

### III.

## Organisation und Krisenmanagement



## Organisierte Grenzverschiebungen. Leistungsanpassung und Einbindung ungebundener Helfer im Notfall- und Katastrophenmanagement

### 1. Einleitung<sup>1</sup>

Die Frage nach den Kapazitäten des staatlichen Krisenmanagements legt einen Blick auf die Einsatzorganisationen des Bevölkerungsschutzes nahe. Schließlich besteht die *raison d'être* dieser Organisationen – etwa dem Technischen Hilfswerk (THW), den Feuerwehren oder großen Hilfsorganisationen, wie bspw. das Deutsche Rote Kreuz – in der Abwehr akuter Gefahren. Sie sind spezialisiert auf die Hilfe in Situationen, in denen Leib, Leben oder beträchtliche Sachwerte gefährdet sind. Situationen, denen andere rat- und hilflos gegenüberstehen, begegnen sie mit routiniertem Handeln.<sup>2</sup>

Für die große Bandbreite alltäglicher Notfälle gelten die Einsatzorganisationen hierzulande als gut aufgestellt und genießen laut Umfragen hohes Vertrauen. Sie können auf Einsatzpläne zurückgreifen, die das Vorgehen für unterschiedliche Typen von Einsätzen vorzeichnen<sup>3</sup>, vergleichbar strenge Entscheidungs- und Weisungskompetenzen bieten ihnen Steuerungsmöglichkeiten<sup>4</sup> und den Einsatzkräften Orientierung.<sup>5</sup> Das haupt- und ehrenamtliche Einsatzpersonal ist entsprechend gewünschter Eigenschaften und Qualifikation ausgewählt und ausgebildet.

Die Einsatzorganisationen müssen aber nicht allein mit alltäglichen Notfällen rechnen. Heute wird ihre Leistungsfähigkeit zunehmend daran bemessen, auf räumlich und zeitlich ausgedehnte Not-, Großschadens- und Krisenlagen wie die Flüchtlingslage 2015/16, die CoVid-19-Pandemie, auf großflächige Infrastrukturausfälle ebenso wie auf tendenzielle *Worst Cases*, etwa einer weitreichenden Verseuchung, eingestellt zu sein. Auch für diese Fälle gilt: Einsatzorganisationen bearbeiten die Krisen und Notlagen anderer, nicht ihre eigenen. Nicht selbst in die Krise zu geraten, ist unabdingbare Voraussetzung. Daher stehen diese Organisationen wie kaum andere vor der Aufgabe, die Grenzen ihrer eigenen Leistungsfähigkeit im Blick zu haben und einem potentiellen Scheitern in Großschadenslagen entgegenzuwirken, indem sie konzeptionell darauf abzielen, ihre Kapazitätsgrenzen auszuweiten. Selbst wenn Umwelтанforderungen ihnen die ei-

1 Die Publikation dieses Beitrags wurde durch Mittel des von der Europäischen Union geförderten Projekts NO-FEAR [No 786670] ermöglicht.

2 Hughes 1971, S. 316; Ellebrecht 2020, S. 46–54.

3 Grothe-Hammer, Berthod 2017.

4 Moynihan 2009.

5 Ellebrecht 2023.

genen Leistungsgrenzen aufzeigen, schmälert dies nicht die allgemeine Erwartung, die Notfallorganisation sei weiterhin zuständig. Einsatzorganisationen des Katastrophenmanagements verfügen daher über grundlegende Mechanismen, sich gegen Leistungsanforderungen im Notfall abzuschotten und darauf abzustellen, die Grenzen der eigenen Leistungsfähigkeit zu verschieben.

Der Beitrag analysiert, mit welchen Mechanismen Einsatzorganisationen versuchen, die Schwelle zur Überforderung ihrer Kapazitäten hinauszuschieben. Wir nehmen drei typische Grenzverschiebungen in den Blick: *Sonderkonzepte und Priorisierungsprogramme*, also die geplante (Re-)Definition der eigenen Leistungsgrenzen, die der Strukturhaltung in Krisensituationen dient (2); *Improvisationszwänge und Adaptionsleistungen* (3); die *Einbindung der Contributorship* weitgehend spontaner, *nicht an eine Organisation gebundener Hilfskräfte* und die damit einhergehenden Ambivalenzen und Herausforderungen für das Selbstverständnis von Einsatzorganisationen (4). Abschließend wird thematisiert, wie aktuell an den Stellschrauben dieser Mechanismen gearbeitet wird, um angesichts verschärfter Krisenlagen die Schwelle zum Scheitern hinauszuschieben (5).<sup>6</sup>

## 2. Leistungsgrenzen (re)definieren: Hilfsfristen, Sonderkonzepte, Priorisierungen

Ziel von Einsatzorganisationen ist es, die Fremdreferenz des Notfalls auch in herausfordernden Zeiten stabil zu halten und die eigene Handlungsfähigkeit unter allen Umständen zu erhalten. Wie ihre Leistungsgrenzen definiert werden, ab welchem Punkt von Überforderung, von strukturellem oder akutem Versagen gesprochen werden kann, ist allerdings schwer zu bestimmen.

Dass Feuerwehren und Rettungsdienste regelmäßig die Rettungserwartungen der Betroffenen bitter enttäuschen müssen (Notfallpatienten versterben, Brände werden unter Inkaufnahme von Verlusten »nur« eingedämmt etc.) wird in der

6 Der Beitrag stützt sich neben der zitierten Forschungsliteratur und teils unter geänderter Fragestellung auf eigene Forschungsarbeiten zu Notfallmanagement und Rettungswesen aus den letzten 15 Jahren. Zu nennen sind hier insbesondere das von der EU geförderte Projekt NO-FEAR (Network Of practitioners For Emergency medicAl systems and cRitical care) und die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekte SOGRO (Sofortrettung bei einem Großunfall mit Massenansturm von Verletzten), AUDIME (Audiovisuelle Medizinische Informationstechnik bei komplexen Einsatzlagen) und SIKET (Evaluierung und Weiterentwicklung der Sicherheitskonzepte für Eisenbahntunnel), in deren Kontext Optionen für inkrementelle Anpassungen von technischem und organisatorischen Wandel bei Feuerwehren und medizinischen Rettungsdiensten ausgelotet wurden. Desweiteren wurden im von der Gerda Henkel Stiftung geförderten Projekt Organizing Resilience: The Reconfiguration of Emergency Response in Germany und im BMBF geförderten Projekt RESIBES (Resilienz durch Helfernetzwerke zur Bewältigung von Krisen und Katastrophen) der Zusammenhang zwischen einer generalisierten gesellschaftlichen Krisenwahrnehmung und dem Aufstieg von Resilienz als allgemeinem organisatorischen Leitmodell sowie Praktiken organisatorischer Kapazitätssteigerung durch die Einbeziehung externer Netzwerke untersucht. Unser Dank gilt auch der konstruktiven Kritik und den Hinweisen der Herausgeber\*innen und der beiden anonymen Gutachter\*innen einer ersten Textfassung.

Regel nicht als Überforderung oder Scheitern ausgelegt. Die Organisationen machen geltend, für den unglücklichen Ausgang nicht verantwortlich zu sein. Da sie »nicht(s) mehr tun« konnten und »alles Menschenmögliche versucht« haben, werden ihnen die Gründe des Scheiterns letztlich nicht zugerechnet. Der für einige Betroffene katastrophale Ausgang diskreditiert sie nicht in ihrer Rolle als Retter, sondern stellt ein normales Versagen dar, das ihre Reputation kaum in Zweifel zieht. Selbst offenkundiges Misslingen des Bevölkerungsschutzes – wie bei der Flutkatastrophe an der Ahr im Juli 2021 – wird gemeinhin nicht den Einsatzorganisationen selbst, sondern den für den Bevölkerungsschutz zuständigen Verwaltungsebenen zugerechnet. Sie werden zu Verwaltungsdesastern<sup>7</sup> erklärt. Die konkrete Einsatzfähigkeit vor Ort ist dem kritischen Blick von Öffentlichkeit und Presse dagegen häufig entzogen.

