

ARNE JANSCH

Klinik in der Krise

Organisation bei Notlagen
und Katastrophen



Klinik in der Krise

Arne Jansch

Klinik in der Krise

Organisation bei Notlagen und Katastrophen



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

AVM - Akademische Verlagsgemeinschaft München 2009
© Thomas Martin Verlagsgesellschaft, München

Umschlagabbildung: © LaCatrina - Fotolia.com

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urhebergesetzes ohne schriftliche Zustimmung des Verlages ist unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Nachdruck, auch auszugsweise, Reproduktion, Vervielfältigung, Übersetzung, Mikroverfilmung sowie Digitalisierung oder Einspeicherung und Verarbeitung auf Tonträgern und in elektronischen Systemen aller Art.

Alle Informationen in diesem Buch wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet und geprüft. Weder Autoren noch Verlag können jedoch für Schäden haftbar gemacht werden, die in Zusammenhang mit der Verwendung dieses Buches stehen.

e-ISBN (ePDF) 978-3-96091-300-9
ISBN (Print) 978-3-86924-846-2

Verlagsverzeichnis schickt gern:
AVM - Akademische Verlagsgemeinschaft München
Schwanthalerstr. 81
D-80336 München

www.avm-verlag.de

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1	Einleitung4
2	Grundlagen der Organisationsgestaltung5
2.1	Aufbauorganisation8
2.2	Ablauforganisation14
3	Grundlagen der Organisationsanalyse19
4	Instrumente der Organisationsgestaltung21
4.1	Formulare21
4.2	Organisationshandbücher27
4.3	Organisationspläne28
4.4	Flussdiagramme29
4.5	Nummerung31
5	Vorgehensmodell zur Organisationsgestaltung34
6	Erkenntnisse aus den Grundlagen der Organisation38
7	Grundlagen des Katastrophenschutzes41
7.1	Beteiligte Organisationen42
7.2	Schnelleinsatzgruppen43
7.3	Behandlungsplatz und Triage44

8	Internationale Situation	47
9	Kliniken als Teil des Katastrophenschutzes und als Auslöser für Einsätze.....	50
10	Projektstudium zum Thema	52
11	Rechtliche Grundlagen	54
11.1	Zivilschutzrecht.....	54
11.2	Landeskatastrophenschutzgesetz Schleswig-Holstein.....	55
11.3	Situation in den übrigen Bundesländern	56
11.4	Arbeitsschutzgesetz.....	60
11.5	Forderungen des Bundesverbands der Versicherer.....	62
12	Regelführung im Krankenhaus.....	63
13	Führung im Einsatz der BOS ¹	64
14	Führungsorganisation der BOS in Schleswig-Holstein.....	72
15	Hospital Emergency Critical Incident Command System	79
16	Möglichkeiten zur Qualifizierung von Führungskräften im Krankenhaus	81
16.1	Rollenspiel, Simulationsspiel und Planspiel	83

¹ Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben

17	Plan zur Organisation von Großereignissen und Katastrophen am praktischen Beispiel	87
18	Aufbau- und Ablauforganisation eines Einsatzes und Beschreibung entwickelter Hilfsmittel	90
19	Evakuierungsmatratzen.....	115
20	Schulungskonzept für Mitarbeiter und Führungskräfte	118
20.1	Besondere Schulungsinhalte.....	119
20.2	Planspiel zur Führungskräftequalifikation im Krankenhaus....	121
20.3	EmergoTrain	123
21	RESPONSE	126
21.1	Symboldarstellungen, Personen.....	130
21.2	Fahrzeuge.....	132
21.3	Maßnahmen.....	133
21.4	Gefahrensymbole.....	134
22	Fazit	135
23	Abbildungsverzeichnis.....	137
23.1	Tabellenverzeichnis	137
23.2	Quellenverzeichnis.....	138
24	Anhangserklärung	144

