

Prof. Dr. Martin Voss ist Leiter der Katastrophenforschungsstelle (KFS)  
der Freien Universität Berlin.

Dr. Cordula Dittmer, Dr. Katja Schulze, Anja Rüger und Nicolas Bock  
sind wissenschaftliche Mitarbeitende an der KFS.

---

## **Katastrophenbewältigung als sozialer Prozess: Vom Ideal- zum Realverständnis von Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement**

---

Nach den Flutereignissen 2021 in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist Bewegung in die Debatte über Schwachstellen und Herausforderungen des gegenwärtigen Krisen- und Katastrophenmanagements gekommen. Der folgende Artikel möchte aus katastrophensoziologischer Perspektive einen Beitrag leisten und einen in der deutschen Diskussion bislang wenig beleuchteten Aspekt fokussieren: die konkrete soziale Praxis handelnder Akteure, die maßgeblich beeinflusst wird durch ihre subjektive Wahrnehmung der Entwicklungen. In Anlehnung an das von Dombrowsky (1981a, 1981b) entwickelte LIDPAR-Modell schlagen wir ein erweitertes Phasenmodell vor, das komplementär zum abstrakten Katastrophenmanagement-Modell das konkrete situative menschliche Verhalten der Akteure in den Mittelpunkt des Geschehens rückt, um damit besser zu verstehen, warum Prozesse so selten nach Plan verlaufen und wie sich koordiniertes Handeln trotz unterschiedlicher Wahrnehmungen besser erreichen lässt.



Foto: Nick Fewings/Unsplash Licence

In der Katastrophenforschung sowie dem Krisen- und Katastrophenmanagement hat sich der sog. „Disaster Management Cycle“ (dt. „Katastrophenmanagementzyklus“) als ein zentrales und wichtiges Analyse- und Entscheidungsschema etabliert, um ein katastrophales Ereignis zeitlich und räumlich zu strukturieren und damit gezielter bewältigen zu können (BBK 2022; Dikau/Weichselgartner 2005). Je nach inhaltlicher Ausrichtung werden drei bzw. vier verschiedene Phasen voneinander abgegrenzt (z. B. Vorbeugung/Prävention; Vorbereitung/Vorsorge; Bewältigung; Nachsorge/Wiederaufbau/Regeneration/Wiederherstellung) (Bayer et al. 2020; BMWi 2009) und inhaltlich definiert. In der Phase zwischen „Vorsorge“ und „Bewältigung“ kommt es zu einem zeitlich und räumlich begrenzten „Ereignis“, für dessen Einhegung die dafür zuständigen Akteure des

Bevölkerungsschutzes verschiedene Maßnahmen vorsehen. Im Anschluss beginnt der Kreislauf von vorn. Maßnahmen der planerischen und operativen Praxis unterscheiden sich wesentlich und zeitlich aufeinander aufbauend entlang dieser Phasen und strukturieren damit das konkrete Risiko-, Krisen- und Katastrophenmanagement (BBK 2022).

Die Flutereignisse im Juli 2021, mehr aber noch der Verlauf der Bewältigung der Pandemie, zeigen eindrücklich, dass das Erklärungs- oder Orientierungspotenzial dieses Modells limitiert ist, weil es von den konkreten Handlungen der Akteure abstrahiert und Prozesse wohlgeordnet nacheinander ablaufend denkt. Die tatsächliche Praxis orientiert sich aber nicht an diesem metrischen Verständnis von Zeit. Im Sendai Framework for Disaster Risk Reduction und in der internationalen Katastrophenforschung werden katastrophale Ereignisse bereits

seit längerem auch nach ihrer zeitlichen Dynamik unterschieden wie z. B. nach slow-onset versus sudden-onset Ereignissen (z. B. Staube-Delgado 2019). Ein wesentliches Merkmal katastrophaler Ereignisse ist die extreme Beschleunigung oder Verlangsamung sozialer Prozesse – also die außeralltägliche Zeiterfahrung, die mit einer Zerstörung sozialer Alltagspraktiken und Routinen einhergeht (Clausen 2003; Neal 2013): Die Ereignisse scheinen sich bei der Räumung des Kellers ebenso wie im Krisenstab zu überschlagen – Zeit verknappt sich als Ressource, während sich Minuten zu Stunden dehnen bei denen, die auf Dächern auf Hilfe warten.

Wir möchten in diesem Beitrag den bislang wenig diskutierten Aspekt der subjektiven oder sozialen Zeit (Ausnahme Dombrowsky 1981a, 1981b; Neal 2013) und die daraus folgende Asynchronizität von Handlungen für das Bewältigen von Katastrophen aufnehmen und einen Vorschlag für einen komplementären Ansatz des Verstehens und – darauf aufbauend – Bewältigens von Katastrophen machen. Während das etablierte Prozessmodell des Katastrophenmanagements für die vorbereitende Strukturierung und Planung unverzichtbar ist, bedarf es u. E. zusätzlich einer differenzierteren Perspektive auf die tatsächliche Praxis des von den Akteuren im Konkreten betriebenen Krisen- und Katastrophen(risiko)managements.

