenstabes

„Die Erfahrungen, sowohl in Übungen als auch in Echtlagen, zeigen, dass Krisenmanagement in der Tat Chefsache ist. Bei kritischen Entscheidungen, und darum geht es im Krisenmanagement immer, sind dann neben dem Landrat beziehungsweise Oberbürgermeister (Anm.: In Österreich in etwa der Bezirkshauptmann und der Bürgermeister), die Amtsleiter im Stab. Während die Umsetzung in den Ämtern delegierbar ist, kann ein sinnvoller Entschluss nur bei Anwesenheit der Funktionsträger gefasst werden“ (EHL 2013: 13).

Um den personellen Ressourcenbedarf eines Krisenstabes erfüllen zu können, ist eine denkbare und auch in der Literatur ausreichend dargestellte partielle Besetzung durch politische Organe, welche durch die Informationsaufarbeitung von Verwaltungsbediensteten angeleitet arbeiten können, eine mögliche Variante. Auch wenn der personelle Bedarf an Stabsmitgliedern von einem rund um die Uhr funktionierenden Stab spricht, so ist klar, dass hier auf Gemeindeebene Abstriche zu machen sind. In den aus der Literatur gewonnenen Erkenntnissen hierzu ergibt sich eine „Zwei-Schicht-Fähigkeit“ (HELM et al. 2016: 20 zitiert aus dem nordrhein-westfälischen Krisenstabserlass 2016). „Dies impliziert eine Vierfachbesetzung aller Funktionen; damit dürfte auch unter Berücksichtigung von Abwesenheiten durch Urlaube, Krankheiten, Dienstreisen, Abordnungen etc. eine Zwei-Schicht-Fähigkeit recht sicher und eine Drei-Schicht-Fähigkeit wahrscheinlich sein“ (ebd.).

In der Empfehlung aus dem Bundesland Baden-Württemberg für die Umsetzung von Verwaltungsstäben in kleinen Gemeinden finden sich keine so detaillierten Angaben zur Aufrechterhaltung. So heißt es, „[...] je nach Größe und Leistungsfähigkeit der Gemeindeverwaltung können [...] einzelne Verwaltungsstabsbereiche separat eingerichtet oder erforderlichenfalls auch zusammengefasst werden“ (INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG 2017: 5).

Politische Funktionäre, die in der öffentlichen Wahrnehmung als Entscheidungsträger wahrgenommen werden wollen, sind auch die Personen, die für die Entscheidungen die Verantwortung zu tragen haben, auch wenn dies in der derzeitigen medialen Welt anders dargestellt wird. Entscheidungen werden auf Basis von grundlegenden Informationen aus der Verwaltung vom gewählten Mandatar getroffen und verantwortet.

In Österreich nimmt die Mehrheit der Kommunalpolitiker ihr politisches Amt als Nebenberuf wahr und hat ihre Spezifikation und ihre berufliche Expertise in einem außerpolitischen Bereich. Diese Expertisen sind für den Krisenfall zu nutzen und sollen vor allem „gegenüber dem nachgeordneten Bereich, der durch den Stab befähigt werden soll, koordiniert zum Einsatz zu kommen. Ein Hauptproblem bei der Einbindung von Spezialisten liegt darin, das spezielle Können einzelner Funktionsträger nutzbar zu machen, ohne dass der Zusammenhang zwischen den einzelnen Tätigkeiten und die jeweilige Ausrichtung auf das gemeinsame Ziel gefährdet werden. Somit besteht hier die wesentliche Leistung in der Aufspaltung in regelmäßig wiederholbare Teilaufgaben bei gleichzeitiger Verknüpfung der Teile“ (FREUDENBERG 2018: 34).

Das administrativ-organisatorische Stabsmodell, welches wir bereits in den vorangegangenen Kapiteln kennengelernt haben, bildet das wesentliche Fundament für die Besetzung eines Gemeindegrenzstabes. Die dem Stabsmodell zu Grunde liegende Idee der kooperativen Entscheidungsfindung durch Inklusion von Verwaltung, Politik, Ämter und Behörden zeigt, dass Vertreter aus dem gesamten öffentlichen Apparat benötigt werden (vgl. FREUDENBERG 2018: 35). „Ziel ist es, dass der Verwaltungsstab die gesamte Kompetenz der Behörde repräsentiert“ (HELM et al. 2016: 20). „Der oft geäußerte Wunsch, eine Führungsausbildung vor Besetzung der Position durchzuführen, ist bei gewählten Vertretern nicht durchführbar und bei der Besetzung von Amtsleiterstellen sicher nur ein Kriterium in einem ganzen Portfolio von Anforderungen“ (EHL 2013: 15). „Dieses Entscheidungsgremium ist umso besser geeignet, desto ‚weiter weg‘ es vom taktischen Geschehen ist, und desto notwendiger es ist, strategisches Krisenmanagement zu leisten“ (ebd.). Die Kompetenz dieses Stabes liegt somit in der Vorbereitung von strategischen Entscheidungen für die Politik und nicht in der tatsächlichen Verwendung von Einsatzorganisationen. Diese grundlegende Aufgabe muss sich auch in der Besetzung der Funktionen widerspiegeln.

Die Besetzung durch Mitglieder der örtlichen Feuerwehr oder Rettungsorganisation zur vermeintlichen Ausnutzung deren Kompetenzen aus der Einsatzorganisation ist damit unter Umständen kontraproduktiv, zumal diese ihr im Zuge ihrer Ausbildung bei Einsatzorganisationen erworbenes Know-how zur Stabsarbeit in die Arbeit des Verwaltungsstabes einbringen würden, was zu Auffassungsunterschieden und damit zu Problemen in der Entscheidungsfindung führen kann (vgl. HELM et al. 2016: 16).

Zusätzlich läuft die Gemeinde Gefahr, Ressourcen anzufordern, welche im Katastrophenfall im originären, eigentlichen Bereich, beispielsweise der Feuerwehr oder der Rettung, benötigt werden. Vielmehr muss die Gemeinde als Verwaltung auf ihre eigenen Stärken vertrauen, sich ihrer eigenen Mitarbeiter bedienen und diese dem Aufgabengebiet entsprechend ausbilden.

Kranaster verwendet bei der Besetzung von Stäben die Attribute „Zuständigkeit, Kompetenzen, Verfügbarkeit und Bereitschaft“ (KRANASTER 2016: 277). Angewendet auf Einsatzorganisationen sind Verfügbarkeit und Bereitschaft meist gegeben, wohingegen Kompetenz vom Schulungsaufwand und Zuständigkeit vom Organisationsaufbau abhängig sind.

Die Kompetenz der Behörde resultiert aus ihrer Garantenstellung im Staatsaufbau und weniger aus dem tatsächliche Können. Auch die Zuständigkeit fußt auf gesetzlichen Regelungen. Anders verhält es sich mit Verfügbarkeit und Bereitschaft im Katastrophenfall.

Alleine die Frage der Zuständigkeit zu klären, wird im Katastrophenfall nicht ausreichen. Wichtig ist zu wissen, wer die Anforderungen am besten erfüllen kann (vgl. KRANASTER 2016: 278). Ich würde in diesem Anforderungsprofil noch einen Schritt weiter gehen und als beste Besetzung einer Stabsfunktion jene Person erachten, die die gestellten Anforderungen am besten erfüllen **will**.

Ein einfaches System nach Kategorien oder Schulnotensystem ist eine anwendbare und für die meisten Gemeinden umsetzbare Möglichkeit der Bewertung von Personen in Hinblick auf die Verwendung im Stab.

Tabelle 6: Beispielbewertung Qualifikation (Quelle: eigene Darstellung)

Anforderung	Zuständigkeit	Kompetenz/Ausbildung	Verfügbarkeit	Bereitschaft
Bewertung	1-5	k. A.	k. A	k. A
k. A	k. A	k. A	k. A	k. A

Diese Bewertungstabelle kann dann im weiteren Ausbau mehrere Attribute / Anforderungen erhalten oder die bestehenden auch näher detaillieren, wie zum Beispiel die Verfügbarkeit tagsüber, Verfügbarkeit nachts, und anderes mehr. Auch eine Gewichtung der einzelnen Anforderungen ist ein probates Mittel zur Gewinnung von Aussagekraft. Innerhalb der Stadtgemeinde Klosterneuburg stellt sich die zuletzt ausgearbeitete Variante der Besetzung des Krisenstabes wie folgt dar:

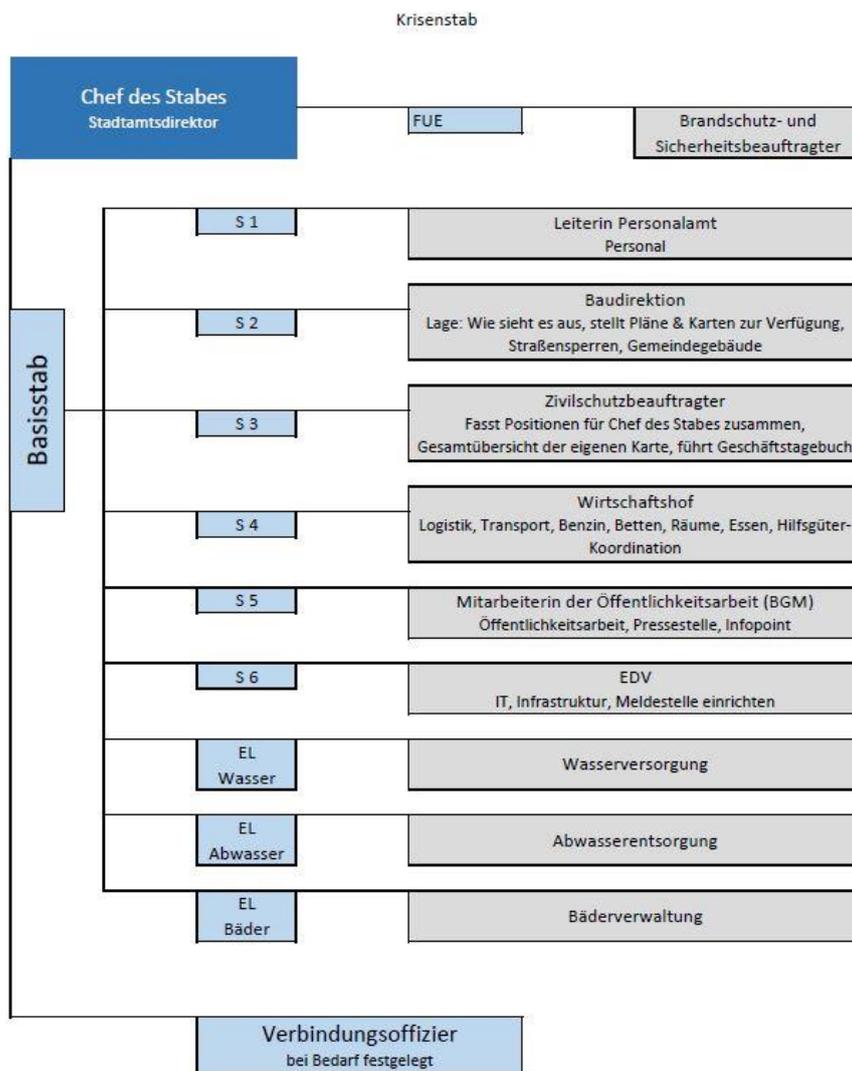


Abb. 19: Stabsbesetzung Stadtgemeinde Klosterneuburg (Quelle: STADTGEMEINDE KLOSTERNEUBURG 2019)

Dieser Verwaltungsstab kann dann durch politische Organe insofern ergänzt werden, dass zum Beispiel Verbindungsoffiziere durch politische Vertreter, welche oftmals in kommunalen Strukturen wie Ausschüssen der Einsatzorganisationen vertreten sind, eingesetzt werden. Politische Mandatare, Mitglieder des Gemeinderates stellen in vielerlei Hinsicht auch die rechte Hand des Bürgermeisters dar und sind damit natürlich auch Berater in wichtigen politischen Entscheidungsfindungsprozessen im Katastrophenfall. Dieser ist aus seinem täglichen Geschäft auch die Beratungsarbeit mit weiteren Mandataren gewohnt und kann diese Unterstützung in besonderen Situationen auch annehmen. Als besonderes Element im Stab hat sich im Laufe der Entwicklung die Funktion des Führungsunterstützungselementes (FUE) ergeben. Anleihe wurde hier am System des Österreichischen Roten Kreuzes genommen. Gemäß den Durchführungsbestimmungen des Roten Kreuzes für Notfälle klein/mittel/groß ist das FUE hauptsächlich für die Dokumentation und Kommunikation zuständig (vgl. ÖRK 2012: 52). Ähnliche Aufgaben soll die Führungsunterstützung im Verwaltungs-

stab übernehmen. Diese Funktion ist von Bediensteten zu bekleiden, die eine besondere Ausbildung in der Stabsarbeit vorweisen können und ausreichend regelmäßig in Stäben trainiert werden. Diese Funktion kann dann auf Grund ihrer besonderen Fähigkeiten auf den Erhalt der Strukturen und die allgemeine Arbeitsweise im Stab achten. Man könnte ihre Funktion im allgemeinen Sprachgebrauch mit einem Schiedsrichter oder besser mit einem „Supervisor“ vergleichen. Dieses Führungsunterstützungselement des Verwaltungsstabes ist, anders als bei Einsatzorganisationen, auch in der Vorbereitungsphase des Katastrophenmanagements für die Erledigung der strukturellen Aufgaben rund um den Krisenstab zuständig, wie zum Beispiel Trainings, Besetzung, Organisationshandbuch, Alarmpläne et cetera.