1 Einleitung

In Krankenhäusern brennt es nicht. So lauten sinngemäß eine Vielzahl der Aussagen, mit denen jemand konfrontiert wird, der sich des Themas der Sicherheit in Kliniken angenommen hat und mit dem Personal über dieses Thema sprechen möchte. Die offensichtliche Inkorrektheit dieser Aussage muss eigentlich nicht einmal besondere Erwähnung finden, sollte jedem doch bewusst sein, dass ‚normal‘ errichtete Gebäude der Gefährdung unterliegen, Opfer eines Brandes zu werden. Insbesondere Krankenhäuser nehmen hier eine besondere Position ein: Sie sind bereits in der täglichen Routine ein komplexes System, in der es gilt, stets neue Herausforderungen zu bewältigen. Meist sind diese Herausforderungen Ergebnisse neuer Personal- oder Budgetsituationen; da diese häufiger eintreten als eine ernstzunehmende Gefährdung aller sich im Krankenhaus befindender Personen, rückt sie gedanklich in den Hintergrund und wird nicht bedacht. Doch gegenüber diesen besonderen, nicht der Routine entsprechenden Situationen ist eine Klinik besonders anfällig: Der hohe Anteil an immobilen und ohnehin hilfsbedürftigen Personen kann für alle Beteiligten verhängnisvoll werden, wenn nichtmedizinischen Notfallsituationen keine Vorbereitung vorangegangen ist. Um solche Ereignisse bewältigen zu können, muss das Krankenhaus in der Lage sein, ohne Verzögerung eine Struktur zu errichten, die diese Herausforderung meistert. Hierzu wird eine tief greifende Änderung der regulären Klinikhierarchie und -organisation notwendig sein. Um diese Aufgabe korrekt und umfassend zu erfüllen, muss eine Anwendung betriebswirtschaftlicher Kenntnisse in Form der Organisationslehre mit Führungsfragen aus dem Krankenhausesektor

und dem der Behörden kombiniert werden. Zusätzlich ist es unumgänglich, das Klinikpersonal in Form von realistisch basierten Schulungen zu befähigen, die aufgebaute Struktur verstehen und anwenden zu können. Dass die vorliegende Thematik gerade stark an Aktualität gewinnt, zeigt die Entwicklung des Bereiches „Krisenmanagement, Krankenhauskrisenplanung und Krankenhausevakuierungsplanung“ des Institutes für Notfallmedizin (IFN) der LBK Hamburg GmbH, Anforderungen von Zertifizierungsagenturen oder die jüngste Veröffentlichung zu Klinikevakuierungen im S+K-Verlag. Im weiteren Verlauf wird eine Bestandsaufnahme hinsichtlich der Grundlagen von Organisation, Katastrophenschutz, Führung und Schulung vorgenommen und die gewonnenen Erkenntnisse werden in die praktische Umsetzung übertragen.

2 Grundlagen der Organisationsgestaltung

Für die korrekte Beantwortung der in dieser Arbeit vorliegenden Fragestellung ist ein Blick auf die Grundlagen der Organisation unumgänglich, da ohne eine profunde Erarbeitung der Voraussetzungen ein optimales Ergebnis als Antwort nicht möglich ist. Organisation hat eine langfristige, dauerhafte und stabile Strukturierung zum Ziel. Demgegenüber stellen Improvisation eine kurzfristige, labile Strukturierung dar und Disposition eine einmalige, elastische (vgl. Röthig, 1989). Disposition kann daher als Improvisation innerhalb eines organisierten Rahmens verstanden werden (vgl. Siebenbrock, 2006). Auch in der vorliegenden