### **Soziale Zeit in der Katastrophenbewältigung**

Das im Folgenden vorgestellte „AVDASA-Modell“, das maßgeblich auf dem von Dombrowsky (1981a; 1981b) für die Einbindung von Spontanhelfenden während der Schneekatastrophe in Schleswig-Holstein Anfang der 1980er-Jahre entwickelten LIDPAR-Modell aufbaut, aber um gesamtgesellschaftliche Aspekte erweitert wurde, orientiert sich nicht wie das Katastrophenmanagement-Modell am chronologischen Zeitablauf. Es nimmt die subjektiven situativen Wahrnehmungen und dadurch bestimmtes Verhalten, Handlungen und Entscheidungen von Akteuren und Akteursgruppen zum Ausgangspunkt. Je nach Verortung

der Akteure im sozialen Raum lassen sich bereits im Alltag unterschiedliche Definitionen sozialer Zeit beobachten – Kinder können sich z. B. schnell langweilen, Erwachsenen fehlt es meist vorne und hinten an Zeit. In einem katastrophalen Ereignis werden Alltagsroutinen auf der Mikro- wie Makroebene derart erschüttert, dass etablierte Abläufe, soziale Rollen oder Handlungen nicht mehr wie gewohnt ausgeübt werden können. Auf diese ist aber unser Zeitgefühl ausgerichtet und so verändert sich mit dem Geschehen auch das Zeitempfinden. Für eine Analyse von Katastrophen ist daher im Alltag anzusetzen, um die Eruptionen des Alltäglichen in der Katastrophe herausarbeiten und die damit verbundenen Implikationen für das menschliche Verhalten in Katastrophen besser verstehen zu können. Die Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes sind – anders als die potenziell Betroffenen – darin trainiert, Alltagsroutinen durch Sonderroutinen zu ersetzen und damit handlungsfähig zu bleiben. Dies kann helfen, das Zeitempfinden zu stabilisieren. Es ist jedoch auch zu bedenken, dass selbst die vermeintlich professionellsten Akteure in dieser Situation unter außergewöhnlichen Stress geraten können und so auf allen Ebenen mit Verhaltensweisen zu rechnen ist, die nicht jenen erwartbaren Verhaltensweisen entsprechen (Powell/Rayner 1952). Es kann so zu Situationen kommen, die zu Konflikten, Widersprüchen, Reibungen und somit auch zu Führungs- und Koordinationsproblemen führen, weil sich die tatsächlichen Verhaltensweisen nicht mit den geschulten, trainierten, also gemäß Katastrophenmanagement-Modell zu einem bestimmten Zeitpunkt erwarteten Verhaltensweisen decken. Das Katastrophenmanagement-Modell geht von einem idealtypischen Ablauf aus, bei dem alle Akteure unter der Bedingung eines objektiven Zeitrahmens, den alle identisch empfinden, genau wissen, was sie wann zu tun haben – und die gegenseitige Erwartung besteht, dass sich auch jeder entsprechend daran hält.

Unsere These ist, dass das Erwartungsmanagement aus den genannten Gründen in der konkreten Lagebewältigung allzu oft scheitert und es so zu

Ungleichzeitigkeiten in Lagebildern, Handlungen, Entscheidungen oder Verhalten kommt – aber niemand versteht, warum. Es dominiert die Erwartung an standardisierte chronologische Abläufe und das, was dann tatsächlich geschieht, wird in diesem Kontrast als chaotisch wahrgenommen, weil es sich eben nicht an diese objektive Metrik hält. Dies wird noch einmal deutlicher, wenn man nicht nur die professionellen Organisationen des Bevölkerungsschutzes betrachtet, sondern zugleich auch die Perspektive der Betroffenen mit einbezieht, ohne deren Mitvollzug eine Katastrophenbewältigung nicht stattfinden kann (Dombrowsky 1981b). Während das für die vorausschauende Planung wichtige Katastrophenmanagement-Modell von den tatsächlichen, sich situativ entfaltenden Handlungen abstrahiert, bildet das AVDASA-Modell ab, wie ein Krisen- und Katastrophenrisikomanagementprozess unter der Annahme unterschiedlicher sozialer Zeitlichkeiten und der damit verbundenen tatsächlichen gesellschaftlichen Komplexität gedacht werden könnte. Beide Ansätze ergänzen einander also komplementär.

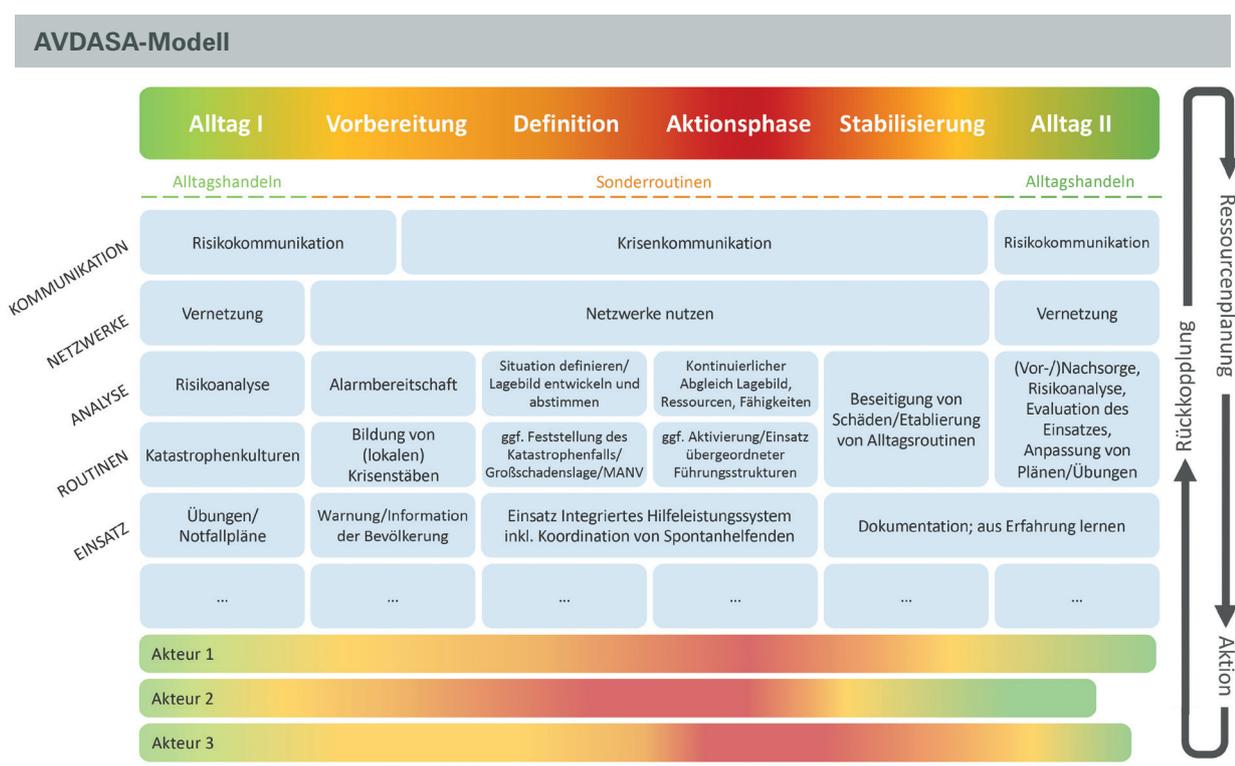
Das AVDASA-Modell wurde in verschiedenen Projekten der KFS, insbesondere im Projekt KOPHIS (Schulze et al. 2019), entwickelt. Einzelne theoretisch-konzeptionelle Abschnitte der folgenden Ausführungen (insbesondere zu den letzten drei Phasen) sind bereits in Schulze et al. (2019) veröffentlicht.