8.3.2. Räume für die Stabsarbeit

Da für einen Neubau oder eine Sanierung bestehender Räume, die für die Krisenstabsarbeit in Frage kommen, kaum Geld zur Verfügung gestellt wird, sollte man die Erwartungen an die Ausstattung und damit die Anforderungen nicht zu hoch schrauben, sondern muss die wesentlichsten, notwendigsten Anpassungen vornehmen. Im Gegensatz zum bereits beschriebenen optimalen Stabsraum, sind viele Anforderungen unter gewissen Vorraussetzungen in einem administrativen Stab nicht erforderlich. Eine tatsächliche Bearbeitung von Aufträgen findet im Stabsraum, anders als bei klassischen Stabsräumen, nicht statt. Vielmehr wird die Arbeit an die nachgeordneten Dienststellen delegiert. Diese arbeiten wiederum an ihrem gewohnten Arbeitsplatz mit den gewohnten Mitteln (vgl. HELM et al. 2016: 17-18).

Für die jedenfalls im Stabsraum stattfindende Lagedarstellung und Lagebesprechung empfiehlt die Feuerwehr Nordrhein-Westfalen für administrative Stäbe folgende Materialien:

- „Eine Liste der erteilten Arbeitsaufträge mit dem zuständigen Bearbeiter und dem Bearbeitungsstatus
- dazu passend eine Liste mit den erledigten Arbeitsaufträgen
- eine Karte (digital oder analog) mit Einträgen in allgemeinverständlicher Form – idealerweise mit der Datenbank eines Geoinformationssystems (GIS) verknüpft
- eine weitere Tafel, auf der formlos Informationen für alle sichtbar dokumentiert werden können, optional als Zeitstrahl mit wichtigen Ereignissen der Vergangenheit und Zukunft
- optional eine Problemliste zur Darstellung der identifizierten Probleme
- dazu passend eine Liste mit den erledigten Problemen“ (HELM et al. 2016: 19)

Umfangreiche technische Ausstattung ist, wenn nicht im täglichen Gebrauch verwendet, ungewohnt und führt in Ausnahmesituationen zu längeren Bearbeitungszeiten sowie möglicherweise auch zu einer vermeidbaren Verwirrung handelnder Personen.

Das heißt, dass im Anfangsstadium der Aus- beziehungsweise Aufrüstung eines Stabsraumes weniger die großen baulichen Veränderungen oder der oft kostenintensive Einbau von technischen Lösungen gefragt sind. Es geht vielmehr in erster Linie um klassische, oft didaktische, Hilfsmittel zur haptischen Darstellung von Informationen zur Absicherung eines gleichen Wissensstands für alle. Kommunikationsmittel müssen jedenfalls in vernünftiger Qualität und Anzahl gegeben sein.

Bei der Schaffung von geeigneten Stabsräumen ist darauf zu achten, dass bereits in der Vorbereitungsphase, der Planung, möglichst viele Synergien mit dem Regelbetrieb gefunden werden können.

Besonders bei der Neuerrichtung von Feuerwehrräumen oder Rettungsdienststellen im kommunalen Bereich hat die Verwaltung viele Möglichkeiten, Einfluss auf die Gestaltung zu nehmen. Die Gemeinde übernimmt einen Großteil der Finanzierung und kann damit auch bei der Ausstattung steuernd eingreifen. So ist es in der heutigen Zeit nahezu unverständlich, dass für neuralgische Gebäude der Verwaltung oder Einsatzorganisationen eine unabhängige Stromversorgung keine Selbstverständlichkeit ist.

Integrative Leitsysteme im Verbund mit Einsatzzentralen der Feuerwehr und Rettung decken auch die Anforderungen eines Verwaltungsstabes ab. Das Einsatzzentrum der Feuerwehr Traun beispielsweise, welches Bezirkswarnstelle, Einsatzzentrale und Katastrophenstab beherbergt, zeigt eine schöne Symbiose in der Praxis (vgl. FEUERWEHR TRAUN 2019: online). Was auf Bezirks- oder Landesebene gut funktioniert, existiert auf kommunaler Ebene in diesem Ausmaß nicht. Hier sollte man aber auch nicht mit „Kanonen auf Spatzen schießen“ und im Sinne einer zweckmäßigen Anwendung nach einfacheren Lösungen suchen.

Innerhalb der Stadtgemeinde Klosterneuburg bieten sich durchaus Lösungen an. Die Stadtgemeinde verfügt über eine Veranstaltungshalle, die mit einem Dieselstromerzeuger ausgestattet ist und ausreichende räumliche Ressourcen besitzt. Weiters verfügt die Gemeinde über eine Möglichkeit der Stromerzeugung durch Blockheizkraftwerke, sowie über ein Ausweichquartier in einem Feuerwehrhaus.

In der einschlägigen Literatur findet sich das Beispiel des Lagezentrums des Industrieparks Höchst. Diesen möchte ich gerne vergleichend heranziehen, da die Größenverhältnisse des Industrieparks jenen der Stadtgemeinde Klosterneuburg annähernd gleichen.

„Der Industriepark Höchst ist ein 4,6 Quadratkilometer großer Verbundstandort der chemischen und pharmazeutischen Industrie im Westen Frankfurts mit rund 90 Unternehmen, 22.000 Mitarbeitern und 120 Produktionsbetrieben“ (HORN und SCHNAUBER 2016: 163). Die Stadtgemeinde Klosterneuburg verfügt im Äquivalent dazu über 27.392 Einwohner (Hauptwohnsitz), 210 kleine Unternehmen, 34 Mittel- und Großbetriebe auf einer Fläche von insgesamt 76,24 Quadratkilometern (vgl. STADTGEMEINDE KLOSTERNEUBURG 2019: online). Der Vergleich zwischen einer österreichischen Stadt und einem deutschen Industriepark erscheint in vielen Punkten zwar unzulässig, jedoch lassen die faktischen Größenverhältnisse und die Ansiedlung von Betrieben einen Schluss hinsichtlich der Vulnerabilität zu.

„Das Lagezentrum [Anm.: des Industrieparks Höchst] erstreckt sich mit seinem Stabsraum und den dazugehörigen Funktionsräumen über ein komplettes Stockwerk in der Hauptfeuerwache des Industrieparks“ (HORN und SCHNAUBER 2016: 163). Im gleichen Gebäude befindet sich die Gefahrenabwehr-Meldezentrale, eine integrierte Leitstelle für Einsätze der Werkfeuerwehr, der Unternehmenssicherheit (Werkschutz) und des Rettungsdienstes des Arbeitsmedizinischen Zentrums“ (ebd.).

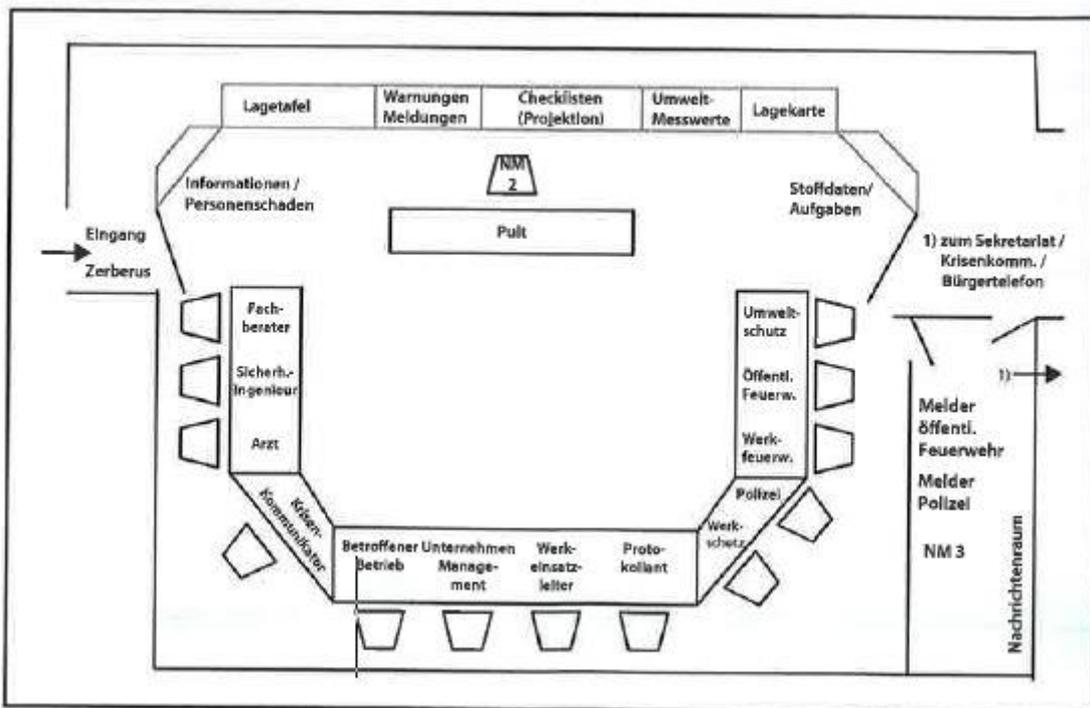


Abb. 20: Stabsraum Industriepark Höchst (Quelle: HORN und SCHAUB 2016: 164)

