

Die Public-Management-Forschung der FOM Hochschule



© mbruxelle – stock.adobe.com

Aktuelle Thema/en

- Forschung & Lehre für den öffentlichen Sektor: Die Forschungsgruppe Gefahrenabwehr
- Gefahrenabwehr aus soziologischer Sicht



Prof. Dr. Jan Tietmeyer
Kooptierter Wissenschaftler
ifpm Institut für Public Management der FOM

FORSCHUNG & LEHRE FÜR DEN ÖFFENTLICHEN SEKTOR

DIE FORSCHUNGSGRUPPE GEFAHRENABWEHR

In Zeiten von dynamischem Wandel in der Legislative, Digitalisierung, demografischem Wandel sowie Krisen- und Gefahrensituationen steht der öffentliche Sektor vor großen Herausforderungen. Durch gesetzliche Rahmenbedingungen und technische Entwicklungen ebenso wie durch sich dynamisch und teilweise kurzfristig verändernde Umweltbedingungen, Bedürfnisse von Kundinnen und Kunden und Bürgerinnen und Bürgern sowie durch Diskussionen um digitale Transformation, Agilität und Ambidextrie sind neue Ansätze in Verwaltungsführung und -kultur im Sinne eines agilen und resilienten Public Managements gefordert. Hier setzen die Forschungsaktivitäten des ifpm Institut für Public Management der FOM Hochschule an. Zielsetzung des ifpm ist es, den Wissensaustausch zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren, Verbänden, Organisationen und Institutionen zu stärken.

Die im Jahr 2023 gegründete [Forschungsgruppe Gefahrenabwehr](#) unter der Leitung von Prof. Dr. Henning Goersch besteht aus dem praxisnah besetzten Fachbeirat (der das Bera-

tungs- und Entwicklungsgremium des Studiengangs [Management in der Gefahrenabwehr \(B.Sc.\)](#) ist); zusätzlich gehören Senior Research Fellows zur Forschungsgruppe. Der Fachbeirat besteht einerseits aus Vertreterinnen und Vertretern von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), andererseits aus Unternehmen, die bestimmte Dienstleistungen (meist Beratung) für die Gefahrenabwehr erbringen. Gemeinsam werden relevante Themen aus unterschiedlichen Blickwinkeln diskutiert. Als Senior Research Fellows sind externe Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Risiko- und Katastrophenforschung beteiligt sowie Führungskräfte von Gefahrenabwehr- und Bevölkerungsschutzbehörden. Hier zeigt Fachbeiratsmitglied Tjorven Harmsen zusammen mit Prof. Dr. Stefan Kaufmann vom Center for Security and Society (CSS) von der Universität Freiburg den Spannungsbogen zwischen „Management der Gefahrenabwehr“ und der Soziologie auf; Tjorven Harmsen hat das Modul Katastrophensoziologie im o. g. Studiengang maßgeblich entwickelt und gelehrt.

» Die Nutzung soziologischer Erkenntnisse führt dazu, soziales Verhalten von Personen und Gruppen in Krisenfällen besser einschätzen zu können. Das ist ein zentraler Erfolgsfaktor einer gelingenden Gefahrenabwehr.

WOZU SOZIOLOGIE IM MANAGEMENT IN DER GEFAHRENABWEHR?

Tjorven Harmsen, Fachbeirat der Forschungsgruppe Gefahrenabwehr
& Stefan Kaufmann, CSS – Centre for Security and Society, Universität Freiburg

Zum Start im Wintersemester 2023/24 begannen über 200 Studierende den neuen Studiengang „Management in der Gefahrenabwehr“ (B.Sc.) an der FOM. Im ersten Semester fand wie vorgesehen das Modul „Notfall- und Katastrophensoziologie“ statt, in dem soziologische Herangehensweisen an Notfälle und Katastrophen gelehrt werden. Der Nutzen soziologischer Konzepte und Perspektiven für das Krisenmanagement liegt nicht unbedingt auf der Hand, da sich die Herangehensweisen der Soziologie in ihrer Logik stark von den Gewohnheiten und Erwartungen unterscheiden, die mit der Berufstätigkeit der Studierenden einhergehen. Diese Unterschiede greift der vorliegende Beitrag auf und erklärt, wozu es sich für angehende Managerinnen und Manager lohnt, sich in der Gefahrenabwehr ausgerechnet mit der Soziologie auseinanderzusetzen.

