

1 Grundlagen

1.1 Grundsätzliches zur Organisationslehre

1.1.1 Allgemeines

Die Organisationslehre befasst sich mit Gebilden, in denen zwei oder mehrere Personen miteinander kooperieren, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Dabei müssen zur Optimierung die Aufgaben der Beteiligten zielorientiert gesteuert werden. Ein rein zufälliges Zusammenwirken von Personen, die Aufgaben erledigen, stellt keine Organisation dar. Grundsätzlich lassen sich Aufgaben im Sinne einer Erledigung in zwei Phasen, die Entscheidungsphase und die Phase der Realisation, unterteilen (Bild 1). Bevor die Realisationsphase einsetzt, findet eine vom Verstand oder vom Unterbewusstsein gesteuerte Abwägung von Aspekten statt.

Die Führungsstruktur der Feuerwehr ist der eines Unternehmens ähnlich. Allgemeine Organisationsmerkmale können durchaus auch auf die Führungsstruktur einer Feuerwehr übertragen werden. Innerhalb einer Organisation lassen sich die Aufgaben auf vier Grundtypen zurückführen, zwischen denen allerdings enge gegenseitige Abhängigkeiten bestehen:

- Objektaufgaben,
- Organisationsaufgaben,
- Koordinationsaufgaben sowie
- Kommunikationsaufgaben.



Bild 1: Aufgaben lassen sich im Sinne einer Erledigung in zwei Phasen, die Entscheidungsphase und die Realisationsphase, unterteilen.



Bild 2: Objektaufgaben beziehen sich auf Objektentscheidungen und operative Tätigkeiten.

Objektaufgaben

Diese Aufgaben beziehen sich auf operative Tätigkeiten und Objektentscheidungen (Bild 2). Operative Tätigkeiten (Arbeitsverrichtungen) werden vor allem von Mitarbeitern auf der untersten Ebene der Unternehmenshierarchie (direkt am Objekt oder dem Produkt) ausgeführt. Diese treffen dabei stets auch Objektentscheidungen, selbst wenn ihre Entscheidungsspielräume sehr eng bemessen sind. Ein Objekt ist also eine reale Sache im Gegensatz zu Entscheidungen, die erst durch Umsetzung Realität erlangen.

Organisationsaufgaben

Diese Aufgaben werden durch Organisationsentscheidungen und dem darauf folgenden Handeln nach vorgegebenen Verhaltensmustern erledigt. Organisationsentscheidungen werden in der Regel ab der vorletzten Ebenen in der Unternehmenshierarchie wahrgenommen. Organisation bedeutet hier Regelung von Arbeitsverteilung, Zuständigkeiten und Verantwortung.

Koordinationsaufgaben

Jedes Unternehmen organisiert und entscheidet für sich allein nach seinen betrieblichen Zielen. Darüber hinaus kann es sich übergeordneten Gesichtspunkten, Entwicklungen und Veränderungen nicht entziehen. Die Unternehmen schließen sich daher in Verbänden zusammen, um so innerhalb von Branchen oder Regionen übergeordnete Abstimmungen zu erreichen. Diese finden innerhalb des Unternehmens Einzug in die Entscheidungsprozesse. Man kann in diesem Zusammenhang von Koordinationsaufgaben sprechen, die nicht in den Unternehmen selbst, sondern in ihren übergeordneten Interessenvertretungen ablaufen. Koordinationsaufgaben sind in der Hauptsache Abstimmung von Vorgängen oder Befugnissen, um ein sinnvolles Zusammenwirken aller Unternehmen an der Durchführung ihrer gesamtwirtschaftlichen Aufgabe zu ermöglichen.

Kommunikationsaufgaben

Diese Aufgaben umfassen Kommunikationsentscheidungen und operative Tätigkeiten (Erstellung, Verarbeitung und Weitergabe von Informationen). Im Wesentlichen ist das die Regelung des Kommunikationssystems einschließlich Kommunikationswegen, Verhaltensnormen, Datenspeicherung und Zugangsberechtigungen. Kommunikation ist somit Informationsaustausch innerhalb der Hierarchie, aber auch nach außen.

1.1.2 Führungssystem

1.1.2.1 Aufbauorganisation

Die Verteilung von Aufgaben erfordert auch stets die Übertragung von Weisungsrechten. Die Verteilung der Weisungsrechte wird durch das System der Weisungsbefugnisse zum Ausdruck gebracht. Die betriebswirtschaftliche Praxis kennt als Grundtypen von Weisungssystemen das Einlinien- und das Mehrliniensystem.