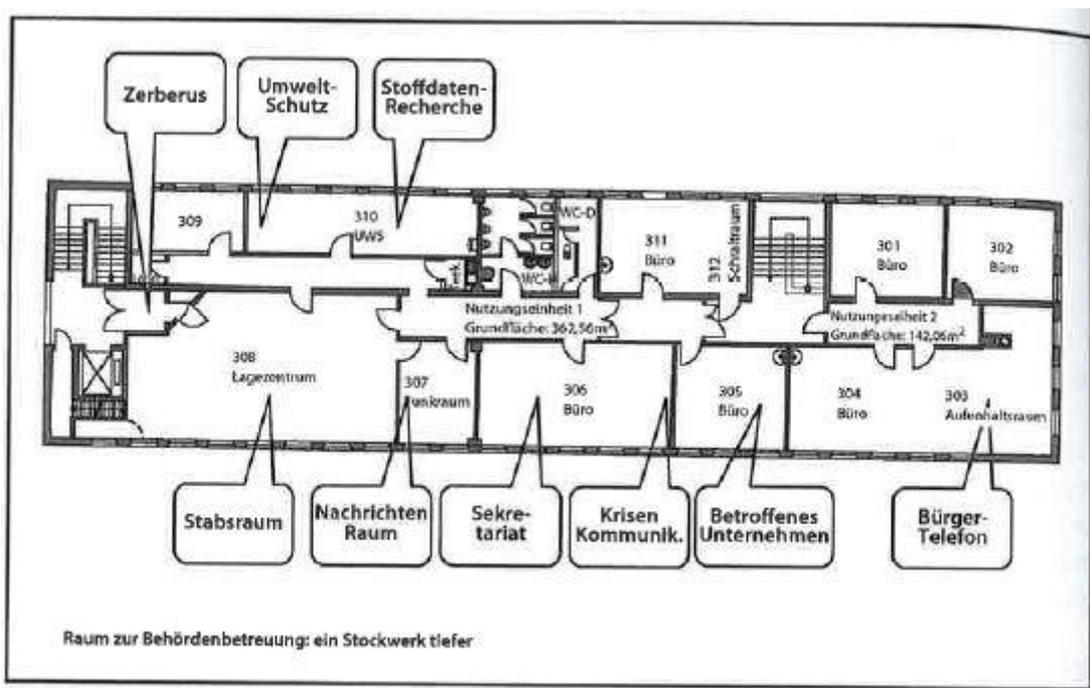


Abb. 21: Lagezentrum Industriepark Höchst (Quelle: HORN und SCHAUB 2016: 164)

Im Vergleich dazu verfügt die Stadtgemeinde Klosterneuburg zwar über die notwendigen Flächenressourcen im Bereich der Freiwilligen Feuerwehren, jedoch mangelt es an Ausstattung in diesen Räumlichkeiten. Offen bleibt die Frage, ob die Ansiedlung des behördlichen Krisenstabes in Gebäuden von Einsatzorganisationen zielführend ist oder nicht. Positive Auswirkungen hat die Ansiedlung in Gebäuden von Einsatzorganisationen auf die Ökonomie der Ressourcen, da beispielsweise technische Einrichtungen gleichermaßen verwendet werden können. Auch Kommunikation und damit die Informationsweiterleitung spricht für eine räumliche Bindung von Behörden und Einsatzorganisationen. Die Konzentration aller Stäbe in einem Gebäude erhöht aber auch die Verletzlichkeit des Systems, da Redundanzen, welche zum Beispiel im Falle von zwei ortsverschiedenen Stabsräumen genutzt werden könnten, wegfallen. Auch wenn im Allgemeinen in österreichischen Gemeinden Stabsräume nicht obligatorisch sind, so soll im Sinne einer nachhaltigen Organisation für den Stab ein „geeigneter Stabsraum verfügbar sein, der ausreichend Arbeitsplätze für die Führungsgrundgebiete bietet und ausreichende Informations- und IKT-Infrastruktur enthält“ (JACHS 2011: 247). Die beschriebenen Argumente lassen den Schluss zu, dass jegliche Aufwendungen, die den Aufbau der Stabsorganisation betreffen, nach der positiven Erledigung der personellen Einteilung und des Trainings nicht bei der Bereitstellung von Krisen- beziehungsweise Stabsräumen enden darf.

8.3.3. Effizientes Training der Gemeindestabsmitglieder

Ebenso wichtig wie die Besetzung der Stabsfunktionen und die räumlichen Gegebenheiten für die Stabsarbeit, ist ein regelmäßiges und effizientes Training, jedoch wird „anders als im Notfallmanagement, wo regelmäßig geübt wird, [...] die so definierte Stabsarbeit in vielen Unternehmen, aber auch Verwaltungen kaum ausgebildet oder beübt“ (HOFINGER und ZINKE 2013: 20).

Ähnlich wie im Sport, wo sich das Verhältnis von Trainingsfleiß zum Erfolg am besten widerspiegelt, ist es auch in der Stabsarbeit. Das heißt, je mehr und vor allem je besser und hochwertiger trainiert wird, desto eher wird sich ein Trainingserfolg einstellen. Je effizienter das Training durch laufende Analyse ist, desto eher stellt sich auch bei weniger häufigem Training ein Erfolg ein.

Wie im Kapitel 8.2. erläutert, muss im Zuge eines ressourcenschonenden Umgangs mit der Zeit der Führungskräfte bei Trainings darauf geachtet werden, dass die aufgewendete Zeit maximal zielgerichtet eingesetzt wird. Aufwändige Workshops oder andere Formen von Selbsterarbeitungsprozessen erzeugen oft Unbehagen und Ablehnung bei Führungskräften. Wer im täglichen Arbeitsprozess gewohnt ist, Arbeitsaufträge zu delegieren und über die vorgelegten Ergebnisse entscheiden zu können, verringert im Laufe der beruflichen Laufbahn oftmals seine Primärkenntnisse im Arbeitsalltag und damit die Skills, möglichst stringent und lösungsorientiert zu arbeiten. Diese etwas gewagte Annahme könnte den aufmerksamen Leser glauben lassen, dass Entscheidungsträger leicht beeinflussbar seien und keine Kompetenzen aufweisen, was natürlich nicht zutrifft. Vielmehr geht es im Bezug auf die Ausbildung darum, Inhalte und Lernkonzepte sowie deren Rahmenbedingungen genau auf das Auditorium abzustimmen.

Bei der Besetzung von Stabsfunktionen wird eine Organisation darum bemüht sein, bereits verdiente und erfolgreiche Mitarbeiter zu gewinnen. Eben diese Mitarbeiter sind im Regelbetrieb nur schwer ersetzbar und damit wenig abkömmlich. Umso wichtiger ist es, dass Trainings einerseits den zeitlichen, aber auch den intellektuellen Ansprüchen dieser hochwertigen Personengruppe entsprechen.

„Bei Stäben aus Verwaltung, Wirtschaft und hauptberuflichen Organisationen der Gefahrenabwehr wird die Besetzung meist durch Mitarbeiter gestellt, die diese Tätigkeit nur zu einem kleinen Teil in ihrer Arbeitszeit wahrnehmen“ (GISSLER 2017: 43).

„Wie jede anspruchsvolle und ungewohnte Tätigkeit muss Stabsarbeit gelernt und geübt werden. Realität in vielen Organisationen ist jedoch, dass der Stab in Übungen als ‚Laienspielgruppe‘ erscheint, weil basale Prozesse nicht beherrscht werden“ (HOFINGER et al. 2016: 235).

Grundlegend sind aus Sicht des Autors zwei wesentliche Unterscheidungen zwischen der Ehrenamtlichkeit und der beruflichen Praxis in der Ausbildung zu treffen. Die häufiger angebotenen Vorträge, Tagungen, Schulungen zum Thema Bevölkerungsschutz und Bildung der in Österreich ehrenamtlich tätigen Mitarbeiter sind qualitativ und quantitativ in ausreichender Menge vorhanden, wohingegen die speziellen Anforderungen in der Stabsausbildung im Segment des Verwaltungsapparates, wie schon erwähnt, nur wenig angeboten werden.

Gezielte Erwachsenenbildung speziell im Bereich der Führungskräfte bedarf auch besonders gut ausgebildeter Trainer. „Um Stäbe bei geringem Zeitbudget leistungsfähig zu halten, ist es deswegen wichtig, bei Weiterbildungen einen möglichst hohen Lerneffekt zu erzielen“ (GISSLER 2017: 43).

Um diesen Lerneffekt erzielen zu können, „müssen zunächst die spezifischen Anforderungen und Trainingsbedarfe des auszubildenden Stabs ermittelt werden“ (HOFINGER und ZINKE 2013: 21). In dieser „Anforderungsanalyse“ (ebd.) sind alle Funktionen und Daten zu erheben, die wesentlichen Einfluss auf das Trainingsziel haben können. Diese Analyse ist für die Verwaltung von übergeordneter Bedeutung, bedenkt man, dass sich „besondere Einsatzlagen mit ihren komplexen Aufgabenstellungen erheblich von der Aufgabenerfüllung im täglichen Dienst unterscheiden. Sie stellen die Mitglieder des Verwaltungsstabs regelmäßig vor große Herausforderungen“ (INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG 2017: 11).

Um der Führungsebene explizit neue Fähigkeiten anzulernen, findet sich in der Literatur die Möglichkeit eines Einzelcoachings beziehungsweise in unserem Fall eines Funktionencoachings. „Es kann gesagt werden, dass der Lerneffekt für den Einzelnen größer ist, je stärker seine Aufgabe im Vordergrund der Lerneinheit steht. Trainings in kleinen Gruppen, z.B. auf Sachgebietsebene mit Wiederhol- und Reflexionssequenzen, sind deswegen besser zur Erlangung von individuellen Fähigkeiten geeignet“ (GISSLER 2017: 44). Nach Hofinger und Zinke aus 2013 gliedern sich die erforderlichen und damit notwendigen Kompetenzen in die stabspezifische Prozesskompetenz, die Teamkompetenz sowie die individuelle Kompetenz (vgl. HOFINGER und ZINKE 2013: 21). Andernorts in der Literatur finden sich diese Kompetenzen wie folgt beschrieben: „Am Anfang muss der Verwaltungsstab zunächst die

Krisensituation beziehungsweise das Ereignis strukturiert erfassen (Analysekompetenz). Im nächsten Schritt müssen Handlungsoptionen zur Krisenbewältigung entwickelt werden, die sogenannte Variantenplanung (Planungskompetenz). Dabei müssen auch Vor- und Nachteile sowie die Realisierbarkeit berücksichtigt werden. Anschließend muss eine Variante ausgewählt werden, die detailliert ausgearbeitet wird und als nachvollziehbare Grundlage des Handlungs- und Entscheidungsbedarfes dient (Entscheidungskompetenz)“ (SOMBORN 2013: 20). Gravierende Unterscheidungen in diesen Kompetenzen konnten nicht festgestellt werden. Es ergänzen sich die angeführten Kompetenzen inhaltlichen durchaus gut. Das stringente, von Somborn erstellte Modell von Analyse – Planung – Entscheidung würde ich als Kernkompetenz beziehungsweise -aufgabe definieren, welche durch die individuelle Stärke der Einzelnen im Team getragen wird.

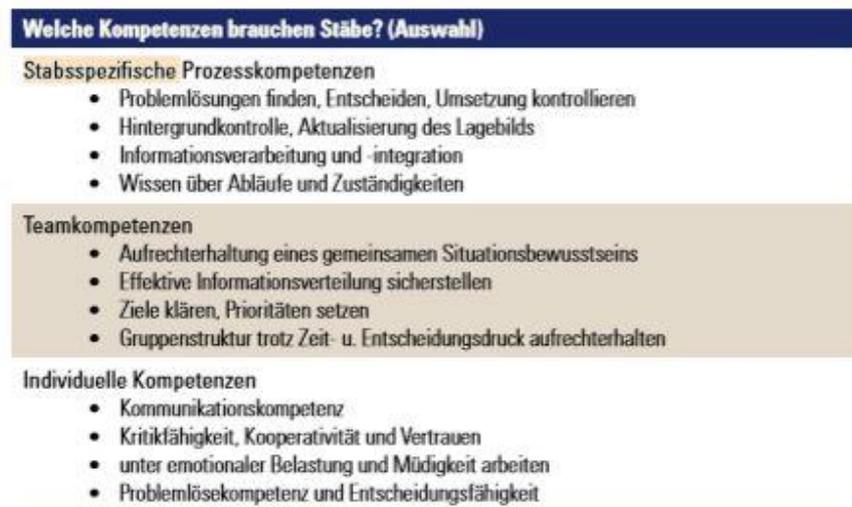


Abb. 22: Kompetenzen im Stab (Quelle: HOFINGER und ZINKE 2013: 21)

Demgemäß ist ein roter Faden in der Ausbildung vom Individualtraining zur Verbesserung einzelner Fähigkeiten bis hin zum gemeinschaftlichen Training als Team und zur Implementierung der erlernten Fähigkeiten in den Stabsprozess notwendig. Geprägt von meinen Erfahrungen als Leistungsruderer, bediene ich mich auch hier des Vergleichs mit dem Rudersport, wo die technische Aus- und Fortbildung des Rudersportlers vor allem im Einer (Anm.: ein Ruderer im Boot) erfolgt, aber das Großboot beziehungsweise die Paradedisziplin „Achter mit Steuermann“ (zum Beispiel „The Boatrace Oxford vs. Cambridge“) nur gewonnen werden kann, wenn alle Ruderer im präzisen Einklang miteinander funktionieren. Die Fähigkeiten jedes Einzelnen müssen auch im Team voll zur Geltung kommen.