### Das AVDASA-Modell

Das AVDASA-Modell setzt sich aus verschiedenen Phasen **Alltag 1**, **Vorbereitung**, **Definition**, **Aktion**, **Stabilisierung**, **Alltag 2** zusammen. Im Folgenden erläutern wir jede einzelne Phase und ergänzen diese anhand konkreter Beispiele aus der KFS.<sup>1</sup>

#### Phase Alltag I (A)

Die Phase Alltag I ist durch Routinehandlungen, durch „Normalität“, gekennzeichnet. Nichts deutet offenkundig auf eine drohende Katastrophe hin. Es scheint für alles genug Zeit vorhanden zu sein. Allerdings: Zeit ist in der heutigen medial getriebenen, komplexen und globalisierten Welt grund-



sätzlich für viele ein knappes Gut: Während es für die einen nicht schnell genug gehen kann in der Weiterentwicklung der Katastrophenprävention, steht für andere erst einmal „Wichtigeres“ auf der Tagesordnung.

### **Vulnerable Gruppe: Ambulante Pflegebedürftige (Projekt KOPHIS)**

Für Pflegebedürftige und deren Angehörige ist bereits der Alltag die kontinuierliche Gradwanderung hin zu einer katastrophalen Entwicklung. Bereits kleinste Unregelmäßigkeiten oder Besonderheiten im geplanten Ablauf lassen das oft schon fragile Unterstützungsnetzwerk zusammenbrechen, ohne dass dies für andere Akteure überhaupt erkennbar wird. Vorbereitungen auf diese Unterbrechungen des gewohnten Zeitablaufs sind hier viel früher und viel aktiver vorzunehmen als für viele andere Alltagsstrukturen.

In dieser Phase werden jedoch die Grundlagen geschaffen, wie eine Gesellschaft auf vom Alltag abweichende Ausnahmesituationen reagiert resp. reagieren kann. Dies geschieht z. B., indem eine ebenenübergreifende Risikoanalyse durchgeführt wird (Engstenberg 2021), die geophysische Gefahren wie ein Hochwasser; technische Gefahren wie ein lang anhaltender Stromausfall; oder soziale Gefahren wie der Wegfall von Personal während einer Pandemie, horizontal (Bund, Land, Kreis, Städte/Gemeinden) sowie vertikal (potenzielle Stakeholder, Betroffene, KRITIS etc.) identifiziert und bewertet. Für die fachliche wie politische Risikobewertung sind sämtliche Kapazitäten und Akteure zu erfassen, die zur Verhinderung des Risikoeintritts bzw. zur Linderung des Schadensausmaßes zur Verfügung stehen, also materielle (z. B. Fahrzeuge), ökonomische (z. B. Versicherungen), ökologische (z. B. Retentionsflächen) und soziale (z. B. Personal) Ressourcen.

Teil dieser Risikoanalyse und -bewertung im Sinne eines Risikodialogs sollte es sein, die unterschiedlichen Perspektiven sämtlicher „Stakeholder“ zu berücksichtigen, also aller Akteure,

die zur Verhinderung oder Linderung einer eintretenden Störung beitragen und/oder von den Folgen einer Störung direkt oder indirekt betroffen sein können. Die Wahrnehmung von Risiken und Gefahren kann sich je nach Akteur unterscheiden – auch dort, wo aus professioneller Sicht Risiken für unzweifelhaft gehalten werden (Schulze/Voss 2020, 2016). In einem Risikokommunikationsdialog sollten deshalb von allen Stakeholdern Schutzziele definiert werden. Keinesfalls definieren sich Schutzziele selbst, keinesfalls ist für die Gesellschaft insgesamt klar, wie viele Opfer um welchen Preis zu vermeiden sind. Gesellschaften haben eine gewisse Anzahl an Opfern „eingepreist“: Keinesfalls tun sie alles, um jegliches Opfer zu verhindern. Wo also liegen die Schwellen, von denen an einer Gesellschaft ein Opfer zu groß ist, von denen an sie also bereit ist, einen größeren Vermeidungsaufwand zu betreiben? Ohne Schutzziele lassen sich die Gefahren, Risiken, aber auch die jeweils als relevant angesehenen Vulnerabilitäten nicht bewerten. Vor dem Hintergrund dieser dialogischen Risikobewertung sollten schließlich Rollen und Verantwortlichkeiten diskutiert und definiert werden (Carius/Renn 2003).