Wer sind die Studierenden? Bei den Studierenden handelt es sich vor allem um Beschäftigte aus Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben – etwa aus der Feuerwehr, dem Rettungsdienst, der Polizei oder der Bundeswehr. Ihre Berufspraxis ist (noch mehr als in anderen Organisationen) durch eindeutige Definitionen, klare Handlungsanweisungen und Verhaltensregelungen geprägt. Notfälle und krisenhafte oder gar katastrophische Situationen sind für die Studierenden der Arbeitsalltag: Sie sind es gewohnt, in bedrohlichen Momenten handlungsfähig zu sein und schnelle Lösungen zu finden. Die klaren Vorgaben ihrer Organisationen und entsprechender Ausbildungsgänge bereiten sie optimal darauf vor. Was ist Soziologie? Für eine schnelle Entscheidungs- und Reaktionsfähigkeit im Ernstfall ist die

Soziologie nicht bekannt. Den Ausruf „Lassen Sie mich durch! Ich bin Soziologe!“ hat wahrscheinlich kaum jemand jemals gehört (siehe Bild).



Titelblatt des Studierendenmagazins *SOzusagen* der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld, Ausgabe WiSe 2012/2013, <https://www.uni-bielefeld.de/fakultaeten/soziologie/studium/services/sozusagen/pdf/ausgaben/18-ws-1213-krisen-katastrophen.pdf>

In der Soziologie werden Voraussetzungen, Abläufe und Folgen des Soziallebens erforscht. Für Studierende ist es zwar von Interesse, etwa das Bevölkerungsverhalten im Krisenfall zu verstehen. Jedoch werden in der Soziologie weniger Lösungsansätze für die Praxis entwickelt – beispielsweise zur Frage, wie sich das Verhalten der Bevölkerung im Notfall steuern lässt –, sondern Soziologinnen und Soziologen versuchen, ihrem Gegenstand gegenüber eine reflektierende Haltung einzunehmen. Gerade die soziologische Theorie zeichnet sich dadurch aus,

bewusst mit Alltagsvorstellungen zu brechen. So will sie vor allem das sichtbar und beschreibbar machen, was „hinter dem Rücken der Handelnden“ stattfindet. Sie legt verborgene – latente – Strukturen von alltäglichen und organisationalen Praktiken offen. Damit stellt sie das, was uns in unserer Alltagspraxis ganz selbstverständlich erscheint, erst einmal in Frage. Eine solche grundsätzlich zweifelnde und auf hohem Abstraktionsniveau angesiedelte Haltung jedoch wird nicht unmittelbar an „vorderster Front“ von Notfall- und Katastrophengeschehen gebraucht. Oder etwa doch – und wenn ja, inwiefern?