Eindeutige Leistungsgrenzen werden zeitlich definiert. So finden sich je nach Bundesland unterschiedliche Hilfsfristen, die vorgeben<sup>8</sup>, wie viele Minuten nach Eingang eines Notrufs Rettungsdienst oder Feuerwehr den Einsatzort erreicht haben müssen. Hilfsfristen normieren und spezifizieren demnach, was Einsatzorganisationen in zeitlicher Hinsicht gewährleisten müssen. Damit sind sie ein zentraler Parameter, organisationales Scheitern zu markieren. Zugleich legen sie auch Grenzen der Erwartbarkeit fest und schützen die Organisation vor zu hohen, letztlich auch einklagbaren Ansprüchen. Hilfsfristen stellen somit für kommunale Behörden wie für Einsatzorganisationen eine wichtige Planungsgrundlage dar, indem sie die Grenze legitimen Zeitverzugs definieren.<sup>9</sup>

Neben diesen politischen Planungsvorgaben fallen vor allem die organisatorischen Bemühungen ins Auge, potentielle kapazitätsmäßige Überforderung vorzudenken und auf sie vorbereitet zu sein. Typischerweise verfügen Notfall- und Katastrophenorganisationen nicht nur für den täglichen Routineeinsatz über eine ganze Reihe detaillierter, für eine begrenzte Anzahl an Notfalltypen entwickelte *Standard Operation Procedures* (SOPs) oder Rettungsdienstalgorithmen.<sup>10</sup> Auch für außergewöhnliche, im Einzelnen äußerst spezifische Lagen – Großbrände, Massenankünfte von Verletzten (MANV), Amok- oder CBRN-Lagen, Naturkatastrophen etc. – werden hochgradig generalisierte Einsatzkonzepte vorgehalten. Das Mantra lautet hier: Einsätze sind eher ähnlich als verschieden.

Prototypisch für solche Erweiterungsfähigkeiten steht die Dienstvorschrift (DV) 100 zu »Führung und Leitung im Einsatz«, die einen einheitlichen Standard zum Führungssystem für die Einsatzorganisationen des Bevölkerungsschutzes definiert und in verschiedenen Varianten länder- und organisationsspezifisch ausgegeben wurde. Mit ihr soll »ein dem jeweiligen Schadenereignis beziehungsweise der

7 Seibel et al. 2017.

8 Vgl. DIN 14011:2018–01.

9 Wobei in der öffentlichen Diskussion auch hier die der Politik und Verwaltung zugeordnete Verantwortung für die Verfügbarkeit von Kapazitäten im Vordergrund steht. Vgl. Brunner et al. 2023.

10 LaPorte, Consolini 1991, S. 34–35.

jeweiligen Gefahrenlage entsprechender kontinuierlicher Aufbau der Führungsorganisation ermöglicht werden; beginnend beim alltäglichen Einsatz einer Gruppe bis hin zum Großeinsatz bei weiträumigen Schadenlagen.«<sup>11</sup> Organisationstheoretisch spiegeln sich solche Konzepte, die auf Kontinuität setzen, in Russel Dynes' Typologie (s.u.) wider, in der er Einsatzorganisationen dadurch charakterisiert, dass diese, anders als die meisten anderen Organisationen, in Katastrophen ihre Strukturen und Aufgaben nicht verändern müssen, sondern beibehalten. Aus der Vogelperspektive des breiten empirischen Vergleichs mit anderen Organisationen wirkt ihre Reaktionsweise weitgehend stabil und folgt einem erwartbaren Verlauf. Dynes sieht daher Rettungsdienste, Feuerwehren und Krankenhäuser mit Bezug auf ihr Verhalten in Katastrophen als »established« an, man könnte sagen: als unmittelbar einsatzbereite Organisationen.<sup>12</sup>

Dennoch, nahtlos funktioniert der Übergang zu außergewöhnlichen Lagen, für die nicht selten weitere ausdifferenzierte Dienstvorschriften gelten – wie die DV 500 für CBRN-Einsätze – nicht. Daher ist ein Charakteristikum von Einsatzorganisationen, diese außergewöhnlichen Situationen im Vorfeld zu üben, um sie im seltenen Fall ihrer Anwendung auch zu beherrschen. Denn häufig werden in Sonderkonzepten für solche Lagen bestimmte, im Einsatzalltag nicht erforderliche Rollen und Schnittstellen definiert, die beispielsweise die bei Großeinsätzen notwendige, aber schwierige interorganisationale Koordination von Feuerwehr, Rettungsdienst und Polizei übernehmen.<sup>13</sup> Auch Spezialkräfte und -apparaturen werden je nach Lage alarmiert bzw. herbeigeschafft.<sup>14</sup> Nicht selten verändern sich zudem die Autoritätsstrukturen, je nach dem etwa, ob es sich eher um eine technische, medizinische oder polizeiliche Lage handelt.

Das Umschalten von Routinebetrieb auf Sondereinsatz soll, so wird es vermehrt gefordert, nicht allzu schematisch sein. Entsprechende Übungen, in denen zwar selten praktizierte Abläufe trainiert werden, sollen nicht auf einen ganz anderen Organisationsmodus vorbereiten, in den abrupt zu wechseln wäre. Einsatzstrukturen und Handlungsmuster von Sondereinsätzen sollen sich heute weitgehend aus den gegebenen Alltagsstrukturen heraus entwickeln<sup>15</sup> und im besten Fall durch Rekombination bekannter Handlungsmuster zusammengesetzt werden.<sup>16</sup> Wenn etwa die Festlegung der Behandlungsdringlichkeit eines Patienten bereits im Rettungsdienstalltag Triagekonzepten ähnelt, die eigentlich für Großunfälle entwickelt wurden, dann stellt ihre Anwendung im Katastrophenfall zwar immer

11 Hier zitiert nach der Feuerwehrdienstvorschrift für Baden-Württemberg ([https://www.lfs-bw.de/fileadmin/LFS-BW/themen/gesetze\\_vorschriften/fwdv/dokumente/FwDV\\_100.pdf](https://www.lfs-bw.de/fileadmin/LFS-BW/themen/gesetze_vorschriften/fwdv/dokumente/FwDV_100.pdf), S. 3).

12 Vgl. Dynes 1970, 136–181.

13 Vgl. Ellebrecht 2023; Lasogga, Ameln 2010.

14 So gibt es für CBRN-Lagen deutschlandweit sieben Spezialeinheiten bei der Feuerwehr.

15 Kaufmann 2020.

16 Dass diese Rekombination auf der Ebene routinierter Praktiken bereits in alltagstypischen Einsätzen zu beobachten ist, zeigt die Studie von Geiger et al. (2021) en passant.

noch eine moralische Herausforderung dar, sie ist aber nicht mehr derart fehleranfällig, wie es unübliche Handlungsweisen häufig sind.

*Priorisierungsprogramme* wie die katastrophenmedizinische Triage oder die notfallmedizinische Sichtung verweisen auf den ersten Blick auf eine Kontinuität zwischen Alltags- und Sondereinsätzen. Schon bei ersteren, etwa einem Hausbrand oder einer Person mit mehreren Verletzungen, muss gewählt werden, was zuerst behandelt wird. *Treat first, what kills first*, lautet dazu die notfallmedizinische Devise. Priorisierungen zählen zum Standardrepertoire von Rettungs- und Hilfsorganisationen. So heißt es in der DV 100 zur Lagefeststellung: »Welche Gefahr muß zuerst und an welcher Stelle bekämpft werden?«, »Welche Möglichkeiten bestehen für die Gefahrenabwehr?«<sup>17</sup> Allerdings bleiben diese Priorisierungen weitgehend implizit, bei der Triage hingegen wird der Ressourcenmangel zum maßgeblichen einsatztaktischen Prinzip. Ihrer Zuhilfenahme liegt ersichtlich eine Überforderung der medizinischen Einsatzkräfte zu Grunde, auf welche mit der geordneten Schaffung von patientenbezogenen Behandlungsprioritäten reagiert wird. Gemein ist diesen oder ähnlichen Programmen, dass sie helfen, Entscheidungen für unentscheidbare Probleme zu treffen, sie sind und bleiben ethisch bitter.<sup>18</sup> Die Mangellage drängt zur expliziten Benennung und Wahl eines kleineren Übels, das mit professionsethischen Grundsätzen bricht. Die Entscheidung ebnet immer einer schlechten, mit prinzipiellen Grundüberzeugungen schwer in Einklang zu bringenden Tat den Weg. Sie kann einer Logik der gleichmäßigen Schadensverteilung folgen oder aber das unausweichliche Unheil auf einige wenige Personen, Gebäude, Sachwerte etc. konzentrieren – so oder so bleibt sie eine tragische Entscheidung.<sup>19</sup>

Prioritätensetzung aufgrund kapazitätsmäßiger Überforderung mag wie im Falle von Triage-Programmen bitter und gesellschaftlich gefürchtet sein, sie mag bei den durchführenden Einsatzkräften zu moralischen Verletzungen führen<sup>20</sup> und angesichts der absehbaren Konsequenzen auch nicht einfach umzusetzen sein.<sup>21</sup> Die Konzepte mögen aus medizinischer oder rechtlicher Sicht mit etablierten Prinzipien brechen und fachlich unterkomplex erscheinen. Aus organisatorischer Sicht aber lösen sie das in überfordernden Situationen gefürchtete Problem von Entscheidungsblockaden und von ineffizienten oder willkürlich anmutenden Entscheidungen. Wo vormalig aufgrund zu vieler prinzipiell gleichrangiger Hilfsan-

17 So das Schaubild 6 zur Lagefeststellung der DV 100 »Führung und Leitung im Einsatz«; dies findet sich z.B. in der Feuerwehrdienstvorschrift für Baden-Württemberg ([https://www.lfs-bw.de/fileadmin/LFS-BW/themen/gesetze\\_vorschriften/fwdv/dokument/FwDV\\_100.pdf](https://www.lfs-bw.de/fileadmin/LFS-BW/themen/gesetze_vorschriften/fwdv/dokument/FwDV_100.pdf), S. 32) wie im gleichen Schaubild (dort Nr. 5) der vom Bundesverband des DRK herausgegebenen Dienstvorschrift 100 (<http://orgl-hof.de/uploads/media/DV-100-DRK-Version.pdf>, S. 20).