Fragestellung sind Abläufe in Form von Disposition möglich und zum Teil nötig. Damit diese jedoch sinnvoll geschehen kann, muss ein organisatorischer Rahmen geschaffen werden, der auf folgende Grundlagen aufbaut. Innerhalb des Begriffs Organisation lassen sich drei Bedeutungen von einander abgrenzen: Der funktionale oder instrumentelle Begriff sieht Organisation als die Tätigkeit des Organisierens an sich. Die strukturelle Betrachtungsweise definiert Organisation als das Ergebnis des instrumentellen Begriffs. Hier können die Unterscheidungen Ablauforganisation (Prozessbeschreibungen) und Aufbauorganisation (Organigramme) getroffen werden. Der dritte Organisationsbegriff betrachtet Organisation als Institution, beispielsweise als besonderen Hinweis auf eine Gesellschaftsform. Betrachtet werden soll hier im weiteren Verlauf insbesondere der strukturelle Begriff. Gegenstand der Organisationsgestaltung ist eine individuell passende Organisation für die jeweilig vorliegende Fragestellung zu entwickeln. Dies kann sich in Organisationsveränderung oder Organisationserhaltung, ebenso wie in der Fragestellung von Über- oder Unterorganisation äußern. Der Umgang mit immer wiederkehrenden Widersprüchlichkeiten unterstreicht die Wichtigkeit einer grundlegenden Betrachtung.

Der Zweck des Organisierens besteht in einer zielführenden Beeinflussung der produktiven Faktoren (,Input') und des Leistungsspektrums (,Output'). Hierbei werden zwei Zielkategorien voneinander unterschieden: Formalziele und Sachziele (vgl. Siebenbrock, 2006). Das Sachziel kann als eigentlicher Zweck betrachtet werden – anhand der vorliegenden Thematik betrachtet die effektive Abwehr und Bewältigung jeglicher Situationen, die Personen

und Sachwerte in der Klinik gefährden. Darauf aufbauend kann das Formalziel als gleichzeitige Betrachtung des Wertes der hierfür eingesetzten Mittel und des Wertes der daraus resultierenden Leistungen formuliert werden. Während der Wert der eingesetzten Mittel (Investitionen, Vorbereitungs- und Schulungszeit) ermittelt werden kann, fällt die tatsächliche Identifikation des Wertes der generierten Leistung schwer, da der Einsatz nicht regelmäßig vonnöten ist. Es bleibt jedoch eine näherungsweise Einschätzung im Rahmen von Übungen und das selbstverständliche Streben nach dem jeweiligen Optimum. Aufgaben größerer Komplexität machen es meist notwendig, von mehreren Personen durch Arbeitsteilung differenziert erbracht zu werden. Darüber hinaus werden diese Personen häufig im Rahmen ihrer besonderen Fähigkeiten, also ihrer Spezialisierung, für bestimmte Teilaufgaben eingesetzt. Aufgabendifferenzierung kann vertikal (Unterscheidung von Leitungs- und Ausführungsaufgaben) als auch horizontal (Unterscheidung gleichwertiger Aufgaben) in den Organisationsebenen betrachtet werden. Gegenstück der Arbeitsdifferenzierung ist die notwendige Koordination, um die Aufgabe zufriedenstellend zu erfüllen, Unternehmensteile und Teilaufgaben zusammenzuführen und Formal- und Sachziel so wirksam wie möglich zu erreichen. Daher kann Koordination auch als elementare Führungsaufgabe verstanden werden (vgl. Siebenbrock, 2006). Innerhalb des Prozesses des Organisierens finden sowohl Aufbau- als auch Ablauforganisation Anwendung. Beide Teilprozessarten schließen sich nie gegeneinander aus, sondern ergänzen sich; ggf. überwiegt in Abhängigkeit der Aufgabenstellung ein Teil den anderen um ein variables Maß. Je nach Anlass und Ausmaß des Organisationsprojektes liegen bestimmte Überlegungen

zur Aufbau- und Ablauforganisation zugrunde und auch die Projektarbeit selbst lässt sich mit Erkenntnissen der Organisationsgestaltung – hier Projektorganisation – optimieren. Das vorliegende Thema beinhaltet sowohl Elemente der Aufbau- als auch der Ablauforganisation, da bestehende Personengruppen eine neue Institution bilden sollen, die außerhalb des regulären Hierarchiegefüge agiert und Prozesse bewältigen muss, die im Routinebetrieb nicht vorkommen.