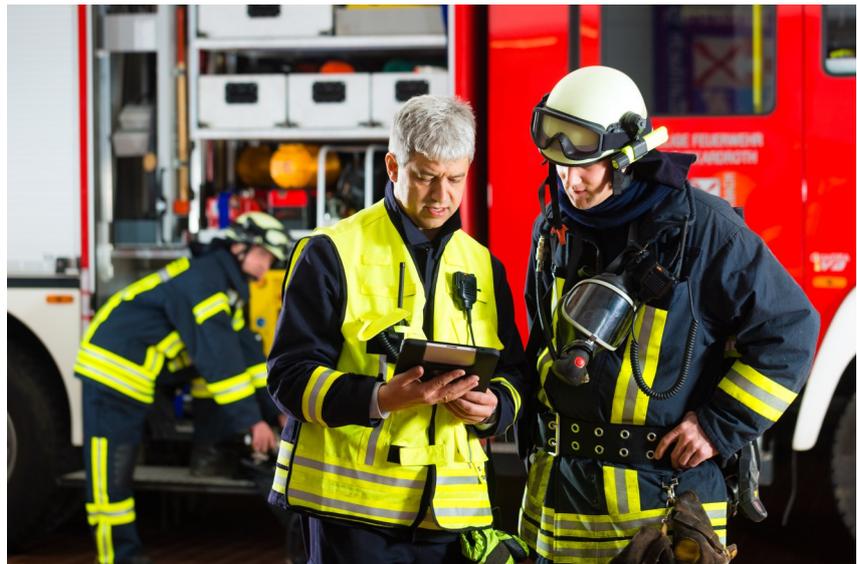
Für die meisten Studierenden ist das Ziel des Studiums der Aufstieg in den höheren Dienst. Als zukünftige Managerinnen und Manager in der Gefahrenabwehr werden sie eine übergeordnete Stellung einnehmen, die der Fähigkeit zu vorausschauendem Handeln bedarf. Obwohl beide Professionslogiken – praktische Lösungskompetenz einerseits und distanzierte Abstraktion andererseits – einander zunächst entgegenstehen, lässt sich anhand dreier Aspekte erläutern, wozu die Soziologie gerade für den höheren Dienst in der Gefahrenabwehr doch dienlich, sogar unverzichtbar ist:

1) Soziologische Theorie fördert das Denken in größeren gesellschaftlichen Zusammenhängen.

Aus Sicht der Soziologie findet jede Art des Handelns – und damit auch der Einsatz in Notfällen, Krisen oder Katastrophen – in einem sozialen Raum statt. Wie genau dieser soziale Raum beschaffen ist, beschreibt die Soziologie mit unterschiedlichen Ansätzen. So betonen etwa *Un-*

gleichheitstheorien, dass bestimmte soziale Merkmale wie etwa Alter, Geschlecht, Herkunft, Bildungsgrad oder Einkommen in einer Bevölkerung ungleich verteilt sind und sich darüber auch ungleiche Teilhabechancen ausbilden. Wer als Managerin oder Manager in der Gefahrenabwehr diese Perspektive kennt, weiß: Auch Gefahrensituationen und in ihnen getroffene Maßnahmen haben in der Gesellschaft ungleiche Folgen. So ist bekannt, dass sich Katastrophen in unterprivilegierten sozialen Schichten verheerender auswirken und negative Konsequenzen sehr viel länger andauern (vgl. Barnshaw & Trainor 2007). Ein solcher Blick kann dazu beitragen, dass Entscheidungsträgerinnen und -träger für vulnerable Gruppen sensibel sind und diese in allen Phasen des Krisenmanagements angemessen berücksichtigen.

Eine zweite soziologische Perspektive ist die der Differenzierungstheorien (vgl. zur Unterscheidung von Ungleichheits- und Differenzierungstheorien: Schimank 1998). Hier wird die funktionale Differenzierung heutiger Gesellschaft betont: Globale Teilsysteme wie Politik, Wirtschaft, Wissenschaft oder Recht bilden jeweils eigene Logiken aus, was sich nicht zuletzt in Form von Arbeitsteilung und der Ausdifferenzierung von Berufen widerspiegelt. Daraus folgt auch, dass es eine professionalisierte Gefahrenabwehr gibt, die mit den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) stark formalisiert ist. Der Blick in diese Richtung durch Managerinnen und Manager in der Gefahrenabwehr zeigt, wie etwa Konflikte zwischen einerseits Laiinnen und Laien und andererseits Expertinnen und Experten in Krisen entstehen und dass unterschiedliche Grade von Katastrophenignoranz der Bevölkerung die Kehrseite eigener Professionalisierung und Kompetenzgewinne sind (Ellebrecht & Kaufmann 2023).