18 Zum Unentscheidbarkeitsbegriff vgl. Foerster 2002; Luhmann 2000, S. 132–140; Groddeck et al. 2016.

19 Calabresi, Bobbitt 1978.

20 Kreh et al. 2021.

21 Ellebrecht 2019.

sprüche Unklarheit herrschte, wer oder was gerettet werden soll, markieren Priorisierungsprogramme Handlungsschwerpunkte. Darin liegt ihre Ambivalenz: Triagealgorithmen machen kapazitätsmäßige Überforderung sichtbar, zugleich aber auch handhabbar. Sie stiften Orientierung und machen präklinische Ereignisse bearbeitbar, die hierzulande durchaus häufiger abseits von Großschadenslagen auftreten.<sup>22</sup>

### 3. Anpassungsgrenzen: Improvisation und Adaption

*Improvisation* führt ein ambivalentes Dasein im Bereich des Notfall- und Katastrophenmanagements.<sup>23</sup> Einerseits kann es als unvermeidlich angesehen werden, in herausfordernden Situation improvisieren zu müssen. Denn im Grunde ist es ein Signum von Katastrophen, dass sie Rettern mehr als üblich abverlangt und daher kreative Lösungen gefragt sind. Not macht erfinderisch.<sup>24</sup> In diesem Sinne sollte es geradezu ein Indikator für katastrophale Ereignisse sein, dass die *Performance* von Einsatzorganisationen sich verändert und sie vom üblichen Vorgehen abweichen, neue Aufgaben übernehmen und das eigene Leistungsspektrum kurzerhand erweitern.<sup>25</sup> Improvisationsvermögen wäre daher eigentlich als eine wesentliche Grundvoraussetzung all jener Organisationen anzusehen, die damit rechnen, dass ihre Vorkehrungen nicht ausreichend auf seltene, aber durchaus erwartbare Herausforderungen ausgelegt sind.

Aber dies ist nur eine Sichtweise. Der Zwang, improvisieren zu müssen, kann auch als Beleg gewertet werden, dass Vorbereitung und Ressourcenplanung nicht ausreichend waren. Improvisationszwang kann innerhalb der betroffenen Organisationen durchaus als Ausdruck eines beunruhigenden Mangels begriffen werden, der am Image und der Legitimation der eigenen Behörde kratzen könnte. Eine klare Unterscheidung zwischen legitimen, begrüßenswerten Improvisationsleistungen und solchen, die durch geeignete Planung hätten vermieden werden müssen, bleibt damit schwierig.

In der organisationswissenschaftlich interessierten Katastrophenforschung hat sich in den letzten Jahrzehnten das Verständnis grundsätzlich gewandelt, wie planvoll und nicht zuletzt schematisch Einsatzorganisationen tatsächlich agieren. Ihre *Anpassungsleistungen* sind dabei von unterschiedlicher Seite in den Blick genommen worden.

Dynes' zog in seiner typologischen Pionierarbeit noch eine klare Differenz zwischen den etablierten Organisationen des Katastrophenmanagements (Typ I)

22 Eine quantitative Studie zur Prävalenz von Triage-Ereignissen im Rettungsdienst hat Ellebrecht (2013) vorgelegt. Vgl. Schmidt (1996) und Lübke (2001) zur Diskussion einer Veralltäglichen der Triage im Gesundheitssystem.

23 Kendra, Wachtendorf 2007.

24 Vgl. zum von dieser Redewendung angesprochenen Zusammenhang von Innovation und Katastrophe: Potthast 2021.

25 Quarantelli 2006.



und anderen Organisationen, deren Reaktionsweisen, Aufgaben und Strukturen im Kontext einer Katastrophe sich auffallend von ihrer üblichen Arbeitsweise unterschieden. Viele Organisationen verändern ihr Gesicht, wenn es in ihrer Nähe zur Katastrophe kommt, teilweise unabhängig davon, wie schwer sie diese selbst betrifft. Sie versuchen, sich der ungewohnten Lage anzupassen oder sehen sich in der Verantwortung, in irgendeiner Form zu helfen. Manche Organisationen sind dann gezwungen, ihr Aufgabenspektrum zu erweitern (Typ II), oder müssen erst geeignete Strukturen aufbauen, um einen Beitrag leisten zu können (expandierender Typ III). Fällt beides zusammen, nimmt eine sich in der Katastrophe zusammenfindende Gruppe also Aufgaben an, für die Strukturen erst noch zu schaffen sind, spricht Dynes von Emergenz (Typ IV).<sup>26</sup>

		Strukturen	
		alt	neu
Aufgaben	alt	<b>Typ I: Established</b> (Rettungsdienst, Feuerwehr, Krankenhaus)	<b>Typ III: Expanding</b> (ehrenamtliche Freiwilligenorganisationen)
	neu	<b>Typ II: Extending</b> (Schule bietet Notunterkunft an)	<b>Typ IV: Emergent</b> (spontane Hilfsgruppen)

Übernommen und angepasst aus Dynes 1970, S. 139.

Diese Vierertypologie wird in der Katastrophenforschung bis heute als eine simple, aber dennoch aufschlussreiche Heuristik gesehen. Allerdings ist vielen Forscher\*innen die Arbeitsweise von Einsatzorganisationen (Typ I) mit der Zuschreibung von Trägheit und Unflexibilität nicht adäquat abgebildet und hat zu einer Unterschätzung ihrer effektiv zu beobachtenden Adaptionsfähigkeit geführt. Konzeptionell hat diesen toten Winkel zunächst Quarantelli (1994) in den Blick genommen, indem er die Vierertypologie um drei weitere ergänzte. Als neues, diese zusätzliche Auffächerung informierendes Merkmal wählte er das Auftreten von »some degree of minor behavioral emergence«<sup>27</sup>, also kleineren Verhaltensanpassungen, denen gegenüber Dynes noch blind war. Bilden »emergente Gruppen« – also sich in der Katastrophe formierende Netzwerke von Bürger\*innen und Entscheidungsträger\*innen – bei Dynes noch den Gegenpol, das ganz Andere des etablierten Organisationstyps, erlaubt Quarantelli nun, Spielweisen von Einsatzorganisationen in den Blick zu nehmen, die man nicht sofort erwarten würde und die diese in die Nähe zum emergenten Typ rücken – zumindest bis zu einem gewissen Grad.

Ogleich eine zufriedenstellende Konzeption dessen, was organisationale Improvisation ausmacht, noch fehlt,<sup>28</sup> so lassen sich zumindest zwei verschiedene

26 Vgl. Dynes 1970, 136–181.

27 Quarantelli 1994, S. 12.

28 Frykmer et al. 2018.

Forschungsansätze nennen, die das Improvisationsvermögen ganz unterschiedlich fokussieren. Aus der jüngeren, in der Tradition von Dynes und Quarantelli stehenden Katastrophenforschung kommt der Vorschlag, zwischen verschiedenen Improvisationsformen zu unterscheiden (reproduktive, adaptive und kreative Improvisation). Ohne hier im Einzelnen auf diese Formen eingehen zu wollen, zeichnet sich dieser Zugang bezeichnenderweise dadurch aus, dass er von katastrophalen Schädigungen der (etablierten) Einsatzorganisation selbst ausgeht und anhand von empirischen Beobachtungen – etwa im Falle der Anschläge von New York 2001<sup>29</sup> – nachvollzieht, wie diese mit dem eigenen Strukturkollaps umgehen.