2.1 Aufbauorganisation

Die aufbauorganisatorische Koordination ist mit der horizontalen als auch mit der vertikalen Aufgabendifferenzierung verknüpft. Mit Hilfe der Aufbauorganisation wird deutlich, welche Über- und Unterordnungsverhältnisse zwischen Personen und organisatorischen Einheiten bestehen und wie Personen auf organisatorischen Ebenen zusammen arbeiten. Je größer ein organisatorisches Gebilde ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Mitarbeiter- mehr oder weniger dieselbe Arbeit verrichten. Existiert beispielsweise ein Schreibdienst, der für das gesamte Unternehmen die Aufgabe der Schreibarbeiten innerhalb einer eigenen Abteilung durchführt, hat eine Verrichtungszentralisation stattgefunden. Nimmt jedoch in jeder Fachabteilung jeweils eine Schreibkraft diese Aufgabe wahr, kann von einer Verrichtungsdezentralisierung gesprochen werden. Auf Objekte (z.B. Produkte) bezogen, wird als Objektzentralisation bezeichnet, was eine Gruppierung von notwendigen Aufgaben um das betrachtete Objekt herum zum Gegenstand hat. Eine Alternative zur Betrachtung des Objekts als Produkt wäre eine bestimmte Region, für die ein

Unternehmensteil alle notwendigen Aufgaben übernimmt. Werden bestimmte Funktionen wie Marketing oder Controlling aus den Unternehmensteilen herausgelöst und zusammengefasst, liegt eine Objektdezentralisierung vor – gleichzeitig beinhaltet dies eine Verrichtungszentralisation. Umgekehrt gilt diese Beziehung auch für das Paar Verrichtungsdezentralisation/ Objektzentralisation. Die Fragestellung, ob eine Organisation zentral oder dezentral aufgestellt ist, kann also nur mit der Betrachtung der Begriffe Objekt und Verrichtung beantwortet werden. Im Rahmen der Kontingenztheorie kann auch für bestimmte Fragestellungen ein zeitlicher Verlaufsansatz betrachtet werden, trifft jedoch für das vorliegende Thema nicht zu (vgl. Siebenbrock, 2006). Aufgrund der vorliegenden Thematik lässt die Betrachtung von Verrichtung und Objekt nur den Schluss zu, das alle Verrichtungen um eine bestimmte Aufgabe (das Sachziel; Objekt) herum positioniert werden müssen, um Erfolg zu generieren. Daraus folgt eine Objektzentralisierung und Verrichtungsdezentralisierung. Wird ein neues organisatorisches System zu Erfüllung einer Aufgabe erschaffen, ist die Definition von Kompetenzen und Weisungsbefugnissen unumgänglich. Einzelpersonen wie Personengruppen benötigen hinreichende Kompetenzen, um Prozesse zu beginnen und entsprechend der gewünschten Ziele zu beenden. Der Begriff der Kompetenz bezieht sich einerseits auf ‚das Können‘, welches die notwendige Voraussetzung zur Erfüllung der Aufgabe darstellt. Hinzu kommt jedoch auch ‚das Dürfen‘, womit die Personen hinreichend in die Lage versetzt werden, die Aufgabe erfüllen zu können. Kompetenz im Sinne von ‚Dürfen‘ ist von elementarer Bedeutung für die Gestaltung der Aufbauorganisation (vgl. Siebenbrock, 2006). Welche Personen mit welchen Kompetenzen