Einliniensystem

Beim Einliniensystem erhält jeder nachgeordnete Entscheidungsträger nur von einer übergeordneten Instanz Weisungen (Bild 3). Es entsteht eine hierarchische Struktur, bei der die einzelnen Stufen eines Leitungssystem durchlaufen werden. Weisungsrecht und Folgepflicht bestehen nur zwischen zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden Stufen. Dies führt zu einer klaren Regelung der Unterstellungsverhältnisse mit einer eindeutigen Abgrenzung der Kompetenzbereiche. Das Gesamtsystem ist einfach und transparent, zeigt aber eine gewisse Starrheit. Dieser Nachteil fällt umso stärker ins Gewicht, je größer die Zahl der Hierarchiestufen ist und je vielfältiger und komplexer die Aufgaben der nachgeordneten Stellen sind.

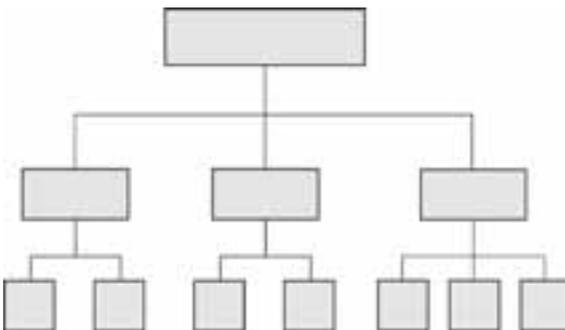


Bild 3: Schematischer Aufbau eines Einliniensystems

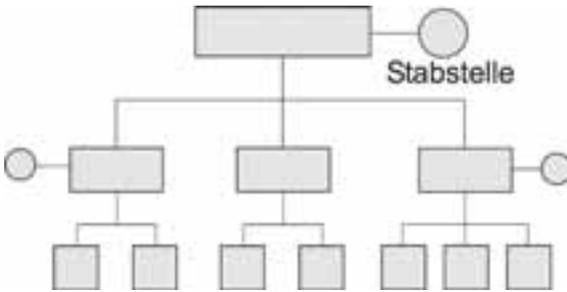


Bild 4: Schematischer Aufbau eines Stabliniensystems

Stabliniensystem

Den einzelnen Instanzen können Spezialisten (Stäbe) zugeordnet werden, die diese bei der Vorbereitung und Kontrolle ihrer Entscheidungen unterstützen (Bild 4). Im Grundsatz bleibt das Liniensystem erhalten, jedoch treten neben die Vorgesetzten Stabstellen zu deren Entlastung. Den Stabstellen werden bestimmte Funktionen zugewiesen. Sie beschaffen Informationen und arbeiten Vorschläge aus, aufgrund derer der Vorgesetzte Entscheidungen trifft. Sie haben ein Anhörungsrecht bei Entscheidungen die ihre Aufgaben betreffen, jedoch meist keine direkten Weisungsbefugnisse. Im Prinzip können den Instanzen aller Leitungsebenen Stäbe zur Seite gestellt werden. In der Praxis werden Stäben oft bestimmte Aufgaben übertragen und/oder sie erbringen als Serviceabteilungen Dienstleistungen.

Mehrliniensystem

Beim Mehrliniensystem sind nachgeordnete Entscheidungsträger mindestens zwei übergeordneten Instanzen unterstellt (Bild 5). An die Stelle eines einzigen Universalvorgesetzten treten so genannte Funktionsvorge-

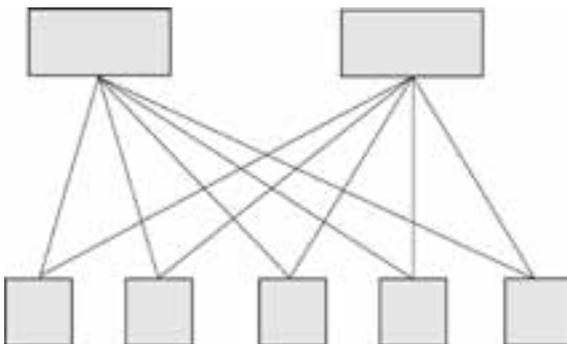


Bild 5: Schematischer Aufbau eines Mehrliniensystems

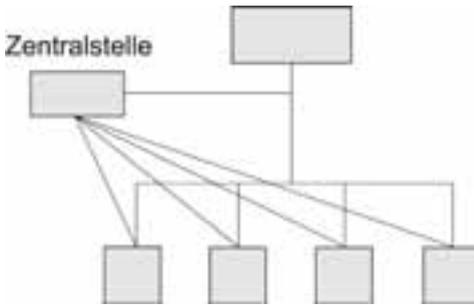


Bild 6: Zentralstellen besitzen gegenüber Linienstellen Funktionskompetenz.