Anderen Forschungslinien verbleiben hingegen auf der Ebene der weitgehend unbeeinträchtigten Organisation. Am bekanntesten ist hier die Forschung zu *high reliability organizations*, die den Stellenwert der Organisationskultur für die Adaptionsfähigkeit hervorhebt und in ihren jüngeren Arbeiten eher eine prozessorientierte Methodologie aufweist.<sup>30</sup> Daneben lassen sich die Improvisationsmöglichkeiten von Einsatzorganisationen danach beurteilen, wie viel Freiheit Einsatzpläne und Rollenbeschreibungen den operativen Organisationsmitgliedern zumuten, um im Falle unvorhergesehener Ereignisse individuelle Lösungswege beschreiten zu können. Einen grundsätzlichen Unterschied betreffend ihrer Handlungsautonomie ist zwischen Einsatzkräften medizinischer Rettungsdienste und von Feuerwehren zu erkennen. Rettungsdienstkräfte tendieren in herausfordernden Situationen, in »peakload, high-tempo times«<sup>31</sup> zu einem professionellen Arbeitsmodus, in dem der formalhierarchische Aufbau hinter eine teamförmige Zusammenarbeit zurücktritt. Das Team wird dann situationsangepasst, wechselweise geführt<sup>32</sup> und einzelne Kräfte maßen sich mitunter Kompetenzen an, die ihnen fachlich nicht zustehen.<sup>33</sup>

Einsatzkräfte der Feuerwehr sind dagegen der strengen Hierarchie ihrer Einsatzorganisation sehr viel stärker verpflichtet.<sup>34</sup> Diese *Disziplin* wird geradezu als ihre zentrale Stärke erlebt. Feuerwehren haben sich gezielt auf eine verminderte Irritationsfähigkeit hin eingerichtet, um in der Krise konzentriert und arbeitsteilig tätig sein zu können. Vornehmliche Handlungsorientierung am inneren Regime, klare Befehle und strenge Disziplin erhöhen die Berechenbarkeit der Organisation, so das Kalkül. Die Freiheitsgrade operativer Einsatzkräfte werden innerhalb dieses Regimes gezielt variiert, sie können durch Auftragstaktik erhöht

29 Kendra, Wachtendorf 2007.

30 Vgl. für einen Überblick: Bourrier (2008), Weick und Sutcliffe (2007) sowie die Monographie von Mistele (2007) zu Einsatzorganisationen.

31 LaPorte, Consolini 1991, S. 32.

32 Klein et al. 2006.

33 Palmer, Gonsoulin 1990.

34 Der Unterschied zwischen technischer und medizinischer Rettung zeigt sich nicht allein sachlich (im Fachwissen) und sozial (im eingesetzten Personal), sondern auch in der zeitlichen Dimension. Die Dringlichkeit der Situation wird von Feuerwehr und Rettungsdienst unterschiedlich gewürdigt. Vgl. ausführlich Ellebrecht 2023.

oder durch Befehlstaktik verringert werden. Letztere verfährt ähnlich wie Konditionalprogramme.<sup>35</sup> Mit dem Befehl wird ein Handlungsschema übergeben, das es umzusetzen gilt. Die Auftragstaktik ist dagegen eher mit Zweckprogrammen zu vergleichen, da Handlungsziele festgelegt werden, es aber dem Ausführenden überlassen bleibt, wie er diese erreicht. Die Auftragstaktik stellt den operativen Einsatzkräften einen begrenzten Raum zur Verfügung, in dem diese improvisieren können. Damit federt die Organisation einige der Probleme ab, die sich aus ihrer strengen Hierarchie ergeben.<sup>36</sup> Die operativen Kräfte, die an der Grenze der Organisation arbeiten, können ihr lokales Wissen einbringen, um die sich vor Ort stellenden Aufgaben zu lösen. Die starke Binnenorientierung wird damit ein Stück weit aufgehoben und das Kontextwissen der Grenzstellen in Anspruch genommen.

Während damit eine Reihe theoretischer Ansätze bestehen, die die Adaptionfähigkeit und Improvisationsleistungen von Einsatzorganisationen in Katastrophen zugänglich machen und die Anpassungsgrenzen von Einsatzorganisationen in den Blick rücken, bleibt eine dritte Ebene der Grenzverschiebung bislang unberücksichtigt. Schon Dynes sieht in der Einbeziehung von Nichtmitgliedern durch Einsatzorganisationen eine weitere Chance, wie diese ihre Leistungsgrenzen auszuweiten vermögen. Zugleich hat er aber beide Organisationsformen – zum einen die von bürgerschaftlichen Netzwerken oder freiwilligen Helfergruppen, zum anderen die von Einsatzorganisationen – konträr zueinander gesetzt. Während die einen erst im Moment der Katastrophe zu entstehen scheinen, stehen Einsatzorganisationen schon parat. Den Problemen, die sich aus dieser Differenz für die Integration von Nichtorganisierten ergeben, widmet sich der folgende Abschnitt.

#### 4. Inklusionsgrenzen ausdehnen: Vom Mitglied zum *Contributor*

Neben Sonderkonzepten und Priorisierungsprogrammen, gesteigerten Adaption- und Improvisationsfähigkeiten kann der krisenbedingten Begrenzung eigener Handlungsfähigkeit durch die Einbeziehung organisierter externer Ressourcen entgegengewirkt werden. Das Hinzuziehen überörtlicher Hilfe, des THW oder auch der Bundeswehr lässt sich als Ausweitung organisatorischer Handlungssouveränität begreifen. Sie folgt einem vorab festgelegten Mechanismus, der interorganisationale Schnittstellen und Führungsformen festlegt. Dass diese Kapazitätserweiterungen Grenzen haben, liegt auf der Hand. Unter dem Eindruck einer Ballung gesellschaftlicher Krisenmomente appellieren denn auch Gefahrenabwehrorganisationen an eine *gesellschaftliche Resilienz*. Dies im doppelten Sinn: zum einen mit dem Appell, jenseits organisatorischer Grenzen und Zuständigkeiten in der Umwelt eine Notfall- und Krisenkompetenz auszubilden<sup>37</sup>, zum anderen stellt

35 Ellebrecht 2020, S. 89–94.

36 Roberts, Bigley 2001, S. 1288–1290.

37 Neben Präventionsmaßnahmen sind Verpflichtungen oder Forderungen, dass sich gesellschaftliche Akteure auf den Notfall vorbereiten (»preparedness«), klassische Mittel,

sich unter dem Stichwort Resilienz die Anforderung an Einsatzorganisationen, bislang unbeachtete Akteure in die Notfallhilfe einzubeziehen.

Folgt man Dynes' Typologie, geht es heute darum, neben Organisationen vom Typ »expanding« und »extending« nun auch emergente Gruppen in das Katastrophenmanagement einzubinden. Welche Bandbreite dies annehmen kann, lässt sich am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/16 verdeutlichen. Zur Frage, welche Akteure in einzelnen Aufnahmeeinrichtungen aktiv wurden, nennt eine Studie neben Hilfsorganisationen, Polizei sowie Bundeswehr und unmittelbar zuständigen Verwaltungsbehörden auf kommunaler und Landesebene ca. 50 weitere involvierte Organisationen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteursgruppen.<sup>38</sup> Bau- und Finanzämter, private Sicherheitsdienstleister oder Mobilfunkanbieter wurden einbezogen, kirchliche Hilfsorganisationen, Frauenhäuser, Sportvereine und verstärkt auch spezifische Berufsgruppen wie Lehrer\*innen oder Sprachvermittler\*innen wurden aktiv. Eine solche Ausweitung personeller und materieller Ressourcen und Kompetenzen durch behördliche Anordnung, Vergabe von Dienstleistungen oder eigenmotivierte, ehrenamtliche Angebote steigert die Leistungsfähigkeit der Katastrophen- oder Krisenbewältigung. Zugleich wachsen die Anforderungen, die Vielzahl äußerst diverser Akteure zu koordinieren. Man kann geradezu von Standardproblemen interorganisationaler Zusammenarbeit sprechen, die sich auf folgende Bereiche erstrecken: »the communication process and information flow; the exercise of authority and decision-making; and, the development of coordination and loosening the command structure.«<sup>39</sup> Die Berichte wiederholen sich: so etwa werden Informationen nicht geteilt, sie werden unterschiedlich interpretiert, organisatorische Praktiken und Selbstverständnisse in Bezug auf Führung, Autorität und Vorgehensweisen divergieren und politische Zielvorstellungen zwischen Behörden und humanitärem Engagement konfliktieren.<sup>40</sup>

Diese Ambivalenzen manifestieren sich in besonderer Form mit dem Auftreten emergenter Gruppen, welche sich entweder selbst organisieren und unabhängig von Einsatzorganisationen Hilfe leisten oder in den operativen Einsatz einbezogen werden. Anders als andere Formen der Kapazitätserweiterung kann das Auftreten emergenter Gruppen, wie der Begriff schon sagt, nicht gesteuert werden. Die Kapazitätserweiterung kommt in gewisser Weise von außen auf die Einsatzorganisationen zu. Diese Form der Hilfe durch spontan am Ereignisort auftretende Einzelpersonen oder Gruppen hatte in Deutschland, anders als etwa in den USA, kaum Tradition. Mit der Verbreitung sozialer Medien gewinnt sie allerdings erheblich an Relevanz.