Idealtypisch hat sich in der Phase Alltag I eine positive Risiko- und Katastrophenkultur herausgebildet, in der die Erfahrungen aus vergangenen Krisen und Katastrophen zu Anpassungen im Alltag geführt haben. Von positiver Katastrophenkultur ist hier zu sprechen, weil auch eine negative Katastrophenkultur denkbar ist. Der Begriff Katastrophenkultur an sich ist wertfrei angelegt. Jede Gesellschaft entwickelt ein Verhältnis zu Prozessen, die weniger als andere gewünscht oder gar als gänzlich zu vermeiden bewertet werden. Insofern ist jede Kultur auch eine auf „Katastrophen bezogene Kultur“, kurz: Katastrophenkultur. Positiv ist diese Kultur idealtypisch dann, wenn es ihr gelingt, mittels vielfältigster Formen resp. Praktiken die Katastrophe gänzlich zu vermeiden. Idealtypisch, weil Katastrophen wohl niemals gänzlich zu vermeiden sind – schon aufgrund der dem Sozialen inhärenten Dynamiken. Insofern ist eine Katastro-

phenkultur auch dann sinnvollerweise schon als positiv zu bezeichnen, wenn sie es schafft, der Katastrophe das schlimmste Potenzial zu nehmen. Wenn sich die Gesellschaft in einem von den Menschen akzeptierten Rahmen von den Störungen erholen kann und wieder zu einem Alltag zurückfindet, der dem vorkatastrophalen Alltag zumindest strukturähnlich ist, dann ist zumindest die krasseste Form der Katastrophe – der Verlust aller Hoffnung – bei allem Leid abgewendet.

Eine positive Katastrophenkultur schafft also einen Rahmen, der die Bedingungen der Möglichkeit für eine Schadensprävention oder Minimierung stellt. Wenn z. B. alle Akteure damit rechnen, dass Unerwartetes geschehen kann, schalten sie in einer Situation, die noch nicht wirklich begriffen und zeitlich strukturiert und eingeordnet (worden) ist, schneller um. In einer negativen Katastrophenkultur wird eher gewartet, bis sich die Zeichen der Zeit so weit konkretisiert haben, dass es zum optimalen Handeln bereits zu spät ist.

Die Entwicklung einer solchen positiven Katastrophenkultur setzt einen institutionalisierten gesamtgesellschaftlichen Lernprozess voraus, der auch einer Kultur der „Fehlerfreundlichkeit“ bedarf.

Über diese erfahrungsbasierte Entwicklung einer Risikokultur (der Risikobegriff impliziert, dass es bereits Erfahrungen gibt, auf die sich die Bewertung bezieht) hinaus ist ebenso eine Kultur zu entwickeln, die auch mit dem Unerwarteten „rechnet“, mit „Schwarzen Schwänen“ (Taleb 2008), mit Ereignissen also, für die es noch überhaupt keine Erfahrungswerte gibt.

Im Alltag I der positiven Risiko- und Katastrophenkultur entwickelt sich also idealiter ein realistisches gesamtgesellschaftliches Interesse für Risiken und (nicht nur für die wahrscheinlichen) Gefahren sowie ein Bewusstsein für potenzielle Krisen und Katastrophen und ihre Bewältigung. In dieser Phase werden das Wissen und die Fähigkeiten erworben, mit Extremsituationen umzugehen. Idealtypisch ist eine Gesellschaft dann so auf ein Ereignis vorbereitet, dass sie von diesem nicht völlig überrascht wird, selbst dann, wenn das, was

nun geschieht, nie zuvor geschah. Wenigstens gedanklich hat sie sich mit verschiedenen Szenarien auseinandergesetzt, denen hier nun Anhaltspunkte für Handlungen entnommen werden können. Das vorausschauende Bedenken von Chancen, Risiken und Gefahren entzerrt Zeit – es legt sozusagen Reserven und „Shortcuts“ an, auf die in der kritischen Situation, in der die Zeit sich maximal verknappt, zurückgegriffen werden kann. Im besten Fall verringert es auch das Risiko von Missverständnissen zwischen Akteuren, wenn diese auf ähnliche verinnerlichte Schemata zurückgreifen können, weil sie sie gemeinsam eingeübt, weil sie ihr Handeln damit rhythmisiert haben. An dieser Stelle erscheint es notwendig, sich von einem bevölkerungsschutz-zentrierten Institutionenverständnis zu distanzieren und eine Vielzahl an Akteuren einzubeziehen.

## Phase der Vorbereitung (V)

In der Phase der Vorbereitung kündigen erste Signale an, dass man alsbald oder in ferner Zukunft mit einer Situation konfrontiert sein könnte, in der der Alltag selbst sowie Menschen und Güter gefährdet wären. Je nach Art der Gefahr kann sie sich überraschend ohne jegliche Vorwarnung manifestieren oder sie setzt mit einer latenten Phase

### Warnung der Bevölkerung (Projekt HoWas2021)

Vor den Starkregenereignissen und den dadurch bedingten Flutwellen im Ahrtal wurden vielfältige Warnungen ausgesprochen. Die zuständigen Akteure interpretierten diese Warnungen sehr unterschiedlich: Wo einige behördliche Akteure die Bevölkerung noch nicht beunruhigen wollten und der richtige Zeitpunkt der Weitergabe der Warnung aufgrund der unsicheren Informationslage noch nicht gesehen wurde, wollten andere bereits den Katastrophenfall ausrufen oder evakuierten auf eigene Verantwortung gefährdete Ortsteile (Bartsch et al. 2022). Die informierte Bevölkerung wusste von den Warnungen und informierte sich, „bei uns Hochwasser, aber keine Gefahr für uns“ (Franke 2021, S. 2).

an und baut sich dann bis über einen kritischen Moment hinaus auf (vgl. z. B. Leupold 2012; Dynes et al. 1987; Carr 1932; Dombrowsky 1981a). Idealtypisch wird die sich anbahnende (und erst später sich als tatsächlich gefährlich manifestierende) Situation frühzeitig als bedrohlich eingestuft, die Akteure treten in Alarmbereitschaft und beobachten die Situationsentwicklung durch eingehende Informationen, die sie zuvor zu interpretieren gelernt und trainiert haben, während alle Prozesse noch routiniert weiterlaufen (Dombrowsky 1981b).