setzte, die auf einzelne Gebiete spezialisiert sind und die den nachgeordneten Stellen jeweils innerhalb ihrer Spezialgebiete Weisungen erteilen. Mehrliniensystem heißt also Gliederung eines Bereiches in Teilaufgaben. Jeder Mitarbeiter, dessen Aufgabenbereich mehrere Betriebsfunktionen berührt, hat für jede Funktion einen Vorgesetzten.

Während das Einliniensystem eine eindeutige Zuordnung der Verantwortung und eine reibungslose Koordination sicherstellt, soll das Mehrliniensystem eine Spezialisierung der Vorgesetzten und dadurch qualifiziertere Entscheidungen und Weisungen ermöglichen. Der Grundgedanke des Mehrliniensystems kommt in Unternehmen vor allem in Form von Stabstellen zum Ausdruck, denen ein funktionales Weisungsrecht übertragen wird. Die bestimmten Funktionen zugeordneten Stabstellen werden zu **Zentralstellen** und erhalten gegenüber Linienstellen Funktionskompetenz (Bild 6).

Matrix-Organisation

Bei der Matrix-Organisation werden die hierarchisch vertikalen Einliniensysteme durch eine horizontale Organisation überlagert (Bild 7). Die Vorgesetzten der jeweiligen horizontalen Ebene haben die Aufgabe, zur hierarchischen Linienfunktion zusätzliche Koordinationsaufgaben quer in ihrer Führungsebene zu übernehmen. Die Eigenverantwortung für ihre Funktion in ihrem Bereich bleibt davon unberührt. Mit der Matrix-Organisation wird das Ziel verfolgt, eine verbesserte Koordination der einzelnen Linienaktivitäten zu erreichen. Vorteil dieser Dezentralisierung ist vor allem eine aufgabenorientierte Entscheidungskompetenz mit guter Anpassungsfähigkeit an veränderte Bedingungen. Zusätzlich ergeben sich hinsichtlich der Geschwindigkeit bei der Auftragsabwicklung Vorteile. Probleme können sich ergeben aus den Schwierigkeiten der Kompetenzabgrenzung zwischen den Verantwortlichen der Linienfunktionen auf der gleichen Ebene. Durch Verbesserung der Kooperationsfähigkeit kann das Problem gemindert bzw. durch Bildung einer Entscheidungsinstanz gelöst werden.