Nachdem bereits bei verschiedenen Ereignissen insbesondere in den USA, in Großbritannien und Australien soziale Medien eine zentrale Rolle bei der Mobi-

um einer Überforderung im Katastrophenfall vorzubeugen. Vgl. den konzisen Aufriss zum Thema von Gusy 2013.

38 Schütte et al. 2022, S. 93.

39 Quarantelli 1988, S. 375.

40 Vgl. Quarantelli 1988; Boin, Bynander 2015; Berchtold et al. 2020.

lisierung und Selbstorganisation von Helfer\*innen spielten,<sup>41</sup> standen die Hilfsorganisationen in Deutschland beim Hochwasser an der Elbe 2013 erstmals vor dem Problem, mit einer großen Anzahl von spontan vor Ort präsenten Hilfwilligen umzugehen.<sup>42</sup> Im Bericht der im Auftrag der Sächsischen Landesregierung die Erfahrungen aus der Flutbekämpfung untersuchenden Kommission heißt es dazu:

»In großer Zahl strömten Helfer zu den über Facebook bekannt gegebenen Orten. Diese Vorgänge entzogen sich vollständig der staatlichen Steuerung. Die über Facebook vermittelte Hilfe war an vielen Stellen hilfreich, es kam jedoch auch zu Behinderungen von Aktivitäten und zur Fehlleitung von Helfern. Die Hochschule Mittweida urteilt wie folgt: ›Mit den machtvollen Möglichkeiten Sozialer Netzwerkmedien ging somit auch ein Teil der Informationshoheit des Staates verloren, der [sic!] aber mit Blick auf seine unbedingte Steuerungs- und Organisationskompetenz im Katastrophenfall erhalten bleiben muss.«<sup>43</sup> Die Kommission schließt sich dieser Bewertung an.«<sup>43</sup>

Seither stellt sich die Frage, wie diese »ungebundenen« Helfer\*innen als organisatorische Ressource genutzt werden können – und teils auch, ob sie das sollten. Die Kräfte der Selbsthilfe in der Organisationsumwelt, deren Emergenz die Organisation häufig beobachteten, aber nie ins planerische Kalkül ziehen konnten, sollen nun zu ihrer Resilienz beitragen. Man hat es mit einem *Re-Entry* der für Organisationen des Katastrophenmanagements grundlegenden Differenz von Notfallexpert\*innen und Laien, von »Katastrophenkundigen« und »Katastrophenunkundigen«<sup>44</sup> zu tun. Eine Differenz, die sich seit dem 19. Jahrhunderts mit der funktionalen Ausdifferenzierung der Notfall- und Katastrophenbewältigung ausbildete: organisationsbedingte Professionalisierung und Spezialisierung einerseits, Kompetenzzug und -verlust in der Umwelt andererseits. Sofern sie nicht Betroffene sind, wurden Laien vor Ort seitens der Hilfsorganisationen primär als Gaffer\*innen und Störer\*innen thematisiert, die die Operationen behindern, oder die, gerade wenn sie helfend eingreifen wollen, potentiell sich selbst und mithin den ganzen Einsatz gefährden.<sup>45</sup>

Dass die Sächsische Landesregierung auf der unbedingten Steuerungs- und Organisationskompetenz des Staates und der von ihm eingesetzten Organisationen im Katastrophenfall besteht, ist wenig verwunderlich. Zum einen kann sie sich auf zahlreiche Beispiele berufen, in denen unorganisierte Hilfe kontraproduktiv wirkt. Die Imagination richtet sich dann auf Fälle, wie sie etwa nach der Katastrophe im Ahrtal auftraten, als im Juli 2021 sämtliche freiwilligen Helfer\*innen gebeten wurden, das Ahrtal zu verlassen, da die Zufahrtsstraßen und die Straßen im Ahrtal überlastet waren und Einsatzkräfte nicht durchkamen. Selbst der überaus produktive und kreative Einsatz von Freiwilligen in der Flüchtlingshilfe 2015/16 kann in behördlicher Perspektive erhebliche Probleme aufwerfen. So berichten Schiffauer, Eilert und Rudloff in einer umfassenden Bestandsaufnahme

41 Vgl. Palen, Hughes 2018.

42 Vgl. Deutsches Rotes Kreuz 2014/2015/2016; Krüger, Albris 2021.

43 Sächsische Staatskanzlei 2013, S. 51.

44 Vgl. Clausen 2003, S. 66.

45 Vgl. Ellebrecht et al. 2013, S. 244–246.

zivilgesellschaftlicher Aktivitäten von ca. 15.000 Projekten, an denen über sechs Millionen Bürger\*innen beteiligt waren. In erster Linie entfaltete sich diese Hilfe als eine Art »Laboratorium«: »Die Experimentierfreudigkeit der Initiativen setzt dabei die Ämter und auch die Betreiber unter Druck; dies führt manchmal zur Abwehr, genauso oft aber auch zum Umdenken und Öffnen.«<sup>46</sup> Mehr noch aber verweisen die Autor\*innen auf unterschiedliche Handlungslogiken von Zivilgesellschaft und Staat. Während die Flüchtlingshilfe jener lokal und am Konkreten ansetzt und letztlich auf ein gedeihliches Zusammenleben und herrschaftsfreien Umgang abstellt, steht für diesen die Wahrung staatlicher Souveränität im Zentrum: Flüchtlingspolitik und -hilfe ist an den Schutz von Grenzen, an der Erfassung und Kontrolle von Geflüchteten in seinem Hoheitsgebiet orientiert. Staatliches Agieren ist nicht auf pragmatische Lösungen zur Einzelfallhilfe eingestellt, sondern darauf, »gleiche Fälle gleich zu behandeln«.<sup>47</sup> Zivilgesellschaftliche Vernunft, die am individuellen Fall ansetzt, kann in administrativer Perspektive gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen.

Divergierende Interessen mögen im Fall der Flüchtlingshilfe besonders brisant sein, aber auch generell ist die intendierte Vernetzung von Organisation und Selbstorganisation von Bürger\*innen nicht ohne Reibungen und Widerstände zu haben. Um diese mit der Integration von ungebundenen Helfer\*innen in Aufgaben und Abläufe der Notfallhilfe von Einsatzorganisationen einhergehenden Ambivalenzen systematisch zu entfalten, greifen wir auf Luhmanns Bestimmung von Organisation als Kopplung von Mitgliedschaft und Verhaltenserwartungen zurück.<sup>48</sup> Erwartungen, die sich auf die generalisierte Akzeptanz von Normen und Regeln unabhängig von individueller Motivation beziehen. Für Einsatzorganisationen stellt sich die Frage, inwiefern mit Organisationsmitgliedschaft einhergehende Verhaltenserwartungen auf *Nicht*-Mitglieder ausgeweitet werden können – oder anders ausgedrückt: inwiefern diese Entscheidungen der Organisationen akzeptieren.