Dieser Idee entspricht auch die nachfolgende Abbildung respektive das von Hofinger und Zinke in der Fachzeitschrift „BOS-LEITSTELLE AKTUELL“ aus dem Jahr 2013 präsentierte Ablaufschema zur Ausbildung von Krisenstäben. Zuerst müssen die Anforderungen und der Wissensbedarf festgestellt werden, damit diese im fortlaufenden Ausbildungsprozess vom kleingruppigen Arbeiten bis zur Teamarbeit vertieft werden können. Die Ausbildung der einzelnen Stabsfunktionen zeitlich vor einer Stabsübung steuert auch einer möglichen Überforderung der ungeübten Teilnehmer entgegen.

Module	Inhalte (Beispiele)
Anforderungsanalyse	Identifikation von Spezifika der Organisation und Trainingsbedarf
Erfahrungsaustausch und „Lessons learned“	Fallbeispiele für Krisen in der Organisation; Abläufe im Unternehmen; Schnittstellen mit anderen Organisationen klären
Entscheiden, Kommunikation und Führung im Stab	Grundlagen der Stabsarbeit; Stress und kritische Situationen
Teamarbeit unter Stress, mit (computersimuliertem) Planspiel	Bewältigung eines Krisenszenarios fernab des Alltagsbereiches; Selbsterkenntnis und Reflexion des Status quo als Stab
Visualisierung/Informationsmanagement	Methoden der Visualisierung und Dokumentation; Umgang mit Krisenstabssoftware
Stabsübung	im Stabsraum (wenn vorhanden), inkl. Alarmierung
Stabsrahmenübung	Stabsübung unter Beteiligung weiterer unternehmensinterner Stellen und ggf. externer Akteure (z.B. Verbindungspersonen)

Abb. 23: Kompetenzen im Stab (Quelle: HOFINGER und ZINKE 2013: 22)

Ergänzend zu den in Kapitel 8.2. genannten Ausbildungsmöglichkeiten der öffentlichen Einrichtungen und der zivilen Einsatzorganisationen, die ihren Mitgliedern eine fundierte und, wenngleich auch immer aus der Perspektive der jeweiligen Organisation, umfangreiche Ausbildung angedeihen lassen, sind im Sinne des Titels dieses Unterkapitels „effizientes Training“ jedenfalls die ergänzenden Weiterbildungswege zu erläutern. Durch die ständig steigende Präsenz des Bevölkerungsschutzes oder des Krisen- und Katastrophenschutzes „hat sich nicht zuletzt aber auch [...] eine erstaunliche Forschungsdynamik entwickelt“ (KARUTZ et al. 2017: 4). Damit einhergehend ist im Bereich der beruflichen Bildung rund um die Themen Schutz und Sicherheit ein wahrer Akademisierungsschub festzustellen“ (ebd.). Berufsbegleitende Studiengänge oder Zertifikatskurse werden von einem sehr heterogenen Teilnehmerkreis besucht, was Chancen in der Schulung der Interoperabilität bietet (vgl. SCHÖNHACKER 2018: 30). „In dem berufsbegleitenden Studium wird auch die Vernetzung zwischen den Studierenden und Vortragenden unterstützt. Dies ist ein wichtiger Bestandteil in dieser universitären Weiterbildung, um nicht nur während des Studiums, sondern auch in der beruflichen Praxis bewusst über den Tellerrand zu blicken“ (ebd.: 29). Die Aspekte der Vernetzung, der Interoperabilität, der Zugänglichkeit, aber vor allem des hochwertigen akademischen Anspruchs der Ausbildung einer Universität bietet vor allem auch für Gemeinden eine Möglichkeit, ihre Führungskräfte zielgerichtet zu trainieren.

„Ausbildung bietet ein unglaublich hohes Potenzial, das Katastrophenmanagement auf nationaler und letztlich auch auf internationaler Ebene zu optimieren. [...]. Lediglich durch das Miteinander kann ein besserer, professionellerer Umgang mit diesen [Anm.: Katastrophen] geschaffen werden [...]" (ebd.: 30).

8.4. Kardinalfehler der Stabsarbeit in kleinen Verwaltungsstrukturen anhand praktischer Beispiele

Dass Krisen oder Katastrophen zwangsläufig eine Ausnahmesituation bedeuten und damit eine Fehlerquelle bilden, wurde in dieser Arbeit ausreichend dargestellt. Anhand des Katastrophenhochwasser 2002 in Europa und Erdbebenkatastrophe 2009 in L´Aquila möchte ich die aus meiner Sicht relevantesten Fehler in drei Kernbereichen des Katastrophenmanagements, nämlich in der Kommunikation, der Kooperation und der Compliance, herausarbeiten, wobei der Hergang der Katastrophen nur kurz skizziert und speziell auf die erwähnten Bereiche reduziert wird

8.4.1. Hochwasser 2002 – Niederösterreich

Obwohl das jüngste große Hochwasserereignis in Niederösterreich im Jahr 2013 stattfand, möchte ich in diesem Fall die Fehler aus dem Jahr 2002 zusammenfassen. Bei diesem früheren Ereignis passierten deutlich mehr und schwerwiegendere Fehler als 2013. Diese waren einerseits auf die „Besonderheiten in Bezug auf Ausmaß und Ablauf“ (ADAM PASSARDI 2014: 104) und andererseits auf die wenig organisierte Verwaltung in den Phasen der Bewältigung und Wiederherstellung zurückzuführen. Warnung und Alarmierung, welche in der Verantwortung der Landesverwaltung stehen, funktionierten. Mit Auslösung der Warnung setzten die Alarmpläne ein, bei denen sich „herausstellte, dass teilweise Alarmpläne nicht aktuell und nicht mit anderen Institutionen des Katastrophenmanagements abgestimmt waren“ (ebd.: 110). Vom Bund bis hin zu den Gemeinden war die ungünstige Verteilung der Kompetenzen auf verschiedene Ebenen ein Problem. In der Stadtgemeinde Klosterneuburg, die zu diesem Zeitpunkt noch Bezirkshauptstadt war, verließ sich die Gemeindeverwaltung hauptsächlich auf die Einsatzleitung des Bezirkes sowie auf die Einsatzorganisationen, welche schon alleine aus der örtlichen Nähe im engen Kontakt mit der Bezirksverwaltungsbehörde standen. Die Kommunikations- und Abstimmungsgespräche liefen an den Gemeindeverantwortlichen vorbei. Dies hatte Unsicherheiten und Unschärfen in der Koordination wie zum Beispiel bei der Anforderung von Einsatzkräften zur Folge (vgl. ebd.: 112). Innerhalb der Stadtgemeinde war die Funktion des Leiters des Wirtschaftshofes der Dreh- und Angelpunkt in der Bewältigungsphase, da dieser auch taktische Aufgaben inne hatte und somit zwangsläufig in Abstimmungsgespräche eingebunden war.

Daraus ergaben sich zwei grundlegende Probleme:

- **Alarmpläne waren nicht vorhanden oder nicht abgestimmt**
- **mangelnde oder unzureichende Koordination und Kommunikation**

8.4.2. Erdbebenkatastrophe 2009 – L´Aquila

„Im Frühjahr 2009 wurde die Gegend um die Stadt L´Aquila in den italienischen Abruzzen von einem starken Erdbeben heimgesucht. Mehr als dreihundert Tote und

über tausend Verletzte sind die tragische Bilanz dieses Unglücks“ (STAFFLER 2017: 125). Die Besonderheit dieser Katastrophe liegt, simplifiziert dargestellt, in dem Umstand, dass sieben Mitglieder der nationalen Risikokommission und ausgewiesene Spezialisten und Sachverständige der fahrlässigen Tötung angeklagt und auch in erster Instanz verurteilt wurden. Grund der Anklage waren diverse unterlassene, aber auch gesetzte Handlungen zur Beschwichtigung der Bevölkerung.

Die durch eine medial verbreitete Nachricht eines zivilen Sachverständigen und durch unzählige Vorbeben verängstigte Bevölkerung sollte durch eine fundierte, von nationaler Stelle getätigte Aussage verlässlich über zukünftige Beben informiert werden. Eine Sitzung des nationalen Zivilschutzes zur Erhebung des Risikos weiterer Beben und ihrer Stärke wurde einberufen. Im späteren Verlauf stellte sich heraus, dass Landesgericht und Berufungsgericht unterschiedlicher Auffassung hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen dieser Sitzung waren. Konkret stellte sich die Frage, ob es sich, wie die Verteidigung einwandte, „lediglich um ein Expertentreffen außerhalb des Rahmens laut Gesetz“ (ebd.: 128) handelte oder um eine „institutionelle Sitzung der nationalen Risikokommission“ (ebd.). Unabhängig vom Inhalt dieser Sitzung bewerteten Erst-, Berufungs- und Höchstgerichte die zeitlich vor der Sitzung getätigte, beschwichtigende Aussage des Vizepräsidenten des technisch-operativen Sektors des nationalen Zivilschutzes im Fernsehen als „untechnische und unvollständige Information über die [...] Erdbebenentwicklungen“ (ebd.: 132). Diese beschwichtigende Veröffentlichung einer nicht unumstrittenen Nachricht wurde als „allgemein fahrlässig“ eingestuft.

Daraus ergibt sich das Problem:

- **Compliance, Bewertung, (rechtliche) Grundlagen und Zuständigkeiten von Handlungen**

Zwar sind aus der gewählten Literatur zu diesem Gerichtsurteil noch wesentliche andere Punkte und Verfehlungen zu entnehmen, jedoch dient die gewählte kurze Fassung dem Zweck, auf Probleme in der Zuständigkeitsfrage oder in rechtlichen Handlungsvarianten hinzuweisen.

Sondersitzungen mit einer derartigen Außenwirkung auf die Bevölkerung ohne konkreten rechtlichen Auftrag einzuberufen oder auch das möglicherweise im guten Glauben der Beruhigung der Bevölkerung dienende flapsige Fernsehinterview eines hohen Beamten ohne behördlichen Auftrag, sind nicht nur zu hinterfragen, sondern unter Umständen auch strafbar.

Die beschriebene Verhaltensweise kann nicht nur Verunsicherung verursachen, sondern unter Umständen auch strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen, da zum Beispiel zu dem Zeitpunkt noch nicht belegte Beschuldigungen ausgesprochen wurden.

9. Ergebnisse

Im Kapitel 9 werden ausschließlich die aus der Literatur erzielten und interpretierten Ergebnisse durchgehend ausformuliert und unter Einbezug der Hypothese

„Die Implementierung eines Krisenstabs im Sinne des Katastrophenmanagements auf Ebene der Gemeinde (Beispiel Stadtgemeinde Klosterneuburg) bringt deutliche Vorteile gegenüber dem Status quo!“

sowie der Forschungsfragen konkretisiert. So können die Ergebnisse einen konkreten Aufschluss über die eingangs gestellten Fragen geben.

9.1. Forschungsfrage

- Kann die Stadtgemeinde Klosterneuburg mit der derzeitigen organisatorischen und personellen Struktur rasch und richtig auf Katastrophen oder Großschadensereignisse angepasst reagieren?