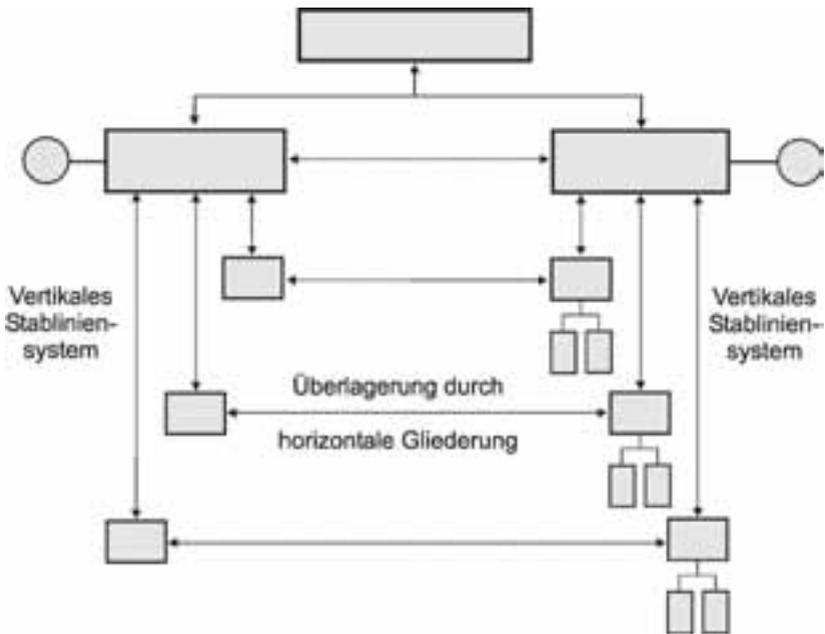


Bild 7: Schematischer Aufbau einer Matrix-Organisation

1.1.2.2 Gliederungsbreite

Eng verbunden mit der Gestaltung der Führungshierarchie ist die Frage der Gliederungsbreite, also die Anzahl der einem Vorgesetzten direkt unterstellten Stelleninhaber. Der Versuch, eine optimale Gliederungsbreite zu berechnen, hat in der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre keine befriedigende Lösung erbracht. Der Grund liegt darin, dass die Ermittlung der Leistungskapazität einer Instanz von einer Vielzahl (nur im Einzelfall) zu beurteilender Faktoren abhängt. Faktoren sind beispielsweise Planbarkeit, Vorhandensein eines akzeptierten Planungs- und Kontrollsystems, praktizierter Führungsstil, Ausmaß von Delegation, Zahl nachgeordneter hierarchischer Ebenen, Entlastung durch Stäbe oder Persönlichkeitseigenarten von Vorgesetzten und Mitarbeitern. Von der Gliederungsbreite hängen auch die Führungsebenen, also die Zahl der Vorgesetztenebenen in der Unternehmenshierarchie, ab. Je geringer die Gliederungsbreite, desto höher ist die Zahl der Führungsebenen. Umgekehrt gilt ebenso: Je größer die Gliederungsbreite, desto flacher ist die Hierarchie (Bild 8). Müssen Entscheidungen schnell getroffen werden, ist eine flache Führungshierarchie anzustreben.

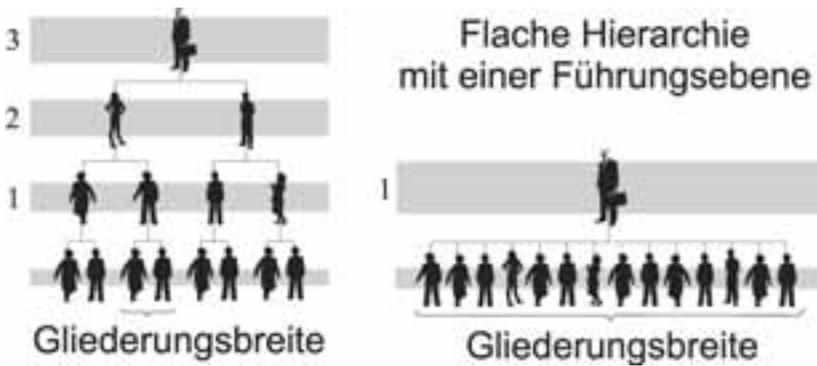


Bild 8: Die Gliederungsbreite gibt die Anzahl der einem Vorgesetzten direkt unterstellten Stelleninhaber an.

Das System der Weisungsbefugnisse bringt die Verteilung der Aufgaben nicht umfassend zum Ausdruck. Es zeigt zwar, wer wem gegenüber weisungsbefugt ist, aber nicht welche Rechte und Pflichten hinsichtlich seiner Auftragsabwicklung bestehen. Dies wird in Stellenbeschreibungen festgelegt und allen unmittelbar am Entscheidungsprozess beteiligten Stellen bekannt gemacht.

1.1.2.3 Stellen

Die Bestimmung zielgerichteter Aufgaben für die einzelnen Mitarbeiter ist ein Grundproblem jeder Organisation. Eine erste Zuordnung von Aufgaben kann durch Bildung von Stellen erfolgen. Es lassen sich verschiedene Arten von Stellen unterscheiden.

Ausführungsstellen sind Stellen, die operative Tätigkeiten durchführen, ohne wesentliche Kompetenz hinsichtlich Objektentscheidungen, ohne Kompetenz für Organisations-, Kommunikations-, und Koordinierungsentscheidungen.

Führungsstellen sind Stellen innerhalb einer Organisation mit Verantwortung für ihren Teilbereich, in dem Objekt- oder Organisationsentscheidungen, Organisations-, Kommunikations- und Koordinierungsentscheidungen oder überwiegend Koordinierungsentscheidungen getroffen werden.

Leitungsstelle ist die höchste Instanz mit gesamtverantwortlichem Handeln oder höchste Instanz für einen eigenen Funktionsbereich.

Stabsstellen sind Stellen, die über besonderen Sachverstand verfügen, Expertenwissen einbinden, Spezialprobleme lösen, in Planung und Kontrolle von Entscheidungen mitwirken und Handlungsalternativen ausarbeiten.

Stellenbeschreibungen, in denen Aufgaben und Kompetenzen geregelt sind, erleichtern die Zusammenarbeit untereinander.