ausgestattet sind, muss geklärt sein: Entweder explizit (Hierarchie, Regelungen, dargelegte Befugnisse) oder implizit (aus der Unternehmenskultur heraus). Für Aufgabenstellungen außerhalb des regulären Betriebes – also auch außerhalb der Kultur – muss eine explizite Darstellung stattgefunden haben. Kompetenzen im Allgemeinen lassen sich in sachbezogene Kompetenzen und Leitungskompetenzen voneinander abgrenzen. Sachbezogene Kompetenzen ermächtigen die einzelne Person, eine ihrer Aufgabe entsprechende Entscheidung zu treffen. Die Entscheidungen der Personen werden dabei von gesetzlichen oder unternehmenskulturellen Grundlagen gestützt. Ist die Unternehmenspolitik unzureichend formuliert, kann eine Entscheidung zur Frage der Leitungskompetenz werden, wenn beispielsweise ein Mitarbeiter seinen Vorgesetzten in strittigen Fällen mit der Fragestellung konfrontiert. Leitungskompetenzen ermächtigen einen Teil der Mitarbeiter zur Erteilung von Weisungen. Die Befugnisse umfassen Entscheidungen, Weisungen, Kontrollen und Sanktionen. Durch die Struktur der Kompetenzverteilung wird der hierarchische Strukturtyp der Aufbauorganisation charakterisiert. Dieser, auch als Leitungsstrukturtyp bezeichnet, ist durch die Dimensionen Tiefe und Breite gekennzeichnet. Die Breite ist Kennzahl für die durchschnittliche Personenanzahl in der untersten hierarchischen Stufe; in der Literatur jedoch auch teilweise auf die Breite der gesamten Unternehmung – der Führungsspanne – bezogen (vgl. Siebenbrock, 2006). Die Tiefe des hierarchischen Strukturtyps zeigt demgegenüber die Leitungsstufen der Hierarchie an. Gegenstand der Führungsspanne ist die Zahl der Personen, die von den jeweils vorgesetzten Personen geleitet werden. Daraus folgt, dass kleine Leitungsspannen zu einer

tiefen Hierarchie führen und große zu einer flachen. Vorteil einer geringen Hierarchietiefe ist die größere Flexibilität der Unternehmung, da Kommunikationswege wesentlich verkürzt werden. Demgegenüber stehen die Nachteile einer möglichen Überforderung der Vorgesetzten aufgrund zu großer Leitungsspannen und die zu geringe Unterscheidung zwischen Rang und Status zueinander. Nach der Art von Verknüpfung der Leitungsbeziehungen der Personen innerhalb eines Unternehmens untereinander, werden verschiedene Leitungsstrukturtypen unterschieden: Einliniensystem, Stabliniensystem, Mehrliniensystem, Matrixorganisation und Kollegien. Basis des Einliniensystems ist, dass die jeweiligen Personen einen Vorgesetzten haben und die Auftragserteilung einheitlich durch die einzelne Person erfolgt. Auch hier ist eine objekt- oder verrichtungsorientierte Organisation möglich. Dieser Leitungsstrukturtyp kommt in Industrieunternehmen vor, so hat ein Arbeiter einen Vorarbeiter als Vorgesetzten, dieser einen Meister, der Meister wiederum den Werkstattleiter. Der Werkstattleiter wird durch den Werkdirektor geleitet, dieser durch den technischen Direktor. Dieser ist mit dem kaufmännischen Direktor gleichgestellt und beide haben den Generaldirektor als Vorgesetzten. Der kaufmännische Direktor ist den Hauptabteilungsleitern vorgesetzt, diese den Abteilungsleitern. Dieser Leitungsstrukturtyp besitzt den Vorteil der klaren Kompetenzabgrenzung, übersichtlichen Kommunikationswegen und leicht durchzuführender Kontrolle. Als nachteilig können jedoch die hohe Anzahl an Zwischeninstanzen, eine stärkere Belastung der Unternehmensleitung und relativ starre Dienstwege gelten. Das Stabliniensystem ergänzt gemäß der Bezeichnung jeweils eine Instanz um ein beratend agierendes Gremium („Stab“), um bei schwierigen