Die Stadtgemeinde Klosterneuburg als repräsentative Großstadt Niederösterreichs verfügt über einen leicht fluktuierenden Personalstand von rund 420 Mitarbeitern. Die Gemeindeverwaltung gliedert sich zum jetzigen Zeitpunkt in sechs Geschäftsabteilungen, eine Stadtamtsdirektion sowie das Bürgermeisteramt. Die gegenständlich relevante Funktion ist der Zivil- und Katastrophenschutz. Es handelt sich um einen Dienstposten, welcher ordnungsgemäß dem Bürgermeisteramt unterstellt ist. Der Brandschutzbeauftragte der Stadtgemeinde ist durch den unmittelbaren Auftrag des Stadtamtsdirektors mit der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Krisenstabes betraut.

Mangels einer verpflichtenden Rufbereitschaft außerhalb der Regeldienstzeiten ist ein rasches Reagieren auf Katastrophen zwar möglich, aber nicht gesichert. Eine ständige Rufbereitschaft außerhalb der Dienstzeiten ist aus verwaltungstechnischer Sicht nicht erforderlich und damit wäre auch die Einführung einer solchen Maßnahme wirtschaftlich nicht zu argumentieren, zumal hier der gesetzliche Auftrag bei der Bezirkshauptmannschaft liegt.

Schnelle und kurzfristige Handlungsoptionen sind derzeit ausschließlich durch Rufbereitschaften in den Infrastrukturbereichen Kanal, Wasser und Straßenverwaltung gegeben. Einzig der Sonderalarmplan „Hochwasser“ der Stadtgemeinde greift im organisatorischen Bereich teilweise auf diese Ressource zurück.

Auch wenn die Stadtgemeinde Klosterneuburg durch Erhaltung eines personell besetzten und beübten Krisenstabs im niederösterreichischen Vergleich eine hohe Qualität im Katastrophenmanagement vorweisen kann, ist eine rasche Reaktion in Folge noch zu lösender Herausforderungen einerseits in der Alarmierung und Eintreffzeit wesentlicher Funktionen des Stabes, andererseits durch fehlende Investitionen in materielle Ausstattung von Stabsräumen nicht durchgehend gewährleistet. Rückfallebenen und Redundanzen sind sowohl in personeller als auch in materieller

Hinsicht im Sinne der gültigen Literatur zu verbessern, um rasch und richtig reagieren zu können.

- Wie muss die Gemeindeverwaltung reorganisiert werden, um ausreichend auf Katastrophen reagieren zu können?

Wie durch das Anführen und die Interpretation der Literatur im Kapitel 8.2.1. beziehungsweise 8.3.1. hinlänglich dargestellt, ist eine Aufrechterhaltung eines vollbesetzten Krisenstabes für die Stadtgemeinde Klosterneuburg weder sinnvoll, noch mit den vorhandenen Ressourcen zu bewerkstelligen. Vielmehr sieht sich die Gemeinde als Garant für die Versorgung der Bürger auch in Ausnahmesituationen.

Der bereits implementierte und bekannte Krisenstab hat wie bisher in bestimmten Abständen zusammenzutreffen und seine Informationen auszutauschen. Erst im Zuge einer enormen Verschärfung einer Katastrophe (Anm.: Beispielsweise durch eine nukleare Katastrophe, ein Black out oder ein Erdbeben) hat sich der Stab ständig im Stabsraum aufzuhalten.

Gemäß den gesetzlichen Vorgaben des § 13 Absatz 5 NÖ KHG 2016 ist jedenfalls dafür Sorge zu tragen, dass besonders in der Erstphase einer Katastrophe die Bezirksverwaltungsbehörde überfordert sein kann und damit der Bürgermeister respektive der Krisenstab in den ersten zwölf Stunden voll handlungsfähig sein müssen.

An dieser Stelle ist nochmals an die Empfehlung aus dem Bundesland Baden-Württemberg für die Umsetzung von Verwaltungsstäben in kleinen Gemeinden zu erinnern. „[...] je nach Größe und Leistungsfähigkeit der Gemeindeverwaltung können [...] einzelne Verwaltungsstabsbereiche separat eingerichtet oder erforderlichenfalls auch zusammengefasst werden“ (INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG 2017: 5).

Demgemäß ist eine besondere Verwaltungsorganisation im Nahebereich der Einsatzorganisationen aufzubauen, welche im Falle einer Alarmierung fähig ist, schnell im Stabsraum einzutreffen und zumindest über die Zeitdauer von sechs bis zwölf Stunden einen Krisenstab handlungsfähig zu halten.

Die Katastrophenbewältigung ist von der Gemeinde durchzuführen, auch wenn die grundsätzliche Verantwortung bei der Bezirks- oder Landesverwaltungsbehörde liegt.

- Reichen die materiellen und immateriellen Ressourcen einer Gemeinde aus, um einen Krisenstab aufrechterhalten zu können?

Wesentliches Augenmerk ist bei der Betrachtung der Aufwendungen in Bereichen wie internes (Schulungen) oder externes (Berater) Know-how, Personalia, geeignete Räumlichkeiten, Arbeitsmaterial et cetera darauf zu legen, wie Errungenschaften aus diesem Bereich einen alltäglichen Mehrwert für eine Gemeinde bringen können.

Im Hinblick auf die notwendigen Aufwendungen für einen Krisenstab muss festgestellt werden, dass Gemeinden weder den Raum- noch den Personalbedarf für einen eigenen Verwaltungsstab, wie er nach einem SKKM- Schema oder nach einer FDV 100 auszusehen hat, bereitstellen können.

Selbst die Stadtgemeinde Klosterneuburg würde auch unter Einbezug nahezu aller vorhandenen Ressourcen den Forderungen aus der Literatur nicht gerecht werden können.

Insbesondere Gemeinden in Niederösterreich sind beinahe flächendeckend nicht darauf ausgelegt, während eines länger andauernden Schadensfalls einen Krisenstab 24/7 aufrecht zu halten.

In der Praxis stützen sich Gemeinden auf eine gelebte Personalunion und Materialannexion der ohnehin zu führenden Einsatzorganisationen. Im Katastrophenfall ist die in der Theorie oft als Synergie bezeichnete Überschneidung in diesem Bereich trügerisch, da speziell in prekären Situationen jede Organisation für sich handlungsfähig sein muss.

In niederösterreichischen Gemeinden reichen aus Sicht des Verfassers die Ressourcen für zukünftige Ereignisse nicht aus.

- Verschlechtert sich die Zusammenarbeit mit Landes- oder Bezirkskrisenstäben durch das Einsetzen von Gemeindekrisenstäben, da Gemeinden dann ein völlig autonomes Katastrophenmanagement betreiben?

Um im Sinne der Subsidiarität eine eigene Organisation im Sinne des Krisenstabes in Niederösterreichs Gemeinden etablieren zu können, müssen zuerst gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Zurzeit sind die Aufgaben der Gemeinde im Niederösterreichischen Katastrophenhilfegesetz 2016 nur sehr allgemein und zurückhaltend formuliert.

Neben dem Mehraufwand, welcher mit Sicherheit einen Nachteil darstellt, können Phänomene wie die Verantwortungsdiffusion oder das Abwälzen von Entscheidungen von der Bezirksebene auf die Gemeindeebene zu schwierigen Situationen in der Umsetzung führen. Vorbehaltlich rechtlicher Voraussetzungen kann die Bezirksverwaltungsbehörde eine autarke, eigenständig funktionierende Gemeinde stiefmütterlich behandeln. Dies wiederum hebt die Entscheidungskraft des Bürgermeisters, welcher auf Grund seiner (auch emotionalen) Nähe zur Stadt und zum Bürger eher zu vorschnellen Entscheidungen neigen könnte.

Zudem ist durch das Einführen eines Gemeindekrisenstabes damit zu rechnen, dass Informationen zuerst im Gemeindestab aufgearbeitet werden müssen und erst im Anschluss an die nächste Ebene der Bezirksbehörde weitergegeben werden können.

9.2. Kernfrage

- Bringt die Implementierung von Stabsarbeit auf Verwaltungsebene der Gemeinde einen Vorteil im Falle von Großschadensereignissen oder Katastrophen?

Gemessen an vergangenen und in Erwartung häufigerer Großschadensereignissen und Katastrophen in der Zukunft wird Stabsarbeit immer wichtiger.

In einer hoch entwickelten und technologisierten Gesellschaft, wie wir sie in Mitteleuropa vorfinden, steigt mit der Abhängigkeit von Strom, Technologie und Handel die

Verletzlichkeit der Bevölkerung. Zunehmende Urbanisierung bringt eine Abhängigkeit von außen und damit eine erhöhte Vulnerabilität. Dem gegenüber steht der Wohlstand und Frieden der letzten 50 Jahre in unserem Land, die keinen Anlass zur Sorge um den Verlust der „Daseinsgrundfunktionen“ (RUDOLF-MIKLAU 2009: 9) gegeben haben.

Vorbehaltlich der Richtigkeit wissenschaftlicher Vorhersagen werden bekannte und moderne Herausforderungen in Form von durch Natur oder Mensch herbeigeführten Katastrophen in den nächsten Jahren sukzessive stärker auf unsere Gesellschaft einwirken. Aus diesem Grund sind bisherige und bewährte Systeme zu überdenken und neue Ansätze anzustreben.

Eingehend auf die Kernfrage „Bringt die Implementierung der Stabsarbeit auf Verwaltungsebene der Gemeinde einen Vorteil im Falle von Großschadensereignissen oder Katastrophen?“ sind folgende Entscheidungen zu treffen.

Krisenstabsarbeit als hoch professionelles Werkzeug im Katastrophenmanagement verlangt hohe und vielschichtige Kompetenzen. Dies wiederum ist nur durch hohen Personaleinsatz sowie durch einen massiven Schulungsaufwand und entsprechende Vorhaltung von materiellen Werten für den Ernstfall zu steuern.

Stellt man die Möglichkeiten der Stadtgemeinde Klosterneuburg dem notwendigen Aufwand eines Stabes gegenüber, so ergibt sich ein offensichtliches Missverhältnis von Aufwand zu Nutzen. Mit der Bezirksverwaltungsbehörde sowie der Landesverwaltungsbehörde sind bereits zwei Körperschaften mit hochfunktionellen Krisenstäben im Einsatz. Diese können auch im Hinblick auf regionale Gegebenheiten einen besseren Überblick auf Schadensereignisse geben.

Die richtige Antwort auf die im Kapitel eingangs erwähnten künftigen Gefahren sollte nach dem Motto „Die Stärken stärken“ erfolgen. Dadurch sollte auch Bewährtes verbessert werden.

- H1:

Die Implementierung eines Krisenstabes auf Verwaltungsebene der Gemeinde **bringt deutliche Vorteile.**

Die Implementierung eines Krisenstabes auf Verwaltungsebene der Gemeinde bringt deutliche Vorteile, sofern Aspekte der Zweckmäßigkeit und der begrenzten Ressourcen berücksichtigt werden. Wesentliche Aufgaben im Katastrophenmanagement (vor allem in der Bewältigungsphase) sind durch geregelte, genormte und für alle Organisationen gleiche Abläufe deutlich professioneller zu bewältigen. Insbesondere sind Gemeinden in Bezug auf die Einsatzleitung und die damit verbundene Verantwortung heranzuziehen.

„Katastrophen entstehen in der Regel lokal, daher erfolgt auch ihre Bekämpfung zunächst lokal.“ (BMI 2009: 9).

- H0:

Die Implementierung eines Krisenstabes auf Verwaltungsebene der Gemeinde bringt **keine deutlichen Vorteile**.

Diese Hypothese trifft nicht zu. Die Belassung des Status quo beziehungsweise eine Stagnation des bereits eingeschlagenen Weges, Gemeinden stärker in das Katastrophenmanagement einzubeziehen, würde zu einer Verschlechterung im System führen.

Daher wird die H1 angenommen und die H0 verworfen.

10. Schlussfolgerung

10.1. Analyse der Ergebnisse

Aufbauend auf die Ergebnisse, dass vollwertige Krisenstäbe vor allem aus Gründen der Ressourcenknappheit in Gemeinden in Niederösterreich keine zu realisierende Alternative bilden, muss vertiefend analysiert werden.