### *Mitgliedschaft*

Das entscheidende Mittel für Einsatzorganisationen, Zugriff auf emergente Gruppen im Notfall zu nehmen, ist die Registrierung. Wer immer vor Ort auftaucht, soll – sofern nicht autonom Hilfe geleistet werden soll – sich registrieren. Die Registrierung ist der formale Akt, der so etwas wie eine temporäre Mitgliedschaft begründet: versicherungsrechtlich werden Registrierte den Mitgliedern für die Dauer des Einsatzes gleichgestellt. Allerdings nicht arbeitsrechtlich: sie müssen nicht freigestellt und auch nicht weiterbezahlt werden. Organisationstheoretisch lässt sich diese formal abgesicherte Integration als *Contributorship* begreifen,

46 Schiffauer 2017, S. 18, 19.

47 Schiffauer 2018, S. 14.

48 Vgl. Luhmann 1964, 34ff.; Luhmann 2000, S. 80–122.

als eine Teilinklusion ohne Mitglied zu werden.<sup>49</sup> Mit dem Konzept lässt sich Mitgliedschaft graduell verstehen. Von einer Gradualität der Mitgliedschaft zu sprechen, liegt bei Einsatzorganisationen schon deshalb nahe, weil diese sich in Deutschland weitgehend auf ehrenamtliche Tätigkeit stützen. Organisationsintern zeigt sich diese Differenz bereits zwischen angestellten und ehrenamtlichen Einsatzkräften. Die standardisierte Grundausbildung bei Feuerwehr und medizinischen Rettungsdiensten garantiert zwar einen hohen Grad an Austauschbarkeit der Kräfte, dennoch besteht in punkto Ausrüstung und Spezialausbildung ein Gefälle zwischen haupt- und ehrenamtlichen Kräften. Werden nun auch ungebundene Helfer\*innen an der Organisation lokaler Rettungsmaßnahmen beteiligt, wird die Gradualisierung organisationaler Zugehörigkeit zum Problem.

*Contributorship* begründet durch Registrierung verweist zunächst auf die Definitionsmacht der Organisation. Sie behält sich die Entscheidung darüber vor, wer als *Contributor* rekrutiert wird. Sie entscheidet über den Einsatzort, teilt Aufgaben nach Kompetenzen, Qualifikationen und Ressourcen zu, stattet die Kräfte evtl. aus, setzt möglicherweise auf Grenzen, was den Bedarf an Kräften angeht und beendet den Einsatz.<sup>50</sup> Allerdings erweist sich schon bei der Registrierung, dass Einsatzorganisationen nur bedingt souverän entscheiden können, wen und wie viele sie als *Contributors* registrieren wollen. Sofern sie nicht integriert werden, stellen ungebundene Kräfte eine Konkurrenz für das staatliche Notfallmanagement dar. Die Registrierung kann zwar auch ohne direkte Verwendung einen Kontrolleffekt zeitigen, wenn Ungebundene daraufhin tatsächlich erst einmal den Bescheid zuständiger Organisationen über einen Hilfsbedarf abwarten. Dem Motiv, Hilfe zu leisten, kann unter Umständen auch mit dem Bescheid, dass keine benötigt werde, genüge getan werden. Andererseits drohen Ungebundene bei einer Verweigerung der Registrierung auf eigene Faust tätig zu werden und dadurch möglicherweise Einsatzkonzepte zu gefährden. Ein Einsatzleiter bei Überflutungen in Großbritannien im Winter 2014 formuliert: »If we turn someone away and they really do want to help, the likelihood is they are going to freelance and that is the last thing we want them doing.«<sup>51</sup> Insofern handelt es sich eher um eine *Contributorship* ohne oder nur mit sehr bedingter Möglichkeit zur Exklusion.<sup>52</sup>

Eine Lösung besteht im Versuch, Registrierungen potentieller Helfer\*innen nicht erst vor Ort in Notfallsituationen, sondern vorab vorzunehmen. Daten zu deren Fähigkeiten und materiellen Ressourcen sollen in ein Register fließen, um Ungebundene im Notfall gezielt abzurufen. Spontanhilfe soll in eine kalkulierbare Größe umgewandelt werden. Das Katastrophenmanagement versucht durch die Nutzung sozialer Medien oder über eigens entwickelte Apps die Selbstorganisa-

49 Vgl. zu diesem Konzept: Bencherki, Snack 2016; Grothe-Hammer 2019; Grothe-Hammer 2020.

50 Wir folgen hier Grothe-Hammers (2019, S. 102) tabellarischer Übersicht zu unterschiedlichen Dimensionen von *Contributorship*.

51 Zit. n. Harris et al. 2017, S. 362.

52 Auf eine solche Konstellation bezieht sich Lauritzen 2020, S. 473.

tion von Helfer\*innen gezielt zu initiieren, zu mobilisieren, sie anzuleiten oder auch zu steuern.<sup>53</sup> Allerdings scheinen solche Versuche, die Mobilisierung von ungebundenen Helfern auf die Ressourcenplanung für Einsätze abzustellen, bisher wenig erfolgreich. Und dies ist wenig überraschend: schon bei Ehrenamtlichen bleibt ungewiss, wer im Notfall tatsächlich zur Verfügung steht.

*Anerkennung, Reputation* für das Engagement ist ein nicht gering zu schätzendes Motiv für die Mitgliedschaft in Organisationen des Bevölkerungsschutzes. Dies gilt insbesondere für ehrenamtliche Mitglieder, die in Deutschland eine tragende Säule des Katastrophenmanagements bilden. Wenn *Contributorship* qua Registrierung der Versuch ist, konkurrierende und potentiell dysfunktionale Hilfsbemühungen zu kontrollieren, so kann sie in dieser Hinsicht als Konkurrenz zu etablierten Strukturen gesehen werden. Denn das symbolische Kapital, das Ehrenamtliche viel zeitliche, teils auch finanzielle Investitionen kostet, färbt auch auf Spontanhelfer\*innen ab, die weitaus weniger investieren. Dies weckt Befürchtungen, dass die Motivation für dauerhaftes ehrenamtliches Engagement schwindet.<sup>54</sup> Mehr noch: Im Kontext des Hochwassers 2013 wird von frustrierten Ehrenamtlichen berichtet, die kaum in den Einsatz kamen und gar von Ehrenamtlichen, die ihre Wartepositionen verließen, um sich an Aktionen von ungebundenen Kräften zu beteiligen.<sup>55</sup> Die organisationale Antwort auf diese Befürchtung, *Contributorship* führe zu einer symbolischen Entwertung des Ehrenamts, sehen Protagonisten einer Öffnung für ungebundene Helfer\*innen in der Etablierung einer neuen hierarchischen Stufe. Ehrenamtliche sollen aufgewertet werden, indem eine neue Rolle mit erweiterten Kompetenzen geschaffen wird: Ungebundene einzuweisen, anzuleiten und rudimentär auszubilden. Auch wenn beide Hilfe leisten, so das Kalkül, lasse sich dergestalt die symbolische Differenz zwischen Ehrenamt und *Contributorship* markieren.

Skepsis gegenüber einer Einbindung von Ungebundenen speist sich auch aus starken motivationalen, *intrinsischen Bindungen* von Mitgliedern an die jeweiligen Organisationen, was mit entsprechenden Abgrenzungsbewegungen einhergeht. Zwei Motivlagen lassen sich dafür anführen. Einsatzorganisationen sind Organisationen, die sich in Hochrisikoumwelten bewegen, bei denen Fehler im operativen Vorgehen fatale Folgen haben können. Ihnen wird daher eine hochgradige Zuverlässigkeit abverlangt. Die Organisation, vor allem aber auch die von ihren Diensten abhängige Klientel, hat ein starkes Interesse an ihrem fehlerfreien Betrieb. Krisenstäbe, Feuerwehren, Notfall- und Rettungsdienste stehen geradezu paradigmatisch für *High Reliability Organizations* – besser als *High Reliability-Seeking Organizations* zu bezeichnen –, denen neben situativer Anpassungsfähigkeit und Lernfähigkeit eine ausgeprägte Fehlerkultur, eine Fixierung auf Fehlervermeidung und -bearbeitung zugeschrieben wird. Diese Erwartung

53 Vgl. die zahlreichen Forschungsprojekte im Rahmen der Sicherheitsforschung des BMBF und der EU insbesondere INKA, ENSURE und RESIBES. Dazu auch: Hälterlein, Kaufmann 2022.

54 Vgl. Strate, Schill 2013, S. 4.

55 Deutsches Rotes Kreuz 2014, S. 32; Krüger, Albris 2021, S. 351.



gilt schließlich auch im Binnenverhältnis: als ein Sich-Verlassen-Können auf ein sachadäquates, zuverlässiges Operieren unter riskanten Bedingungen. Weil sie in solchen Kontexten operieren, ist Vertrauen für Einsatzorganisationen eine zentrale Ressource – und Korpsgeist nicht selten seine Manifestation. An Nicht-Mitglieder lassen sich hingegen nur sehr begrenzt Vertrauenserwartungen richten.