Entscheidungen die jeweilige Führungsinstanz entlasten zu können. Hier wird die Kombination der klaren Kompetenzabgrenzung mit der möglichen Spezialisierung von Führungsinstanzen vollzogen; dem Nachteil eines generalistischen Vorgesetzten wird so begegnet. Etwaige Differenzen zwischen Führungskraft und Stab können sich jedoch ebenso nachteilig auswirken wie eine Aneignung informeller Weisungsrechte der Stäbe (vgl. Siebenbrock, 2006). Haben im Gegensatz zur ‚Einheit der Auftragserteilung‘ des Einliniensystems einige Personen mehrere Vorgesetzte, wird dies als Mehrliniensystem bezeichnet. Hier wird die Veränderung der Vorgesetzten vom Generalisten zum Spezialisten auf den niedrigen Ebenen möglich. Je höher jedoch ein Spezialist in der Hierarchie steigt, umso nötiger wird wieder die Wandlung zum Generalisten. Das Mehrliniensystem kann auch als Detail in ansonsten eindimensionalen Leitungsstrukturen eingesetzt werden, wenn zum Beispiel zwei Mitarbeitern eine Schreibkraft zugeteilt ist. Das Mehrliniensystem entlastet zwar die Leitungssystemspitze, besitzt aber einen hohen Bedarf an Führungskräften auf mittlerer Ebene und birgt Missverständnisse in den Kompetenzabgrenzungen. Die Matrixorganisation wird zu den mehrdimensionalen Leistungsstruktursystemen und ist typischerweise zweidimensional. Als Dimensionen und Beziehungen werden Objekte und Verrichtungen betrachtet, wobei Gleichwertigkeit herrscht. So beschreibt die Matrixorganisation häufig pro Einzelprodukt (Objekt) die Abteilungen pro Verrichtungen (Funktionen), wie Einkauf, Produktion und Vertrieb. Eine Kombination verschiedener Kategorien wie Objekt und Region ist darüber hinaus auch anzutreffen. Besonders an der Matrixorganisation ist, dass dem Nachteil einer einseitigen Orientierung nur an einer Strukturierungsdimension begegnet wird.

Elementare Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit ist die systematische Abstimmung der Strukturdimensionen, besonders in konfliktbehafteten Situationen. Hierbei kann jedoch die gesamte Komplexität der Problemstellung erfasst werden. Durch die Diskussion aus verschiedenen Blickwinkeln werden ein sachgerechter Abstimmungsprozess und eine möglicherweise bessere Lösung erhofft. Daraus folgender Vorteil der Matrixorganisation ist die erzwungene Gesamtbetrachtung durch die Zusammenführung gleichberechtigter Leitungsperspektiven (vgl. Siebenbrock, 2006). Das Bewerten von Entscheidungsalternativen wird im Gegensatz zu den eindimensionalen Leitungsstrukturen mehreren Personen übertragen und ein Diskurs forciert. Insgesamt sind die Erwartungen an die Matrixorganisation eine erhebliche Leistungssteigerung und Innovationsbereitschaft, da durch den dauernden Zwang zur Diskussion von Problemen auf eine Optimierung des Gesamtsystems gedrängt wird. Demgegenüber stehen die Annahme der Förderung von Intransparenz durch den komplexen mehrdimensionalen Aufbau, daraus resultierend mangelndes Verantwortungsgefühl und zu hoher Abstimmungsaufwand (vgl. Schreyögg, 1999). Wird die Leitungskompetenz für bestimmte Arbeitsbereiche an mehrere Personen gleichzeitig vergeben, wird dies als Kollegium bezeichnet (vgl. Siebenbrock, 2006). Direkter, mündlicher Kontakt stellt auch dort die Koordination sicher, wo Kompetenzabgrenzung und Kommunikation nur schwer zu formulieren sind. Ein Kollegium kann demnach als Ersatz für ein Koordinationsproblem verstanden werden, das durch andere Leitungsstruktursysteme nicht gelöst werden kann. Neben Entscheidungskollegien existieren auch Beratungskollegien, deren informelle Kompetenz durch Vorschlagsrecht nicht zu