Bereits hier greift: Niemals hat irgendein Akteur das vollständige Bild einer Lage; jedes Lagebild setzt sich für jeden Akteur aus einer Vielzahl in einem bestimmten Moment in Zusammenhang gebrachter direkter und/oder indirekter Indikatoren, sozialer Erfahrungen oder Erwartungsmuster zusammen. Ein „Lagebild“ ist damit die permanente situativ hergestellte Konstruktion und Definition einer sozialen Situation.

Wie das jeweilige Lagebild gedeutet wird, welche Handlungen sich daraus ergeben und welche Ziele damit verbunden werden, kann je nach Position des Akteurs höchst unterschiedlich sein und auch im Widerspruch zu übergreifenden Schutzzielen oder den Zielen anderer Akteure stehen.

Im Idealfall werden in dieser Phase nicht nur erste Krisenstäbe auf Kreisverwaltungsebene oder organisationsinterne Einsatzleitungen eingerichtet und Einsatzkräfte (Hilfsorganisationen, Feuerwehren, Polizei, THW) alarmiert, sondern die gesamte Öffentlichkeit ist sensibilisiert für die sich möglicherweise anbahnenden Gefährdungen und mögliche kaskadierende/eskalierende Effekte (wie etwa Stromausfall, Evakuierungsnotwendigkeiten etc.). Im besten Fall bieten verschiedene Kommunikationskanäle Möglichkeiten, die Bevölkerung oder öffentliche Einrichtungen nicht nur pauschal, sondern auch mit auf ihre variierenden Bedarfe zugeschnittenen Informationen zu versorgen und ggf. erste Warnungen abzusetzen. Dies wiederum setzt darauf ausgerichtete Vorbereitungen aus der Phase Alltag I voraus (z. B. das Hinterlegen von Benutzerprofilen in einer Warn-App oder die Kenntnis von Sirensignalen). Eine frühzeitige

Alarmierung ermöglicht ferner einen gegenseitigen Austausch erster Lageinformationen zwischen den Behörden und den potenziell Betroffenen (BMI 2014). Im privaten Netzwerk (Familie, Freunde, Nachbarschaft) wird besprochen, wie man am besten der Gefahr begegnen könnte. Während die meisten Menschen ihren Alltagsbeschäftigungen weiter nachgehen und die Lageentwicklung höchstens beobachten, wird es Personengruppen wie z. B. Pflegebedürftige geben, die aufgrund eines erhöhten Risikos durch eine Versorgungslücke gesundheitlich Schaden nehmen könnten und bereits jetzt schon interne Notfallpläne aktivieren und umsetzen (müssen). Die Ängste und Spannungen, die üblicherweise in dieser Phase aufgrund der Ungewissheit bei allen Akteuren auftreten, weichen im Idealfall einem informierten, kompetenten Handeln (BMI 2014).

### **Phase der Definition der Situation (D)**

In dieser Phase wird – idealerweise zu einem sehr frühen Zeitpunkt, weil in den beiden vorherigen Phasen eine hinreichend große Sensitivität für mögliche Risiken und Gefahren entwickelt wurde – eine Situation als potenziell gefährlich wahrgenommen. Die Phase der Vorbereitung und die Phase der Definition der Situation überlagern sich deshalb in vielerlei Hinsicht. Allerdings bleibt in der Phase der Vorbereitung das Erwartete noch unscharf – die Maßnahmen, die hier bereits ergriffen werden, sind entsprechend noch recht generisch. In der Phase der Definition wird es nun sehr konkret: Es wird die aktuelle Situation betrachtet, spezifiziert und interpretiert (z. B. welche Dynamiken zu erwarten, welche Ressourcen zu mobilisieren sind, wer in welchem Ausmaß betroffen sein könnte, wer welche Handlungsoptionen hat, was zu priorisieren ist etc.). Diese Situationsbestimmung bildet die Entscheidungsgrundlage für die nachfolgenden Handlungen (siehe Aktionsphase). Wiederum gilt: Jeder Akteur definiert die Situation auf der Grundlage seiner Wahrnehmungen. Es wäre jedoch irreführend, hier von „individuell“ zu sprechen, denn die Situationsdefinition erfolgt stets in einem sozialen

### **Pandemiebewältigung (Projekt BePal)**

Die SARS-CoV-2-Pandemie wurde sowohl von Akteuren des Gesundheitsschutzes als auch des Bevölkerungsschutzes im Rahmen ihrer Vorgaben und rechtlichen Möglichkeiten definiert. So wurde im Feld des Zivil- und Katastrophenschutzes die Ausrufung des Katastrophenfalls erwartet, weil die Pandemie als klassisches Katastrophenschutzszenario zuvor vielfach beübt und vorbereitet worden war. Hingegen wurde die Lage insbesondere von den politischen Akteuren primär als Gesundheitslage definiert. Gingen also die Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes mit ihren ehrenamtlichen Einheiten in den Voralarm und warteten auf ihren Einsatz, war die Einschätzung der Gesundheitsbehörden, dass man über Amtshilfeverfahren genug Ressourcen akquirieren konnte, ohne auf den Katastrophenfall zurückgreifen zu müssen. Zeitweise führte dies zu Doppel- und Dreifachstrukturen, vor allem, wenn Krisenstäbe im Bereich des Innern sowie der Gesundheit und zusätzlich mit einem gemeinsamen Stab vertreten waren (Dittmer/Lorenz 2022).