Mitgliedschaft ist ein formales Verhältnis und definiert zunächst lediglich formale Erwartungsstrukturen, unabhängig von individueller Motivation. Seit längerem lässt sich allerdings beobachten, dass Semantiken des persönlichen Engagements, ganzheitlicher Mitarbeiteridentität oder ethisch-moralischer Identifizierung in vielen Organisationen Einzug halten. Der Organisationsanspruch tendiert dazu, individuelle Motivlagen mit organisatorischen identisch zu setzen. Emotion wird somit eine wichtige Quelle der Motivation, der geforderte Involvierungsgrad wächst.<sup>56</sup> Einsatzorganisationen sind, da sie auf Ehrenamt setzen, prinzipiell auf eine solche Koppelung von individueller und organisatorischer Motivlage angewiesen – auch wenn das Engagement der einzelnen Mitglieder dann erheblich differieren mag. Viele Hilfsorganisationen orientieren sich – sehr prononciert etwa beim Roten Kreuz – daher auch explizit an ethisch-moralischen Grundsätzen, die spezifische persönliche Einstellungen voraussetzen. Dass solche Formen enger Bindung organisationskulturelle Grenzziehungen verstärken, liegt nahe.<sup>57</sup> Solche Abgrenzungsbewegungen erschweren generell die interorganisationale Zusammenarbeit,<sup>58</sup> nicht allein die mit ungebundenen Helfer\*innen. Sie müssen allerdings nicht durchschlagen. So zeigen vereinzelte Untersuchungen zur Einschätzung von Mitgliedern von Einsatzorganisationen, dass eher die hohe Motivation der ungebundenen Helfer\*innen beeindruckt als mangelndes Vertrauen – und schlicht auch ein gemeinsames Interesse: eben Hilfe zu leisten.<sup>59</sup>

### *Hierarchisierte Kommunikationserwartungen*

Organisationen der Gefahrenabwehr sind strikt *hierarchisch* aufgebaut; die Berufsfeuerwehren geradezu militärisch. Organisationserwartungen binden Mitglieder an Befehle oder Anweisungen, unabhängig von deren Motivation. Und auch, wenn, wie bei Feuerwehr und Rettungsdienst tendenziell der Fall, organisationale Ziele und Mitgliedermotivation zusammenfallen, so ist die individuelle Hilfsmotivation durch eine hierarchische Strukturierung von Operationen diszipliniert. In der interorganisationalen Zusammenarbeit allerdings erschweren nicht selten heterogene Erwartungen an hierarchisierte Kommunikation und entsprechende Handlungspraktiken eine übergeordnete Koordination: »Die machen ihren eige-

56 Vgl. als Überblick: Stenner, Andersen 2020. Laut Mistele (2007) ist die Deckung von Mitgliedermotivation und Organisationszweck bei Einsatzorganisationen außerordentlich hoch.

57 So etwa stellt sich gegenwärtig die Frage, wie Feuerwehren mit zunehmender gesellschaftlicher Diversität umgehen; vgl. Groß 2021.

58 Vgl. Schumann et al. 2010.

59 Vgl. Deutsches Rotes Kreuz 2014, S. 34–41.

nen Stiefel«<sup>60</sup> sind dann typische Beschreibungen für mangelnde Kooperationsbereitschaft. Noch stärker kann dies für Ungebundene gelten, die prinzipiell keinen Organisationserwartungen verpflichtet sind. Sie können durchaus Eigeninteressen in der Form, Hilfe zu leisten, verfolgen; ihre Motivation und (Selbst-)Verpflichtung ist für Organisationen weitgehend unberechenbar. Mit der *Contributorship* qua Registrierung stellen Organisationen nicht zuletzt darauf ab, ungebundene Helfer\*innen auf hierarchische Strukturierung zu verpflichten. Die Akzeptanz hierarchischer Kommunikation gilt als *conditio sine qua non*.<sup>61</sup> Dennoch gilt, was für freiwillige *Contributorship* mit begrenzter Möglichkeit zur Exklusion generell gilt: Registrierung ist kein Vertrag, die Verpflichtung, den Regeln der Organisation zu folgen, kann nicht mittels Sanktionen gestützt werden.<sup>62</sup> Berichte über die Eigensinnigkeit des Einsatzes von ungebundenen Helfer\*innen sind daher Legion. So etwa können Einsatzort und Zweck in Frage gestellt werden. Aus den Dresdener Ereignissen wird berichtet, dass Anwohner\*innen und ungebundene Helfer\*innen die Festlegung von Überflutungsgebieten kritisierten, LKW-Lieferungen mit Sandsäcken aufhielten, um Schutzwälle auch an Abschnitten zu errichten, die als Überflutungsgebiete vorgesehen waren.<sup>63</sup> Auch dann, wenn Hierarchien und Autorität prinzipiell anerkannt werden, können Führungsebenen nicht mit organisationsspezifischer Sozialisation rechnen: »Da kann ich nicht kommen, auf meine Schulterklappen verweisen und sagen: Gucken Sie mal, ich hab' hier vier goldene Streifen drauf und ich habe Ihnen jetzt was zu sagen. Das funktioniert nicht. Das interessiert die Leute auch gar nicht«. <sup>64</sup> Offen ist folglich, ob Einsatzorganisationen eigene Kommunikationserwartungen gegenüber potentiell konkurrierenden durchsetzen können. Statt Befehlen Folge zu leisten, werden verstärkt Erklärungen für das Befohlene erwartet.

### Programm

Katastrophenhilfe bedeutet in aller Regel Handeln unter Knappheitsbedingungen. Prinzipiell können ungebundene Helfer\*innen in jeder Hinsicht Ressourcen steigern: evtl. sind sie schneller vor Ort, über soziale Medien lassen sich unter Umständen mehr ungebundene Kräfte mobilisieren als organisierte einsatzbereit

60 Schumann et al. 2010.

61 De facto allerdings, das zeigt die Erfahrung mit ungebundenen Helfern bei der Notfallhilfe im Rahmen der Flüchtlingskrise 2015/16 und im Ahrtal 2021, fehlt es an einer institutionalisierten Verbindungsstelle bei den Organisationen mit der Aufgabe der Koordination von Ungebunden (Auskunft von Wolfgang Frühauf, Freiwilligenkoordination DRK Landesverband Hessen). Der bekannt gewordene »Helfer Shuttle«, der eine Koordinationsfunktion des Einsatzes im Ahrtal übernahm, war wiederum eine Selbstorganisation von Ungebundenen, die jedoch Erfahrung als Führungskräfte in Behörden und Organisationen des Bevölkerungsschutzes hatten.

62 Dazu ausführlich Lauritzen 2020, insbes. S. 467–470.

63 Vgl. Krüger, Albris 2021, S. 350, die nicht zuletzt aufgrund der von Verantwortlichen beklagten Kontrolllücke von »resilience unwanted« sprechen.

64 Eine Führungskraft zitiert in Deutsches Rotes Kreuz (2014, S. 41).

sind, der materielle Beitrag kann massiv zu Buche schlagen – etwa durch Bau-firmen mit schwerem Gerät –, sie bringen spezielle Kenntnisse und Expertise mit – wie Sprach-, Medien- oder IT-Kompetenzen – womit sie nicht zuletzt das Informationsspektrum zur Lage enorm erweitern können. So etwa durch *Digital Volunteers*, die bei großen Schadenslagen Informationen aus sozialen Netzwerken sammeln, aufbereiten und den Einsatzkräften zur Verfügung stellen. Ihren ersten prominent gewordenen Einsatz hatten diese nach dem Erdbeben in Haiti 2010, wo Lagekarten, die durch die Zusammenarbeit quer über die Kontinente verstreut operierender Freiwilliger zustande kamen, zur Grundlage der Katastrophenhilfe vor Ort avancierten.<sup>65</sup>

*Digital Volunteers* sind sicherlich das Paradebeispiel für den Nutzen, den emergente Gruppen von Freiwilligen im Rahmen des Bevölkerungsschutzes versprechen: außerhalb bürokratischer Ordnung können sie schneller und unkonventioneller operieren; sie sind möglicherweise stärker am Puls der Zeit technischer und sozialer Entwicklungen, können eher Bedarfe erspüren und unkonventionelle Lösungen finden; und sie können einen Bedarf decken, der durch die etablierten Organisationen nicht identifiziert wurde oder dem diese nicht entsprechen können.<sup>66</sup> Die Operationsweise von *Digital Volunteers* unterscheidet sich stark von üblichen Tätigkeiten von Einsatzkräften: Mikroblogs auswerten, kontinental verteilt, Arbeit fernab des eigentlichen Geschehens, zwar mit hochgradiger Expertise, die inhaltlich aber keineswegs auf Katastrophengeschehen spezialisiert ist. Dies scheint generell signifikant für die Möglichkeit, Nicht-Mitglieder in Programmabläufe zu integrieren: Operative Vorgehen, in denen Zuverlässigkeit in geringerem Maß gefragt ist, lassen eher Raum für eine Fluidität und Offenheit durch die Inklusion von Nicht-Mitgliedern. Einsätze in weniger kritischen Bereichen bieten sich einer netzwerkförmigen Öffnung eher an.<sup>67</sup> Anders ausgedrückt: je mehr der *High-Reliability*-Charakter der Organisation erforderlich ist, desto weniger wird Spielraum für Nicht-Mitglieder gesehen.<sup>68</sup>

Im Gegensatz zu professionellen und auch ehrenamtlichen Mitgliedern sind ungebundene Helfer\*innen in der Regel nicht für den Katastrophenschutz oder Notfallhilfe ausgebildet. Dies, so der Tenor der Organisationsschriften, gilt nicht nur

65 Vgl. Starbird, Palen 2011.

66 Die meisten dieser Aspekte finden sich schon im häufig referenzierten Aufsatz von Drabek, McEntire 2003. Vgl. auch Lauritzen 2020. Insbesondere in ausgedehnten und länger andauernden Not- und Krisenlagen, wie der Flüchtlingslage 2015/16 können ungebundene Hilfsleistungen Ideen, Expertise und Leistungen einbringen, die weit über das hinausgehen, was von Behörden und Organisationen im Sicherheitsbereich geleistet und erwartet werden kann; vgl. dazu Schiffauer 2017.