Die negative wissenschaftliche Beantwortung darf für die handelnden Entscheidungsträger in Niederösterreich keinen Freibrief darstellen, in der Krise untätig zu bleiben. Vielmehr ist daraus die Aufforderung abzuleiten, neue Wege zu finden. Eine organisationsübergreifende Funktionalität mit geringen Reibungsverlusten findet dann statt, wenn diese untereinander über ihre Funktionsweise Bescheid wissen.

Daraus ergibt sich, dass Gemeindeverwaltungen zwar nicht zwangsläufig und um jeden Preis einen Krisenstab errichten sollen, jedoch müssen sie über die Funktionsweise Bescheid wissen und ergänzend arbeiten.

Je nach individueller Anforderung einer Gemeinde (Fläche, Einwohnerzahl, Industrie, andere Gefahren et cetera) sind notwendige Mindestanforderungen für einen verkleinerten oder auch provisorischen Gemeindestab zu planen und umzusetzen.

10.2. Mindestanforderungen an Gemeinden

In Anbetracht der umfassenden Literatur zum Thema Katastrophen und Katastrophenmanagement oder vielmehr Stabsarbeit auf Ebene der Gemeinde kristallisieren sich drei wesentliche Punkte heraus. Gemeinden werden aufgrund ihrer geringeren Ressourcen mehrheitlich nicht in der Lage sein, einen vollwertigen Krisenstab über lange Zeit aufrecht erhalten zu können. Vielmehr wird es bei der Bewältigung der Katastrophen darum gehen, geordnete und gefestigte Strukturen für die Bevölkerung einerseits und für die übergeordneten Behörden andererseits anzubieten. Wesentliche Eckpunkte sind in diesem Fall:

- die Kommunikation innerhalb der Organisation und nach außen zur Bevölkerung
- die Koordination der eigenen Kräfte mit den anzufordernden Kräften
- die Compliance, hier im Sinne von Rechtssicherheit und Handlungssicherheit für Bevölkerung und Verwaltung

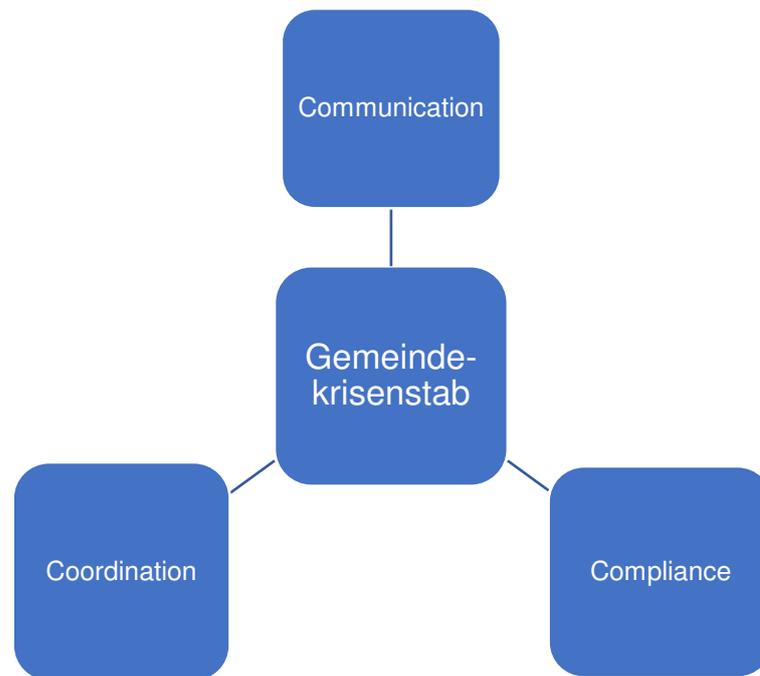


Abb. 24: 3C Modell (Quelle: eigene Darstellung)

10.2.1. Kommunikation

Nachhaltige, konsequente und präzise Kommunikation setzt voraus, dass alle im Kommunikationskreislauf eingebundenen Personen den gleichen Wissens- oder auch Schulungsstand nachweisen können. Fachbegriffe und Wissen über eigene und fremde Organisationen im Nahbereich sind ebenso erforderlich, wie der souveräne Umgang mit verschiedenen, redundanten Kommunikationsmitteln.

Als Kommunikationsmittel sind nicht ausschließlich „High-Tech-Geräte“ zu wählen. Umgang mit Kartenmaterial, Flipcharts oder ähnlichem sowie hervorragende Präsentationstechniken sind Grundvoraussetzung für die Stabsfunktionen S2 und S3. In kurzer Zeit die wesentlichen Daten und Fakten auf den Punkt zu bringen, ist Kernaufgabe eines Lagevortrages.

Lagevorträge als wesentliches Instrument der Stabsarbeit müssen beherrscht werden können, aber auch die Elemente einer Meldesammelstelle dienen einer korrekten Kommunikation zwischen den einzelnen Führungsgrundgebieten.

Neben der internen Kommunikation, das heißt der Kommunikation innerhalb der eigenen Organisation, wurden in den vergangenen Jahren die Außenwirkung und die Arbeit aus der Perspektive der Medien immer wichtiger. Mit dem Anstieg der Möglichkeiten der Presse veränderte sich auch die Relevanz der Funktion des S5 Medien, Presse. Der Anschlag vom 22. Juli 2016 in München zeigte die enorme Bedeutung. „Um 17:52 geht ein Notruf bei der Münchner Polizei ein: Schüsse im OZ. [...] im Laufe der Nacht werden mehr als 200.000 Nachrichten auf Twitter abgesetzt“ (Dyckmanns 2016). Diese Anforderungen spiegeln sich auch in der Definition für Krisenkommunikation als „Management der Kommunikation mit allen Interessensträgern vor, während und nach einer Krise, einem Großschadensereignis oder einer Katastrophe“ (ON - 2011: 12) wider.

Des Weiteren nimmt die Einbindung der Bevölkerung einer Gemeinde in den Informationsaustausch einen nicht zu unterschätzenden Anteil des Kommunikationsbedarfes ein. Der Bürger ist „Interessensträger“ (ebd.) einer Katastrophe, welche ihn trifft.

Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissen der Bevölkerung (Anm.: in den sozialen Medien auch oft als Schwarmwissen bezeichnet) müssen durch eine perfekte Informations- in diesem Fall Kommunikationspolitik genützt werden. Es handelt sich um eine Informationsquelle mit großem Potential, wenn diese richtig verarbeitet werden kann. Diesen Punkt nimmt auch Staudinger auf, in dem er für die nationale Umsetzung der Priorität 1 des Sendai Frameworks unter anderem folgenden Punkt formuliert: „[...] die Nutzung traditioneller, indigener und lokaler Kenntnisse in Ergänzung der wissenschaftlichen Kenntnisse zu gewährleisten und gleichzeitig durch innovative Maßnahmen die Zusammenarbeit unter den Menschen auf lokaler Ebene zu verbessern“ (STAUDINGER 2018: 389).

10.2.2. Koordination

„Katastrophe ist ein Ereignis, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die Umwelt oder bedeutende Sachwerte in außergewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Abwehr oder Bekämpfung der Gefahr oder des Schadens einen durch eine Behörde koordinierten Einsatz der dafür notwendigen Kräfte und Mittel erfordert“ (ON 2011: 10).

Koordination von Kräften und Mittel bedeutet, mit der richtigen Menge an Ressourcen ein optimales Ergebnis zu erzielen. Insbesondere in Gemeinden sind deshalb koordinative Maßnahmen erforderlich.

Die Stärken einer Verwaltung liegen ohnedies im bürokratischen Grundverständnis, dass jegliches Handeln begründet sein muss. Es steht außer Frage, dass die geforderte Verwaltungsbehörde in der Krise oder Katastrophe ihre Stärken in der Koordination suchen muss. Koordination ist die Kernaufgabe.

Die Gemeinde bildet durch ihren gesammelten Informationsstand die Grundlage für die unterschiedlichsten Arten von Alarm-, Gefahrenabwehr- oder Katastrophenbewältigungsplänen. Koordiniertes Vorgehen in der Katastrophe durch die Bereitstellung von gut vorbereiteten Plänen ist Basis für ein erfolgreiches Handeln. Die Gemeinde dient als Brückenkopf in der Krise und gleichzeitig als eine Art Nabelschnur zur Landesverwaltungsbehörde, um Kräfte und Mittel anzufordern, wenn eigene nicht mehr ausreichen.

10.2.3. Compliance

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern, wie zum Beispiel Vorarlberg, können aus dem NÖ KHG 2016 keine direkt umsetzbaren Aufgaben abgeleitet werden. Die schon zitierten Paragraphen geben nur sehr abstrakt und bedingt einen Handlungsauftrag für Gemeinden im Zuge einer Katastrophe und noch weniger zur Implementierung eines Krisenstabes in der Gemeinde. Wo kein rechtlicher Auftrag gegeben ist,

wäre eine freiwillige Mehrleistung in Anbetracht der Verantwortungsfrage zum Teil kontraproduktiv.

Für im Ernstfall während einer Katastrophe durch den Bürgermeister getroffene Entscheidungen auf Gemeindeebene besteht in diesem Fall kein rechtliches Erfordernis.

Die real vorhandenen Möglichkeiten eines Bürgermeisters als oberste Gemeindebehörde in der Bewältigung einer Krise werden, streng betrachtet, durch die Landesgesetzgebung eingeschränkt. Die volle Leistungskapazität kann nicht ausgeschöpft werden, wenn dafür keine Grundlagen bestehen.

Das Staatlichen Krisen und Katastrophenmanagement in ein verbindliches Gesetz zu wandeln und vom Bund bis zu den Gemeinden einheitliche Regelungen zu schaffen, sind Grundvoraussetzung für ein sicheres und vor allem gesichertes Vorgehen in der Krise.

11. Zusammenfassung

Katastrophen- oder Krisenmanagement ist in der heutigen Zeit ständiger Begleiter in unserer entwickelten Welt. Sowohl der öffentliche Verwaltungsapparat, aber auch die großen privaten Unternehmen streben nach einem möglichst fehlerlosen Management, welches sich exakt auf die bestehenden und künftigen Gefahren einstellen kann, und zwar sowohl in der Prävention als auch in der Bewältigung. Hierbei ist eine allgemein gute Abstimmung der einzelnen Organisationen außerordentlich wichtig. In einer Zeit, wo Ressourcen in allen Bereichen knapp zu werden scheinen, wird es umso bedeutender, nicht nur effektiv zu arbeiten, sondern dabei auch effizient zu sein. Nicht mehr allein das Ergebnis zählt, sondern auch der beschrittene Weg dorthin.

Naturkatastrophen und technische oder vom Menschen herbeigeführte Katastrophen nehmen an Intensität und Anzahl stetig zu. Wenngleich die Frage nach dem menschlichen Einfluss (Schlagwort Klimawandel) hierbei nicht unerheblich scheint, beschäftigt sich diese Arbeit in weiten Teilen mit der Bewältigung solcher Ereignisse und nicht mit deren Ursprung. Die Kombination aus häufigeren und gewaltigeren Katastrophenereignissen und der höheren Verletzlichkeit der Bevölkerung in Europa (unter anderem begründet durch die starke infrastrukturelle Verknüpfung und den technischen Wandel) lässt den dringenden Handlungsbedarf in der Entwicklung von neuen und angepassten Strategien erkennen.

Auf Basis des derzeitigen Forschungsstandes, erhoben aus der allgemein anerkannten wissenschaftlichen Literatur, können Begrifflichkeiten, Systeme des Krisenmanagements, spezielle Strukturen und Abläufe sowie Organisationen deutlich und eindeutig beschrieben werden, sodass jedenfalls eine homogene Abarbeitung des Themas unter bekannten Voraussetzungen möglich ist.