Kontext. So muss hier beides zusammengedacht werden: Die individuelle und auch die professionelle Erfahrungsgrundlage eines Menschen beeinflussen die Wahrnehmung der Situation wie auch des Verhaltens anderer, an denen sich das Individuum stets zugleich orientiert. Zugleich spielen rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle. Wichtig ist hier: Kongruentes Handeln ist demnach als die eher unwahrscheinliche, ggf. nur durch entsprechende Maßnahmen im Vorfeld (Phase Alltag I) eingeübte Verfahren herzustellende, Ausnahme zu betrachten und nicht als die Regel. So entscheidet jeder Akteur in der spezifischen Situation zunächst aus seiner Perspektive, ob eine Bedrohung (für ihn oder andere) vorliegt oder nicht (Goersch/Werner 2011) und weicht damit mit hoher Wahrscheinlichkeit von der Situationsdeutung anderer Akteure ab. Dies führt dazu, dass der Katastrophenfall

noch lange nicht ausgerufen worden sein kann, während einige schon vor den Trümmern ihrer Existenz stehen. Die Feststellung des Katastrophenfalls ist dabei die eindeutigste Situationsdefinition, der klare Verfahren und Prozesse folgen (Karutz et al. 2017).

### **Aktionsphase (A)**

Die Situationsdefinition ist Grundlage des weiteren Handelns. Nun versuchen die Akteure mithilfe vorher definierter Handlungsroutinen – wie Notfallrettung und Evakuierung, (notfall-)medizinischer Hilfe, Hilfe zur Selbsthilfe, Selbst- und Fremdsorge, Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und Medikamenten – die Situation unter Kontrolle zu halten, eine weitere Verschlimmerung der Situation zu vermeiden oder entstandene Schäden zu beheben (Karutz et al. 2017; Quarantelli 2003). Im Handeln wird ersichtlich, ob die Hilfe ausreicht oder Verstärkung notwendig wird. In dieser Phase wird am offensichtlichsten, ob die Phasen zuvor zu unterschiedlichen Zeitpunkten begonnen wurden, weil die soziale Zeit jeweils eine andere war. Mit dem Eintritt in die Aktionsphase ist es oft schwierig bis unmöglich, die sich aus der Situationsdefinition ergebenden Handlungsnotwendigkeiten komplett umzudefinieren. Zwar wird in dieser Phase der aktiven Schadensbegrenzung die Situation weiterhin ständig beobachtet und die Ressourcen und Maßnahmen werden entsprechend dem aktuell festgestellten Bedarf aktiviert und priorisiert und es kann hier auch notwendig sein, zu einer neuen Lageeinschätzung zu kommen, so dass die vorherigen Phasen erneut durchlaufen werden müssen. Die grundsätzliche Entscheidung für die Art der Lagebewältigung ist jedoch relativ festgelegt. Ohne eine wohlvorbereitete, ihre Aktivitäten komplementär ergänzende und einbettende positive Katastrophenkultur, also ohne die Unterstützung aller gesellschaftlichen Kräfte, können die Schäden nicht optimal reduziert werden – je weiter eine Lage eskaliert, desto eher droht gar völlige Überforderung und damit Scheitern (Clausen 1983). Für die Betroffenen ist die größte Herausforderung in dieser Phase neben dem Verlust an physischen

### **Krankenhausevakuierung (Projekt RESIK)**

Im Fall eines zu evakuierenden Krankenhauses durch ein extremes Hochwasserereignis zeigte sich eine unterschiedliche Lagedefinition der Akteure: So wollte die Krankenhausleitung die Evakuierung möglichst lange vermeiden, u. a. weil sie aufgrund der Konkurrenzsituation im Gesundheitssystem ökonomische Folgeschäden befürchtete. Nach Verschärfung der Situation war der Krankenhauskrisenstab schließlich der Meinung, es müsse evakuiert werden. Die Einsatzkräfte der Feuerwehr sahen die Erhaltung des Krankenhauses jedoch weiterhin als realistisch an. Der übergeordnete Krisenstab kannte die Hochwasserschutzmaßnahmen des Krankenhauses, fokussierte daher auf die Gefahrenabwehr stärker betroffener Gebiete. Die Evakuierung musste aufgrund dieser sehr unterschiedlichen zeitlichen Verortung (einige Akteure befanden sich noch in der Phase der Situationsdefinition, während andere Akteure längst eine Evakuierung befürwortet hätten) schließlich unter schwierigsten Bedingungen stattfinden.

Werten oder gar Leben der Verlust der alltäglichen Routinen, die immer auch mit bestimmten Rollen und Sinnstiftungselementen verbunden sind (Neal 2013). Neben den Akteuren des Bevölkerungsschutzes und der (potenziell) betroffenen Bevölkerung kommen in dieser Phase zusätzlich noch spontan Helfende aus der Zivilbevölkerung dazu, die wiederum nach eigenen zeitlichen Logiken – und zumeist beschleunigt durch die Kommunikation in den sozialen Medien – sich in die Lage einbringen und mit den etablierten Katastrophenmanagement-Modellen konfliktieren bzw. in Einklang gebracht werden müssen.

### **Phase der Stabilisierung (S)**

In der Phase der Stabilisierung entspannt sich die Lage. Der Alltag ist noch nicht eingeleitet, einzelne Prozesse zur Schadensbegrenzung dauern noch an, doch allmählich greifen neue Alltagsrou-

tinen mit „normalen“ Arbeits- und Tagesabläufen (Neal 2013). Der Übergang von der Aktionsphase in die Stabilisierungsphase und den neuen Alltag ist fließend. Gleichzeitig findet in dieser Phase die Beseitigung der Folgen statt wie die Wiederherstellung der Kritischen Infrastrukturen, Versorgungseinrichtungen und Unterkünfte sowie die Bereitstellung der medizinischen, pflegerischen und psychologischen Versorgung (Quarantelli 2003). Die Dauer der Phase hängt vom Ausmaß der Zerstörungen, der Art und der Schwere der Betroffenheit resp. der Schäden ab. Materielle, physische und psychische Folgen für die Betroffenen machen jeweils unterschiedliche Maßnahmen erforderlich. Auch diese Folgen können durch vorbereitende Maßnahmen im Alltag minimiert werden und damit den Übergang von der Stabilisierung in den Alltag II beschleunigen.