© Kzenon – stock.adobe.com

2) Soziologische Perspektive dient der Vorausschau im Krisenhandeln und macht soziale „Nebenwirkungen“ von Entscheidungen und Maßnahmen besser abschätzbar.

Wer als Managerin oder Manager in der Gefahrenabwehr über gesellschaftliche Zusammenhänge, Paradoxien und Ambivalenzen Bescheid weiß, kann mit ihnen rechnen. Das Beispiel der Covid-19-Pandemie zeigt sehr deutlich, dass wir es heute mit einem verstärkten Aufkommen „entgrenzter“ Krisen zu tun haben (vgl. Ansell et al. 2010, Boin et al. 2021, Homer-Dixon et al. 2022). Sowohl räumliche Grenzen (wie die von Sektoren, Wissensdomänen, Nationalstaaten) als auch zeitliche Grenzen (wie der eindeutige Beginn oder das Ende eines Katastrophenfalls) werden in diesen Fällen überschritten. Krisen entwickeln sich oftmals schleichend, treten großräumig auf und ziehen sich als Dauerkrisen mit Überlappungseffekten oder in Wellen hin. Auch die Gefahrenabwehr verändert sich, weil neben Primärgefahren (z. B. Ausbreitung von Covid-19-Infektionen) verstärkt auch mit Sekundärgefahren (z. B. psychosozialen Folgen bei Kindern aufgrund von Schulschließung oder Insolvenz von Wirtschaftsunternehmen durch Ladenschließung) zu

rechnen ist. In entgrenzten Krisen entfalten sich solche Sekundärgefahren oft als Nebenfolgen der getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen. Das Krisengeschehen verlagert sich aufgrund getroffener Entscheidungen und äußert sich etwa in Form von sozialen Konflikten, verstärktem Legitimationszwang oder Akzeptanzeinbußen. Soziologische Reflexionen können helfen, die Tragweite solcher Sekundäreffekte zu verstehen, ihnen vorzubeugen, ihre Auswirkungen zu mindern oder sie in Relation zu Primärgefahren besser einzuschätzen (vgl. etwa Renn & Sellke 2014). Sie tragen also zur Erwartbarkeit von sozialen Folgen und Dynamiken bei.

3) Soziologische Konzepte stärken ein integratives Gefahrenverständnis.

In der Forschung zu den Themen Risiko und Krisen werden drei Phasen unterschieden, in denen ein jeweils anderes Verständnis von Risiko und Krise dominiert: ein objektives, ein subjektives und ein integratives (vgl. Bonß 2021, Voss & Lorenz 2016: 47ff). Zuvor dominante Perspektiven werden aber keineswegs obsolet.

Objektives Verständnis bedeutet, Krisen über objektiv messbare Krite-

rien zu definieren, also etwa Covid-19-Inzidenzen oder die globale Erderwärmung zu Grunde zu legen. Beim Fokus auf subjektive Kriterien, der in der zweiten Phase dominiert, spielt die Risiko- und Krisenwahrnehmung in der Bevölkerung die ausschlaggebende Rolle – und diese kann erheblich von einem vom klassischen Risikokalkül bestimmten objektiven Verständnis abweichen. Krisen gibt es aus dieser Sicht weniger „an sich“, sondern sie liegen im Auge des Betrachters (vgl. z. B. Spector 2019). Mit dem dritten, integrativen Verständnis werden objektive und subjektive Faktoren

von Risiko und Krise nicht als getrennte Konzepte betrachtet, sondern man geht hier davon aus, dass beide Seiten miteinander verschränkt sind. Je nach sozialem Bezugssystem gehen soziale Akteurinnen und Akteure, dies ist die subjektive Seite, anders mit einem Phänomen oder Ereignis um. Die „objektive“ Seite manifestiert sich daher auch in je anderer Form (vgl. Brinks & Ibert 2021). Dies gilt bereits im Kreis von Behörden und Organisation mit Sicherheitsaufgaben selbst. So sind etwa bei einem Starkregenereignis wie im Ahrtal im Jahr 2021 viele unterschiedliche