In Verbindung mit einer gezielten Fragestellung zur Sinnhaftigkeit der Implementierung von Krisenstäben in Gemeinden in Niederösterreich kann an Hand der gelebten Praxis und der vorherrschenden Rahmenbedingungen präzise festgestellt werden, ob die Einführung eines Krisenstabes immer zielführend ist oder ob es vielmehr von den Vorzeichen der Katastrophe und der zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängt, welche Ausprägung ein spezifischer Gemeindeverwaltungsstab haben soll.

Besonders in der Phase der Bewältigung einer Katastrophe ist es wichtig zu wissen, was die realen Möglichkeiten von Gemeindeverwaltungen sind. Auch wenn der Versuch, mit Richtlinien wie dem Staatlichen Krisen- und Katastrophenmanagement und mitgeltenden Dokumenten einheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen, durchaus seine Berechtigung hat, muss zusätzlich evaluiert werden, ob in einer Gemeinde ein Stab als personell und materiell aufwändige Organisationsform benötigt wird.

Die in dieser Arbeit gestellte Frage nach der Sinnhaftigkeit des Aufbaues eines Stabes in der Stadtgemeinde Klosterneuburg kann durch diese Aufarbeitung des theoretischen und praktischen Umfeldes des Themas als positiv beurteilt werden, wobei die aktuell eingeschlagene Richtung ein gelungener Mittelweg zwischen personellem und finanziellem Aufwand sowie den örtlichen Erfordernissen darstellt.

Grundlegende Kenntnisse über die Aufbauformen und die Funktionsweise eines Krisenstabes sollen für alle Gemeinden in Österreich einheitlich sein. Durchgehende Kommunikationswege, eine basisgleiche Koordination und sich deckende rechtliche Voraussetzungen in Österreich und Europa bringen Sicherheit für die kleinste Verwaltungsebene, die Gemeinde.

12. Perspektiven

Die gegenständliche Arbeit wurde unter dem Ansatz konzipiert, die bestehenden Behörden und Mechanismen im Katastrophenmanagement aus der Perspektive einer Gemeinde möglichst umfangreich und weitreichend darzustellen. Beabsichtigtes Ziel der Arbeit war der ständige Bezug zu kommunalen Möglichkeiten und Entscheidungsfindungen

Die Praxis zeigt, dass besonders im Bereich des Katastrophenmanagements die Zukunft für Gemeinden große Herausforderungen bereithält. Angesichts der zu erwartenden steigenden Ereignisse und deren Schwere müssen Gemeinden, die diesen Anforderungen gerecht werden wollen, bestimmte vorausschauende Maßnahmen im Sinne des Risikomanagementzyklus erarbeiten und umsetzen.

Um mit den natürlich und wirtschaftlich vorgegebenen Möglichkeiten das Auslangen zu finden, sind die Maßnahmen so zielgerichtet wie notwendig einzusetzen. Um dies zu erreichen, muss eine besonders feingliedrige Abstimmung zwischen Risiko und Maßnahme getroffen werden. In Bezug auf die Stabsarbeit bedeutet das, dass auch vordefinierte Rahmen wie das SKKM aufgebrochen und für die jeweilige Gemeindeverwaltung angepasst werden müssen.

Katastrophen kennen keine Gemeindegrenzen, aus diesem Erfordernis ist klar, dass auch die Organisations- und Steuermechanismen des Katastrophenmanagements Gemeinde-, Bezirks-, Landes- und Staatsgrenzen überschreiten müssen. Damit das funktioniert, ist es erforderlich, dass in Zukunft alle Beteiligten die gleiche genormte Sprache sprechen und sich in den Bewältigungsstrategien ergänzen.

Die Erarbeitung von Richtlinien in Zusammenarbeit von möglichen Mustergemeinden als Rahmen für die Gemeinden ist zielführend. „Best practice Beispiele“ haben den Vorteil, dass sich alle Gemeinden daran orientieren können und standardisierte Abläufe in Ausführung, Ausbildung und Abwicklung erhoben werden könnten.

12.1. Weiterer Forschungsbedarf?

Diese Arbeit bietet, wie erwähnt, einen sehr weiten Blick auf die Möglichkeiten und Verzahnungen vom internationalen über nationales bis hin zum kommunalen Katastrophenmanagement. Im Speziellen werden allgemeingültige Anforderungen für die Implementierung eines Krisenstabes in einer Gemeinde dargelegt und wissenschaftlich aufgearbeitet.

In weiterer Folge müssen diese Erkenntnisse spezifisch für die unterschiedlichen Gemeindetypen hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Risikoneigung umgelegt werden. Allgemeingültige Rahmenbedingungen müssen zu spezifischen, detaillierten Handlungsanweisungen für die einzelnen Gemeinden und für den Zivilschutzverband in seiner Aufgabe als Ausbildungsinstitut für Katastrophenschutz führen.

Die Funktionalität von den aktuellen Bezirks- und Landesstäben im Verhältnis zu den Erhaltungskosten kann geprüft werden, ebenso wie die Veränderung und Verschiebung von Kosten weg vom Bezirk hin zur Gemeinde bei der Errichtung von Gemeindekrisenstäben unter Einbeziehung aller laufenden Kosten.

13. Literaturverzeichnis

- ADAM-PASSARDI V. (2014): Die Flutkatastrophe in Niederösterreich 2002. - In: GRÜN O. und SCHENKER-WICKI A. (Hrsg.): Katastrophenmanagement. - Wiesbaden, 103-115
- AMT DER NÖ LANDERREGIERUNG (2009): Krisen- und Katastrophenschutzmanagement in Niederösterreich. Sicher leben in Niederösterreich. - Tulln
- ANDRECS, P., OBERNDORFER, S. (2008): Beurteilung von Naturgefahren Gefahr, Risiko und Vulnerabilität. BFW-Praxisinformation 15, 5-6 Online-Version;
[https://www.waldwissen.net/technik/naturgefahren/bfw_gefahr_risiko/index DE](https://www.waldwissen.net/technik/naturgefahren/bfw_gefahr_risiko/index_DE)
- BEDE A. (2016): Grundsätze und Leitlinien zum Führen von (Unternehmens-Krisenstäben. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 89-95
- BUNDESAMT FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND KATASTROPHENSCHUTZ (1999): Feuerwehr-Dienstvorschrift 100. Führung und Leitung im Einsatz, Führungssystem. - Bonn
- BUNDESAMT FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND KATASTROPHENSCHUTZ-BABS (2013): Leitfaden KATAPLAN Kantonale Gefährdungsanalyse und Vorsorge. - Bonn
- BUNDESAMT FÜR BEVÖLKERUNGSSCHUTZ UND KATASTROPHENSCHUTZ-BABS (2016): Bevölkerungsschutz. - Bonn
- BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES (2007): SKKM Staatliches Krisen- und Katastrophenmanagement - Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz. - Wien
- BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES (2009): SKKM Strategie 2020. - Wien
- BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES (2011): Aus dem Inneren. - Wien
- DELMICH T. und OBLADE R. (2004): Führungsübung für den operativ-taktischen Bereich. - In: Zeitschrift Bevölkerungsschutz (4). - Bonn, 15-20
- DYCKMANN P. (2016): <https://www.br.de/puls/themen/netz/4-dinge-die-wir-nach-der-amoknacht-ueber-twitter-gelernt-haben-100.html>, Aufruf 11.06.2019
- EHL F. (2013): Krisenmanagement-Ausbildung für Verwaltungsstäbe. - In: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz 3-2013. - Bonn, 11-15

- ERHART G., NEUNECK G. (2015): Analyse sicherheitspolitischer Bedrohungen und Risiken unter Aspekten der Zivilen Verteidigung und des Zivilschutzes - Reihe Demokratie, Sicherheit, Frieden. Band 216. - Baden-Baden
- EUROPÄISCHE UNION (2014): Durchführungsbeschluss der Kommission vom 16. Oktober 2014 zur Festlegung von Vorschriften für die Durchführung des Beschlusses Nr. 1313/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Katastrophenschutzverfahren der Union und zur Aufhebung der Entscheidungen 2004/277/EG, Euratom und 2007/606/EG, Euratom
- FELFERNIG M. (2016): Ausbildungsdrehscheibe. Das österreichische Bundesministerium für Inneres hat eine Schlüsselrolle in der Katastrophenschutz-ausbildung im Rahmen der Europäischen Union. - In: Öffentliche Sicherheit. - Wien, 5-6
- FEUERWEHR TRAUN (2019): Homepage - www.feuerwehr-traun.at. - Traun
- FREUDENBERG D. (2018): Integriertes Krisenmanagement – Prozesse und Strukturen. - In: Bevölkerungsschutz 03-2018. - Wien, 32-36
- FUNKE, F. (1967): Die Behörde des Regierungspräsidenten. - Berlin
- GAHLEN M. und KRANASTER M. (2012): Krisenmanagement. Planung und Organisation von Krisenstäben. Handbuch 2. - Stuttgart
- GEIER W. (2017): Strukturen, Zuständigkeiten, Aufgaben und Akteure.- In: KARUTZ H., GEIER W. und MITSCHKE TH. (Hrsg.): Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis. - Berlin, Heidelberg, 93-128
- GISSLER D. (2017): Stäbe ressourcenschonend und nachhaltig trainieren. Weiterbildungen von Stäben an typischen Aufgaben ausrichten und in Einzelworkshops trainieren. - In: Zeitschrift crisis prevention 3. - Bonn, 43-45
- HEINEMANN R. (2016): Führungsstäbe der Polizei. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 39-44
- HEINEMANN R. (2016): Historie von Stäben. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 11–16
- HEINEMANN R. und EIGENBRODT S. (2016): Praxisbeitrag: Relevanz der Sitzposition für die Informationsaufnahme in Stabsräumen. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 171-174
- HEINEMANN R. und HOFINGER G. (2016): Konzept und Formen der Umsetzung. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsar-

- beit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 3-9
- HELM J., Lamers CH., PENKERT B. (2016): Krisenmanagement durch Verwaltungsstäbe. - In: Notfallvorsorge - Die Zeitschrift für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 47. Jahrgang, Ausgabe 01. - Regensburg, 14-21
 - HEPP-ALTINER M. und BERG M. (2014): Katastrophenmodellierung - Naturkatastrophen, Man Made Risiken, Epidemien und mehr Proceedings zum 6. FaRis & DAV Symposium. - Köln
 - HOFINGER G. und ZINKE R. (2013): Andere Wege in der Stabsausbildung: Trainings mit computersimulierten Planspielen. - In: BOS-Leitstelle aktuell Heft 72, 2-2013, 3. Jahrgang. - Edewecht
 - HOFINGER G., HEINEMANN R. und KRANASTER M. (2016): Ausbildung und Training von Stäben. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 235- 242
 - HORN G. und SCHNAUBER M. (2016): Praxisbeitrag: Lagezentrum des Industrieparks Höchst. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 163-166
 - HUFSCHMIDT G. et al. (2017): Bewältigung.- In KARUTZ H., GEIER W. und MITSCHKE TH. (Hrsg.): Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis. - Berlin, Heidelberg, 225-319
 - INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (2017): Empfehlungen zur Umsetzung der VwV Stabsarbeit in der Gefahrenabwehr und zur Krisenbewältigung in kleineren Gemeinden. - Stuttgart
 - JACHS S. (2011): Einführung in das Katastrophenmanagement.- Deutschland
 - JACHS S. (2013): Management von Naturkatastrophen. Entspricht das österreichische Katastrophenmanagement dem internationalen State of the Art. - In: Journal Management von Naturkatastrophen. 172, JG 77. - Wien, 13-26
 - JACHS S. (2018): Gemeinden und Katastrophen.- In: Öffentliche Sicherheit. 1-2/2018. - Wien, 27-28
 - JACHS S. (2018): Steuerungsaufgaben im kommunalen Katastrophenmanagement in Österreich. - In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.): Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis. - Wien, 397-410
 - KARUTZ H. et al. (2017): Einführung. - In: KARUTZ H., GEIER W. und MITSCHKE TH. (Hrsg.): Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis. - Berlin, Heidelberg, 1-25
 - KIRK M. (2008): Vernetzte Einsatzführung. - In: Zeitschrift Bevölkerungsschutz (1) . - Bonn, 27