1.1.2.4 Ablauforganisation

Unter Ablauforganisation versteht man die zielgerichtete Strukturierung von Arbeitsprozessen, die sich sowohl auf Arbeitsverrichtungen wie auch auf Entscheidungsabläufe beziehen. Die detaillierte Steuerung der Tätigkeiten und Entscheidungsabläufe erfolgt im Rahmen der Ablauforganisation, wobei die Aufbaustruktur bereits Bedingungen beschreibt, denen die ablauforganisatorischen Regelungen genügen müssen. Die wichtigsten Strukturmerkmale sind dabei das System der Weisungsbefugnisse und das Kommunikationssystem, welche die Organisationsmitglieder in bestimmten Bahnen lenken sollen. Die ablauforganisatorischen Maßnahmen einer Instanz dienen dazu, die Entscheidungen der nachgeordneten Mitarbeiter so zu steuern, dass auf der unteren Ebene der Hierarchie die Objektentscheidungen und deren Realisation eine optimale Auftragsabwicklung bewirken. Der Zielerreichungsgrad hängt insbesondere auch davon ab, inwieweit die Entscheidungen aufeinander abgestimmt sind. Die Koordination der konkreten Entscheidungen ist daher ein Kernproblem der Ablauforganisation.

1.1.2.5 Kommunikation

Die Verteilung der Aufgaben in Objekt-, Organisations- und Koordinationsaufgaben sowie das System der Weisungsbefugnisse (Führungsorganisation) legen bereits in starkem Maße auch die Wege des Informations- und Kommunikationsflusses fest. Dabei sind allerdings die Kommunikationsaufgaben der einzelnen Stelleninhaber noch nicht festgelegt. Die Formulierung zielorientierter Kommunikationsaufgaben stellt daher neben der Festlegung der Führungsorganisation ein eigenständiges Problem dar. Bei der Lösung dieses Problems stehen die Auswirkungen im Sinne einer besseren Erfüllung der Auftragsabwicklung stets im Mittelpunkt. Die Verteilung von Kommunikationsaufgaben wird durch die Schaffung eines Kommunikationssystems bestimmt, das im Wesentlichen durch folgende allgemeine Verhaltensnormen beeinflusst wird:

- Welche Kommunikationsmittel stehen zur Verfügung?
- Welche Kommunikationswege sind einzuhalten?
- Welche Informationen sind an andere Organisationsmitglieder zu übermitteln (Bringschuld)?
- Welche Informationen sind von anderen Stellen zu beschaffen (Hol-schuld)?

Das Kommunikationssystem enthält außerdem Regelungen darüber, wie Informationen aufgenommen und vorgehalten werden und wer in welchen Fällen hierzu Zugang hat.

1.1.3 Grundlagen des Einsatzes

1.1.3.1 Feuerwehreinsatz

Jede Feuerwehr organisiert sich aufgrund ihres Umfelds als Freiwillige Feuerwehr, Berufsfeuerwehr oder Werkfeuerwehr in ausreichender Größe, mit Fahrzeugen und Geräten, in einem Feuerwehrhaus oder in einer ständig besetzten Feuerwache. Um ihre Aufgaben zu erfüllen, bedient sie sich einer speziell auf sie zugeschnittenen Organisation (Organisationsplan). Die Berufsfeuerwehr wird als Amt in einer Stadt und die Werkfeuerwehr als Abteilung in einem Betrieb, so strukturiert, dass alle gesetzlichen Aufgaben erfüllt werden können. Die Freiwillige Feuerwehr muss daneben noch das ehrenamtliche Engagement ihrer Feuerwehrangehörigen berücksichtigen, wo Motivation und Mitarbeit ständig neu eingefordert werden. Im Feuerwehreinsatz wird diese Organisation zugunsten einer Einsatzorganisation aufgegeben. Dabei werden Funktionen und Weisungsrechte neu definiert.