Die Stabilisierungsphase markiert insbesondere die Beseitigung der Folgen und kennzeichnet den Übergang in den Alltag II. Doch wird bereits in dieser Phase das Ziel verfolgt, durch Reflexion und

### **Exitstrategien von Hilfsorganisationen (Projekt WAKE)**

Im Kontext der Flüchtlingslage 2015/16 wurden viele Organisationen des Bevölkerungsschutzes mit ihren Katastrophenschutz- und Nothilfeinheiten sowohl im Inland wie im Ausland eingesetzt. Dies war zum einen dadurch bedingt, dass es bis dato keine inländischen Organisationsstrukturen gab, mit denen eine derart langanhaltende humanitäre Notlage hätte bewältigt werden können, und zum anderen dadurch, dass es an organisationalen Schnittstellen und Zuständigkeiten fehlte, wie die Phase von Katastrophenhilfe zum langfristigen Wiederaufbau bzw. wie in diesem Fall die Integration der Flüchtlinge in die Gesellschaft organisiert werden kann. So kam es zu monate- bis jahrelangen Einsätzen im Rahmen eines „state-of-emergency“, die jedoch in komplett anderen zeitlich-räumlichen Strukturen agierten, als dies in einer Stabilisierungsphase erforderlich gewesen wäre.

Dokumentation des Erfahrenen möglichst viele Lehren zu ziehen (Plate et al. 2001). Organisationen des Bevölkerungsschutzes haben bislang kaum Kapazitäten für diese Phase, in der Hilfebedarfe zwar immer noch immens sein können, andererseits aber auch außerhalb des Katastrophenfalls angesiedelt sind – und damit vielmehr im Sozial- und Wohlfahrtsbereich. Zugleich sind die Übergänge bislang kaum definiert – resultierend in Leerstellen zwischen Nothilfeinsatz und strukturellen sozialpolitischen Unterstützungsmaßnahmen und Wiederaufbau.

### **Phase Alltag II (A)**

Das zentrale Schadensereignis liegt nun in der Vergangenheit. Wenngleich bei verschiedenen Akteuren von Normalität und Alltag noch wlang nicht – vielleicht niemals mehr – gesprochen werden kann, ist für andere Akteure „die Katastrophe vorbei“. Viele Katastrophenmanagement-Modelle gehen noch immer davon aus, dass zur Normalität zurückgekehrt wird oder aber bilden die Phasen in einem Kreislauf ab, sodass der Alltag vor dem Ereigniseintritt mit dem Alltag nach der Krisen- oder Katastrophenbewältigung zusammenfällt und damit eine Rückkehr zum Ausgangszustand suggeriert wird. Grundsätzlich verändern sich Gesellschaften und Organisationen oder Einrichtungen jedoch fortlaufend, eine statische Gesellschaft oder Organisation gibt es nicht und so kann auch nicht zu einem ursprünglichen Zustand zurückgekehrt werden (Clausen 2003). Im Idealfall finden eine ausführliche Evaluation und Reflexion des Erlebten statt. Ob die Vorsorge samt der Notfallplanung erfolgreich waren, wird erst im Nachhinein, also nach der Stabilisierungsphase, sichtbar. Die Nachsorge ist Teil der Vorsorge und dient der Korrektur vergangener Abläufe. Auch wenn alles wie gewünscht verlief, müssen die Vorkehrungen stets optimiert und an neue Erkenntnisse sowie Rahmenbedingungen angepasst werden, denn die Faktoren, die das Risiko und die gesellschaftliche Verwundbarkeit bestimmen, ändern sich über die Zeit.

### **Unterstützungsbedarfe im Wiederaufbau (Projekt INVOLVE)**

Auch Jahre nach einem extremen Ereignis ist für viele Menschen noch immer kein Alltag möglich. In einer Befragung der betroffenen Bevölkerung drei Jahre nach den Elbehochwassern 2013 zeigte sich, dass von den Befragten noch 17 Prozent Unterstützungsbedarfe hatten. Dieser bezog sich vor allem auf die finanzielle Unterstützung sowie die Bereitstellung von Informationen bzw. Beratungsangeboten für Entschädigungsleistungen. An dritter Stelle stand die psychologische Unterstützung. Eine Vielzahl an Menschen bewegte zudem die Frage nach dem Grund der Überschwemmungen und ob bzw. wie man diese hätte verhindern können (Reiter et al. 2017).

### **Fazit**

Das AVDASA-Modell schlägt einen gesamtgesellschaftlich eingebetteten Ansatz vor, der die tatsächlichen Handlungslogiken ausgehend von einer sozial konstruierten Zeit fokussiert. Neben der Tatsache, dass eines der wesentlichen Merkmale von katastrophalen Ereignissen die Neujustierung des Zeitempfindens ist, befinden sich die einzelnen Akteure/Akteursgruppen, wie die angedeuteten Beispiele deutlich machen sollten, oft in sehr unterschiedlichen Phasen, die jeweils unterschiedliche Dynamiken und Handlungsnotwendigkeiten bedingen. Das Modell erlaubt es, die Wahrnehmungen von Ereignissen und die subsequenten Entscheidungen verschiedener vom Ereignis betroffenen Akteursgruppen zu vergleichen und somit kommunikative und/oder organisationale Defizite sowie sozio-kulturell unterschiedliche Sichtweisen sichtbar zu machen. Es hilft, Ansätze zu identifizieren, wie dem Zerbrechen von Routinen und dem damit einhergehenden Auseinanderdriften von Zeitempfindungen entgegengewirkt werden kann.