- KLÖSTERS K. und SÖLKEN F. (2006): Führen in Großschadenslagen. - München
- KRANASTER M. (2016): Aufgaben und Struktur eines Verwaltungsstabes am Beispiel Nordrhein-Westfalen. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 61-64
- KRANASTER M. (2016): Praxisbeitrag: Krisenstabsräume für Verwaltungen. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 159-162
- KRINGS S. et al. (2017): Begriffe. - In: KARUTZ H., GEIER W. und MITSCHKE TH. (Hrsg.): Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis. - Berlin, Heidelberg, 30-67
- LANGE H.-J., WENDEKAMM M., ENDRESS CH. (Hrsg.) (2014): Dimensionen der Sicherheitskultur. - Wiesbaden
- LANGE, H.-J., ENDRESS CH. und WENDEKAMM M. (2013): Versicherunglichung des Bevölkerungsschutzes. - Wiesbaden
- LAUWE P. et al. (2017): Verhinderung und Vorbereitung. - In: KARUTZ H., GEIER W. und MITSCHKE TH. (Hrsg.): Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis. - Berlin, Heidelberg, 129-223
- MIELICKE C. (2010): Entwicklung eines Konzeptkataloges für Mitglieder von Führungsgremien der zivilen Gefahrenabwehr in Entscheidungssituationen auf der Grundlage der Theorien zur Entscheidung in kritischen Situationen. - Köln
- NATO (2019): Coordination Centre (EADRCC) https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_117757.htm
- NATO (2019) <https://www.nato.int/>, Aufruf 13.04.2019
- NEUMANN H. (2019): Die zweite CP-Konferenz zur KZV: Katastrophenschutz-Gipfel in Berlin. - In: Crisis Prevention 01-2019. - Bonn, 50-55
- NÖ LANDESFEUERWEHRVERBAND (2019): <https://www.noel22.at/feuerwehrwesen/katastrophenhilfsdienst>, Aufruf 01.06.2019
- NÖ LANDESREGIERUNG (2015): NÖ Feuerwehrgesetz 2015. - St. Pölten
- NÖ LANDESREGIERUNG (2016): NÖ Katastrophenhilfegesetz 2016. - St. Pölten
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES Verordnung der Bundesministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales, mit der Anforderungen an Arbeitsstätten und an Gebäuden auf Baustellen festgelegt

- und die Bauarbeiterschutzverordnung geändert wird (Arbeitsstättenverordnung - AStV), BGBl. II Nr. 368/1998. - Wien
- ÖSTERREICHISCHES ROTES KREUZ (2012): Durchführungsbestimmungen für Notfälle Klein / Mittel / Groß, 5. Auflage. - Tulln
 - OSZE (2019): <https://www.osce.org/de/who-we-are>, Aufruf 10.05.2019
 - PREISS R. (2009): Methoden der Risikoanalyse in der Technik. Systematische Analyse komplexer Systeme. - Wien
 - PRIOR T. und ROTH F. (2015): Internationale Katastrophen - Politik nach Sendai. – In: BIERI M. (Hrsg.): ETH Zürich. Research Collection 173, 05-2015. - Zürich, 1-5
 - RENN O. (2014): Das Risikoparadox - Warum wir uns vor dem Falschen fürchten. - Frankfurt am Main
 - ROTH F., HERZOG M., GIROUX J. und PRIOR T. (2014): Trendanalyse, Bevölkerungsschutz 2025. Chancen und Herausforderungen, aus den Bereichen Umwelt, Technologie und Gesellschaft. - Zürich
 - RUDOLF-MIKLAU F. (2009): Naturgefahren-Management in Österreich. Vorsorge – Bewältigung – Information. - Wien
 - SCHÖNHACKER ST., GLADE TH. und SWOBODA L. (2018): Aus- und Weiterbildungen im Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagement in Österreich. - In: Notfallvorsorge 2/2018. - Regensburg, 26-30
 - SENN F. (2013): Pragmatisch und ganz konkret. - In: Bevölkerungsschutz 15-2013. - Bonn, 14-15
 - SOMBORN (2013): Handlungsorientiertes Training für Verwaltungsstabsglieder. - In: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz 3-2013. - Bonn, 20-23
 - STAFFLER L. (2017): Presseinterview als fahrlässige Tötung: Der italienische Strafprozess gegen die Expertenkommission zum Erdbeben von L’Aquila (2009). Die Feststellung der psychischen Kausalität im Erdbebenfall. - In: Zeitschrift der Internationalen Strafrechtsdogmatik, www.zis-online.com, 2/2017, 125-138
 - STATISTIK AUSTRIA (2018-2019): Österreich. Zahlen · Daten · Fakten. - Wien
 - STATISTIK AUSTRIA (2018-2019): NUTS 3 mit Gemeinden, Flächen und Bevölkerung. - Wien
 - STAUDINGER M. (2018): Risiko Governance im Rahmen der UN International Strategy for Disaster Risk Reduction. - In: KANONIER A. und RUDOLF-MIKLAU F. (Hrsg.): Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis. - Wien, 383-395
 - STROHSCHNEIDER (2016): Die Kunst der Stabsarbeit – Ein Essay. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs-

- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 17–22
- STROHSCHNEIDER S. (2012): Human-Factors-Training. - In: BADKE-SCHAUB P., HOFINGER G. und LAUCHE K. (Hrsg.) Human Factors - Psychologie sicheren Handelns in Risikobranchen. - Berlin, Heidelberg, 314-330
 - THANN O. (2018). Naturkatastrophen in Österreich. - In: Kommunal. 12/2018. - Wien, 76-77
 - THIELMANN G. und HOFINGER G. (2016): Programmierte Entscheidungen und Entscheidungshilfen in der Stabsarbeit. - In: HOFINGER G. und HEINEMANN R. (Hrsg.): Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. 1. Aufl. 2016. - Berlin, Heidelberg, 109-115
 - TUDYKA K. (2002): Das OSZE Handbuch. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostock, 2. Auflage. - Opladen
 - ÜZÜMCÜ A. (2018): Die Gefahr des chemischen Terrorismus ist sehr real. - In: Bevölkerungsschutz. Juli 2018. - Bern, 4-6
 - VOLLMER M. (2010): Verwundbarkeit gegenüber Naturgefahren - eine räumliche differenzierte Analysen an Beispielen von Köln und Cadiz (Spanien). Vortrag zu Statistische Woche München. - Bonn

14. Anhänge

14.1. Anhang- Bestätigung Klosterneuburg

Stadtamtsdirektion



Stadtgemeinde Klosterneuburg, Rathausplatz 1, 3400 Klosterneuburg

An
Leonhard Schmuckenschlager
Elisabethgasse 6
3400 Klosterneuburg

Klosterneuburg, am 18. Juli 2019

SachbearbeiterIn
Mag. Michael Duscher

stadtamtsdirektion@klosterneuburg.at
02243 / 444 - 205

Geschäftszahl
—

Betrifft: Zustimmungserklärung der Stadtgemeinde Klosterneuburg zur Verwendung von internen Daten zur Erstellung einer Masterthesis für den Studienlehrgang „ÖRISK- Risikoprävention und Katastrophenmanagement“ an der Universität Wien

Sehr geehrter Herr Schmuckenschlager!

Zur Ihrer Anfrage der Verwendung von gemeindeinternen Daten zur weiteren Bearbeitung in der von Ihnen erstellten Masterthesis mit dem Titel

„Ist die Implementierung von Krisenstäben in Gemeinden in Niederösterreich sinnvoll?“
Analyse anhand der Stadtgemeinde Klosterneuburg

darf ich Ihnen mitteilen, dass die nachfolgend dargestellten Daten aus Ihrem Arbeitsfeld zum Thema „Stabsarbeit der Stadtgemeinde Klosterneuburg“ für die Weiterverarbeitung in Ihrer wissenschaftlichen Arbeit verwendet werden dürfen:

- Aufbau und Struktur des Krisenstabes der Stadtgemeinde Klosterneuburg
- Personelle und räumliche Ressourcen für die Verwaltung in der Krise
- Erkenntnisse aus der Bewältigung des Hochwasserereignisses 2013

Die diesbezüglichen Dokumente befinden sich im Anhang.

Dezidiert nicht verwendet werden dürfen:

- Sensible Daten aus dem Bereich der Infrastruktur der Stadt
- Daten aus Notfall- und Alarmplänen

Ich wünsche Ihnen viel Erfolg für die Erstellung Ihrer Meisterarbeit und darf Sie ersuchen, der Stadtgemeinde Klosterneuburg eine Kopie Ihrer fertigen Arbeit zu übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen

	Unterschreiber	Mag. Michael Duscher
	Datum/Uhr-UTC	2019-07-18T16:34:28+02:00
	PubInfo	Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur finden Sie unter: https://www.signaturprogramm.gv.at
Hinweis	Dieses mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehenes Dokument hat gemäß Art. 23 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 910/2014 vom 23. Juli 2014 ("eIDAS-VO") die gleiche Rechtswirkung wie ein handschriftlich unterschriebenes Dokument.	

Mag. Michael Duscher
Stadtdirektor

Beilagen:

- 2013 11 28_Festlegung Stabsfunktionen in der Gemeinde
- Folder-KATSCHUTZ
- Stab-2018 - ohne Daten wie Namen, Telefonnummern, Emailadressen
- Raumaufteilung- Stabsarbeit-Carretta-Saal-2013
- Je ein Foto des kleinen und großen Sitzungssaales- Rathaus Klosterneuburg

14.2. Anhang- Lebenslauf

Persönliche Daten

Name:	Leonhard Schmuckenschlager
Adresse:	Elisabethgasse 6 3400 Klosterneuburg Mobil: +43664 350 84 87 E-Mail: office@lsbrandschutz.at
Geburtsdatum:	22. Juni 1981
Geburtsort:	3400 Klosterneuburg
Staatsbürgerschaft:	Österreich
Familienstand:	verheiratet seit 2002
Kinder:	3 Kinder
Religion:	Römisch-Katholisch
Mutter:	Friederike Schmuckenschlager
Vater:	Josef Schmuckenschlager
Geschwister:	fünf Brüder

Vorbildung

2019-	Abschluss Master of Science- Risikoprävention und Katastrophenmanagement, Universität Wien
WS 2017/18	Masterstudienlehrgang Örisk- Riskprevention and disastermanagement, Postgraduate- University of Vienna
15. 03.2004	Ablegung der Reifeprüfung
2002 bis 2003	Abschlussprüfungen für die Reifeprüfung, Stadtschulrat Wien
1995 - 2001	Oberstufenrealgymnasium für Leistungssportler Wien XX, Unterbergergasse
1991 - 1995	Hauptschule Hermannstraße (Klosterneuburg)
1987 - 1991	Volksschule Anton Brucknergasse (Klosterneuburg)

Außerberufliche Weiterbildung (Auszug- siehe auch tabellarische Beilage)

seit 2012	Rettungssanitäter beim Österreichischen Roten Kreuz, Mannschaftsvertreter
seit 2015	Feuerwehrmann Feuerwehr Klosterneuburg, Abschnittsachbearbeiter Vorbeugender Brandschutz
seit 2016	Rettungsschwimmer gemäß dem Erlass des Bundeskanzleramtes ZI.704.730/0004-VI/4/2005 vom 04. Mai 2006

Ferialpraktika/Präsenzdienst

Seit ca. 1995	Mitarbeit im familiären Heurigenbetrieb
1999 bis 2010	Assistenz Hofburg Kongresszentrum Wien
07/2001 - 03/2002	Ableistung des Präsenzdienstes
06/2001 - 07/2001	Ferial- Praktikum in der Kunsttischlerei Karasek
07/2000 - 12/2000	Aushilfe beim Kulturamt Stadtgemeinde Klosterneuburg, Sommerspiele

Sprachen

Deutsch, Muttersprache;
 Französisch, A2
 Englisch, B1-2