Im »täglichen Einsatz« wird eine streng hierarchische Führung als *Einliniensystem* mit klaren Weisungsbefugnissen und Elementen autoritärer Führung praktiziert. Aufgrund jahrelanger Erfahrung und Routine werden eindeutige Unterstellungsverhältnisse, exakte Abgrenzung von Kompetenzen und festgelegte Handlungsabläufe beim Einsatz der taktischen Einheiten bis zur Größe eines »erweiterten Zuges« erfolgreich angewendet. Bei Schadenfällen, die über den täglichen Einsatz hinaus gehen, fehlt es an Erfahrung und Routine und die uneingeschränkte Umsetzung der erfolgreich angewandten Verhaltensmuster allein reicht nicht aus. Bei solchen Ereignissen werden die praktizierten Handlungsabläufe durch Kommunikationsaufgaben erweitert und das gewohnte Einliniensystem durch *Stabfunktionen* mit Elementen kooperativer Führung (Führungseinheiten) ergänzt und erreicht letztlich eine *Matrix-Organisation*, wenn Entscheidungen der Verwaltung in die Gesamtsituation einfließen. Bei einer Matrix-Organisation wird die vertikal gegliederte operativ-taktische Komponente von einer horizontalen administrativ-organisatorischen Komponente überlagert. Diese unterliegt ihrerseits einer vertikal gegliederten Verwaltungsorganisation. Bei einem Konflikt zwischen den beiden Komponenten sind die politisch Verantwortlichen in der jeweiligen Ebene die Entscheidungsinstanz.

1.1.3.2 Administrativ-organisatorische Verwaltungsorganisation

Zwischen den Bundesländern bestehen landesrechtliche Unterschiede, wobei die grundsätzlichen Überlegungen prinzipiell für alle Bundesländer gelten. Am Beispiel Baden-Württembergs wird im Folgenden der Verwaltungsaufbau dargestellt, wie er im Landesverwaltungsgesetz festgelegt

ist. In der höchsten Ebene befindet sich die oberste Landesbehörde mit Landesregierung, Ministerpräsident, Ministerien und dem Rechnungshof. Bei einer Ausnahmesituation wird im Innenministerium die »Oberste Instanz« gebildet. Sie übernimmt Koordinationsaufgaben, wenn Ereignisse über den Zuständigkeitsbereich eines Regierungsbezirks hinausgehen oder bei Bedarf, wenn Verbindung zu anderen Bundesländern oder dem Bund notwendig werden. Darunter gliedern sich die »Allgemeinen Verwaltungsbehörden«, die Regierungspräsidien (Mittelbehörden) und die »Unteren Verwaltungsbehörden«. In den Regierungspräsidien werden Stäbe eingerichtet, die für den Katastrophenschutz in der Umgebung kerntechnischer Anlagen zuständig sind und für Ereignisse, die über einen Stadt- oder Landkreis hinausgehen. Untere Katastrophenschutzstäbe befinden sich ausschließlich in den Stadtkreisen (kreisfreie Städte) bei den Bürgermeisterämtern und in den Landkreisen bei den Landratsämtern. Große Kreisstädte, Städte und Gemeinden eines Landkreises wirken im Katastrophenschutz mit. Dieser Themenbereich ist nicht Inhalt dieses Buchs. Grundsätzliches zu Verwaltungsstäben wird im Kapitel 5.6.2 beschrieben.

1.1.3.3 Operativ-taktische Einsatzorganisation

In der Feuerwehr-Dienstvorschrift FwDV 100 »Führung und Leitung im Einsatz« wurden wichtige Aussagen zu einem einheitlichen Führungssystem getroffen. Neben der Definition von Führungsebenen, Führungsstufen und Führungseinheiten ist die Trennung von Verwaltungsaufgaben (administrativ-organisatorische Komponente) und Einsatzaufgaben (operativ-taktische Komponente) eine wesentliche Grundaussage. Auf der Grundlage dieser Vorschrift könnte die Umsetzung in die Praxis erfolgen (Bild 9).

1.1.3.4 Organisationsformen

Jede Hilfsorganisation besitzt Grundeinheiten in unterschiedlicher Ausstattung und Größe zur Erfüllung der vom Gesetzgeber vorgegebenen Aufgaben. Sie bilden die Grundlage für alle Überlegungen und Einsatzkonzepte. Umfassendes Wissen über die Grundeinheiten ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Besetzung einer Führungsposition. Entsprechend der Anzahl der Einsatzkräfte, denen je nach Einsatzauftrag unterschiedliche Einsatzmittel zur Verfügung stehen, ergeben sich taktische Einheiten. Eine »**Taktische Einheit**« besteht immer aus Mannschaft und Einsatzmitteln. Dabei spielt es vor Ort keine Rolle, wie die Mannschaft zur Einsatzstelle gelangte und ob Einsatzmittel von nur einem oder von mehreren Fahrzeugen eingesetzt werden. Im Tagesgeschäft kommen in der Regel taktische Einheiten zum Einsatz. Wird eine taktische Einheit