### **Fußnote**

- 1 Die im folgenden zitierten Projekte sind inklusive entsprechender Publikationen mit weiterführenden Analysen ausführlicher dargestellt unter: [www.polsoz.fu-berlin.de/kfs](http://www.polsoz.fu-berlin.de/kfs)

## Literatur

- Bayer, R. G./Latzke, M./Konlechner, St. (2020): Organisationales Katastrophenmanagement. Was Organisationen aus den Prinzipien des Managements von Katastrophen lernen können. In: *Austrian Management Review* (10), S. 98–108.
- BBK (2022): Krisenmanagement ist ein Zyklus. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). – [www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/KMZirkel/KMZirkel\\_node.html;jsessionid=E33B8194A50E0139DB99D05C416DE54A.live352](http://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/KMZirkel/KMZirkel_node.html;jsessionid=E33B8194A50E0139DB99D05C416DE54A.live352) [08.02.2022]
- BMI (2014): Leitfaden Krisenkommunikation. Berlin: BMI.
- BMWi (2009): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Ein Gemeinschaftskonzept zur Verhütung von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen. KOM. Brüssel: Europäische Kommission (Ratsdok. 7075/1/09).
- Carius, R./Renn, O. (2003): Partizipative Risikokommunikation. In: *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz* 46 (7), S. 578–585.
- Carr, L. J. (1932): Disaster and the Sequence-Pattern Concept of Social Change. In: *American Journal of Sociology* 38 (2), S. 207–218.
- Clausen, L. (2003): Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie. Soziologischer Rat bei FAKKEL-Licht. In: Clausen, L./Geenen, E. M./Macamo, E. S. (Hg.): *Entsetzliche soziale Prozesse. Theorie und Empirie der Katastrophen*. Münster: LIT-Verlag, S. 51–76.
- Clausen, L./Dombrowsky, W. R. (1983): Einführung in die Soziologie der Katastrophen. Bonn: Osang (Zivilschutzforschung, 14).
- Dikau, R./Weichselgartner, J. (2005): *Der unruhige Planet*. Darmstadt: Primus-Verl.
- Dittmer, C./Lorenz, D. F. (2022): Gesundheitlicher Bevölkerungsschutz: Der Zivil- und Katastrophenschutz an der Schnittstelle zum Öffentlichen Gesundheitsdienst in der Bewältigung der SARS-CoV-2-Pandemie. Katastrophenforschungsstelle (KFS). Berlin (KFS Working Paper, 23)
- Dombrowsky, W. R. (1981a): Katastrophen und Katastrophenprophylaxe – Überlegungen zur Schleswig-Holsteinischen Schneekatastrophe. In: Graf-Baumann, T./Metreveli, St. (Hg.): *Unfall- und Katastrophenforschung*. Erlangen: perimed Fachbuch-Verl.-Ges, S. 364–380.
- Dombrowsky, W. R. (1981b): Solidaritätsformen während der Schneekatastrophe in Norddeutschland. In: *SIFKU-Informationen*. 4, S. 27–38.
- Dynes, R. R./Marchi, B. de/Pelanda, C. (Hg.) (1987): *Sociology of Disasters. Contribution of Sociology to Disaster Research*. ISA Research Committee on Disasters. Milan: Franco Angeli Press.
- Engstenberg, D. (2021): Gemeinsam vor die Lage kommen. Risikoanalyse und Risikomanagement als Grundlagen effizienter Krisenbewältigung. In: BBK(Hg.): *Bevölkerungsschutz. Pandemie und Hochwasserkatastrophe*, Bd. 4. Bonn: BBK, S. 10–13.
- Goersch, H./Werner, U. (2011): Empirische Untersuchung der Realisierbarkeit von Maßnahmen zur Erhöhung der Selbstschutzzfähigkeit der Bevölkerung. Bonn: BBK (Forschung im Bevölkerungsschutz, 15).
- Karutz, H./Geier, W./Mitschke, T. (2017): *Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Leupold, H. (2012): *Die Feststellung des Katastrophenfalls*. Baden-Baden: Nomos.
- Neal, D. (2013): Social Time and Disaster. In: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 31 (2), S. 247–270.
- Plate, E./Merz, B./Eikenberg, Ch. (2001): Naturkatastrophen: Herausforderung an Wissenschaft und Gesellschaft. In: Plate, E. J./Merz, B. (Hg.): *Naturkatastrophen: Ursachen-Auswirkungen-Vorsorge*. Stuttgart: Schweizerbartsche Verlagsbuchhandlung, S. 1–46.
- Powell, J. W./Rayner, J. F. (1952): *Progress Notes: Disaster Investigations*. Chemical Corps Medical Laboratories Contract Report. Maryland: Army Chemical Center.
- Quarantelli, E. L. (2003): Auf Disaster bezogenes soziales Verhalten. In: Clausen, L./Geenen, E. M./Macamo, E. S. (Hg.): *Entsetzliche soziale Prozesse. Theorie und Empirie der Katastrophen*. Münster: LIT-Verlag, S. 25–34.
- Reiter, J./Wenzel, B./Dittmer, C./Lorenz, D. F./Voss, M. (2017): *Das Hochwasser 2013 im Elbe-Havel-Land aus Sicht der Bevölkerung*. Katastrophenforschungsstelle (KFS). Berlin (KFS Working Paper, 4).
- Schulze, K./Schander, J./Jungmann, A./Voss, M. (2019): *Manual zur Stärkung der ambulanten Pflege im Katastrophenfall*. Katastrophenforschungsstelle (KFS). Berlin (KFS Arbeitsmaterial, 5).
- Schulze, K./Voss, M. (2016): *Manual zur Zusammenarbeit mit Mithelfenden bei der Katastrophenbewältigung*. Katastrophenforschungsstelle (KFS). Berlin (KFS Arbeitsmaterial, 1).
- Schulze, K./Voss, M. (2020): *Sturm „Sabine“ – Wahrnehmung der Warnungen und Reaktionen. Ergebnisse einer deutschlandweiten Bevölkerungsbefragung*. Katastrophenforschungsstelle (KFS). Berlin (KFS Working Paper, 18).
- Staupe-Delgado, R. (2019): *Overcoming Barriers to Proactive Response in Slow-onset Disasters*. Norwegen: United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).
- Taleb, N. N. (2008): *Der Schwarze Schwan*. München: Hanser. ■