Akteurinnen und Akteure an der Interpretation und Aushandlung der Situation beteiligt. Ein integratives Krisenverständnis schärft den Blick dafür, dass es beim Einsatz mehrerer Stäbe zu divergierenden Lagebildern oder Entscheidungen kommen kann. Auch die Zeit erhält so eine soziale Komponente, da sich Akteurinnen und Akteure je nach Aufgabe oder Betroffenheit in unterschiedlichen Krisenphasen verorten lassen. Einsatzverläufe sind durch eine solche „soziale Zeit“ strukturiert, die vom objektiven Zeitrahmen abweicht, auf dem Planungen basieren (Voss et al. 2022).

Literatur:

- Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010): Managing transboundary crises: Identifying the building blocks of an effective response system, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 195-207.
- Barnshaw, J. & Trainor, J. (2007): Race Class and Capital Amidst the Hurricane Katrina Diaspora. In: Brunnsma, D. L., Overfelt, D., Picou, S. (Hrsg.): *The Sociology of Katrina. Perspectives on a modern catastrophe*. Plymouth UK: Rowman & littlefield, 91-105.
- Boin, A., Ekengren, M. & Rhinard, M. (2021): Understanding and Acting Upon a Creeping Crisis. In: Dies. (Hrsg.): *Understanding the Creeping Crisis*, Cham: Palgrave Macmillan, 1-17.
- Bonß, W. (2021): Zwischen Normalisierung und Veränderung. Zur Zukunft der zivilen Sicherheitsforschung. In: Eschenbruch, N., Kaufmann, S. & Zoche, P. (Hrsg.), *Vielfältige Sicherheiten. Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung*. Band 20 der Reihe: Albrecht, H.-J.: Haverkamp, R.; Kaufmann, S.; Zoche, P. (Hrsg.): *Zivile Sicherheit: Schriften zum Fachdialog Sicherheitsforschung*. Berlin: LIT, 37-55.
- Brinks, V. & Ibert, O. (2021): From omniscient narrator to involved participants: Places and spaces “activated” in the EHEC O104:H4 crisis 2011. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 29(3), 321-329.
- Ellebrecht, N. & Kaufmann, S. (2023): Organisierte Grenzverschiebungen. Leistungsanpassung und Einbindung ungebundener Helfer im Notfall- und Katastrophenmanagement. *Leviathan*, 51 (Sonderband 41: Staatliche Organisationen und Krisenmanagement), 159-181.
- Homer-Dixon, T., Renn, O., Rockström, J., Donges, J.F. & Janzwood, S. (2022): A call for an international research program on the risk of a global polycrisis. Cascade Institute, Technical Paper 2022-3 version 2.0. <https://cascadeinstitute.org/technical-paper/a-call-for-an-international-research-program-on-the-risk-of-a-global-polycrisis/>.
- Renn, O. & Sellke, P. (2014): Risk-Governance: Ein neuer Ansatz zur Analyse und zum Management komplexer Risiken. *Nova Acta Leopoldina*, 117, 55–76.
- Schimank, U. (1998): Funktionale Differenzierung und soziale Ungleichheit: Die zwei Gesellschaftstheorien und ihre konflikttheoretische Verknüpfung. In: Giegel, H.J (Hrsg.): *Konflikt in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 61–88.
- Spector, B. (2019): There is no such thing as a crisis: A critique of and alternative to the dominant crisis management model. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 27, 274-279.
- Voss, M., Dittmer, C., Schulze, K., Rüger, A. & Bock, N. (2022): *Katastrophenbewältigung als sozialer Prozess: Vom Ideal- zum Realverständnis von Risiko-, Krisen und Katastrophenmanagement*. Walhalla Notfallvorsorge 2022/1.
- Voss, M. & Lorenz, D. F. (2016): *Sociological Foundations of Crisis Communication*. In: Schwarz, A., Seeger, M. W. & Auer, C. (Hrsg.): *The Handbook of International Crisis Communication Research 1*. Wiley, 45-55.