67 Dieser Logik folgt auch die Einteilung von Einsatzmöglichkeiten in einer Schrift des Deutschen Roten Kreuzes (2014, S. 13f.).

68 So sehr *High-Reliability* mit hochgradiger Flexibilität, situativer Anpassungsfähigkeit, Lernfähigkeit und ausgeprägter Fehlerkultur verbunden ist, so spricht vieles dafür, dass diese Fluidität auf hochgradiger Standardisierung und Formalisierung aufbaut; vgl. Sydow, Windeler 2020.

für operative Fachkenntnisse, sondern ganz grundlegend. Die Differenz zwischen Katastrophenkundigen und Katastrophenunkundigen impliziere eine Differenz zwischen prinzipiellem Gefahren- und Gefährdungsbewusstsein und bestenfalls sporadischer Laienkenntnis. Kontaminationsgefahr bei Hochwasser, umsturzgefährdete Bäume nach Sturmereignissen und ähnliches seien dem Laien nicht unbedingt präsent: die Schriften sind durchzogen von Warnungen vor potentieller Selbstgefährdung wegen Selbstüberschätzung, durch Verletzungs- und Infektionsgefahren, durch mangelnden Arbeitsschutz oder fehlende Hygiene.<sup>69</sup> Bei allen potentiellen Vorteilen, die ein Operieren mit Unterstützung durch Ungebundene bieten mag, rückt bei Einsatzorganisationen stets in den Blick, welche Kosten damit verbunden sind, diese einer organisatorischen Kontrolle zu unterstellen. So wird unter anderem betont, dass gerade dann, wenn die Organisationen unter Handlungsdruck stehen und die Ressourcen knapp sind, durch ungebundene Helfer\*innen ein zusätzlicher Bedarf an Ausrüstung, Training, Kommunikation und Koordination entsteht. Damit dies nicht in ein paradoxes Programm mündet, wird eine klassische, geradezu bürokratische Lösung vorgeschlagen: die Einrichtung von spezialisierten Schnittstellen und geplanter Ressourcen, die genau dieses Problem der Koordination und Einweisung bearbeiten, mit anderen Worten: Das flexible und fluide Organisieren von, mit und durch Ungebundene muss organisatorisch verankert werden.<sup>70</sup>

## 5. Schluss und Ausblick

Wenngleich die Einsatzorganisationen für die große Bandbreite täglicher Notfälle hierzulande als gut aufgestellt gelten, fokussieren die Organisationen des Bevölkerungsschutzes auf Entwicklungen, die tendenziell eine Überforderung ihrer Kapazitäten darstellen. Ihr Blick richtet sich seit 9/11 verstärkt auf räumlich, zeitlich und sozial ausgedehnte Großschadens- und Krisenlagen. Diagnostiziert wird eine zunehmende Vulnerabilität der Gesellschaft bedingt durch eine globale Interdependenz ihrer Infrastrukturen. Unter diesen Strukturbedingungen drohen Anschläge, Unfälle, extreme Naturereignisse oder Pandemien gravierende Auswirkungen nach sich zu ziehen.<sup>71</sup> Die Umweltbeobachtung der Organisationen thematisiert überdies auch Aspekte des demographischen Wandels, etwa eine zunehmende Hilfsbedürftigkeit der Bevölkerung. Problematisiert wird zudem ein mit gesteigerten Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen einhergehender Rückgang traditioneller Formen ehrenamtlichen Engagements.<sup>72</sup> Aus solchen Diagnosen resultieren Forderungen nach Transformationen der Strukturen des Bevölkerungsschutzes – die von einer bereichsspezifischen Neuorientierung<sup>73</sup> bis zur Einleitung

69 Vgl. u. a. Harris et al. 2017, S. 359.

70 Auskunft Wolfgang Frühauf, Freiwilligenkoordination DRK Landesverband Hessen.

71 Vgl. Kaufmann 2011.

72 Vgl. Steinführer 2014.

73 Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2021.

eines Paradigmenwechsels hin zu einer gesellschaftlich breit verankerten »resiliente[n] Katastrophenkultur«<sup>74</sup> reichen.

Im Zeichen dieser Diagnose wurden verstärkt Initiativen ergriffen, um die Schwelle zur Überforderung von Einsatzkräften hinauszuschieben; einige sollen hier kurz mit Rückgriff auf die bisherige Systematisierung skizziert werden.

*Sonderkonzepten und Priorisierungsprogrammen* wird zunehmend Übungs- und Ausbildungszeit gewidmet. Für Sonderlagen werden interorganisationale Kommunikation und Programmabläufe in Kraft gesetzt, die üblicherweise mit der Dimension der Schadenslage an Komplexität gewinnen. Aufwändige Szenarien werden auch im Großmaßstab (etwa mit 500 Verletzten) geübt, die Entwicklung von Schutzausrüstung und Detektionstechnologien wird forciert, vorangetrieben wird der Einsatz von Robotik und von künstlicher Intelligenz zur Unterstützung diverser Aufgaben, die sich im Einsatz stellen, ebenso wird intensiv an Triageprogrammen gearbeitet. Hierfür wird die Brauchbarkeit von Algorithmen getestet, die Effektivität unterschiedlicher Strategien erprobt und ihre Digitalisierung in Angriff genommen. Daneben wurde die Adaptionleistung der streng hierarchischen Einsatzorganisationen erhöht, indem die Handlungsspielräume von operativen Einsatzkräften vergrößert wurden.

Vor Umbrüchen steht die Freiwilligenorganisation im Rahmen der Einsatzorganisationen (*Typ III Expanding*). Diese stehen vor der Herausforderung, die ehrenamtliche Tätigkeit an gegenwärtige ökonomische, soziale und kulturelle Dynamiken anzupassen: dies bedeutet, neue Kommunikations- und Werbewege einzuschlagen, sich verstärkt um bisher nur marginal vertretene Gruppen zu bemühen, die Flexibilisierung der zeitlichen Bindung, letztlich einhergehend mit der Option, ehrenamtliches Engagement als befristetes Qualifikationsprojekt zu begreifen.<sup>75</sup>

Was die Ausweitung von Überlegungen zu *Typ IV Emergent* betrifft, so kann neben den anhaltenden Initiativen um ungebundene Helfer\*innen – nicht völlig emergent, aber in leichter Abwandlung – die Idee angeführt werden, dass Hilfsorganisationen den Versuch aufgeben, Alltagssysteme solange zu ersetzen bis diese wieder funktionieren. Dabei wird die Idee verfolgt reguläre Versorger mit behördlichen Kräften zu unterstützen, wenn (wie z. B. in einer Pandemie denkbar) diese in der Logistik und im Markt fehlen.<sup>76</sup> Die Organisationen des Katastrophenmanagements würden dann partiell selbst in die Rolle einer *Contributorship* treten.

## Literatur

- Bencherki, Nicolas; Snack, James P. 2016. »Contributorship and partial inclusion«, in *Manag Commun Q* 30, 3, S. 279–304.
- Berchtold, Claudia; Vollmer, Maike; Sendrowski, Philip; Neisser, Florian; Müller, Larissa; Grigoleit, Sonja 2020. »Barriers and facilitators in interorganizational disaster response«, in *Int J Disaster Risk Sci* 11, S. 46–58.

74 Voss 2022, S. 22.

75 Vgl. die Beiträge in INKA-Forschungsverbund 2015.

76 Vgl. Max, Schulze 2022, S. 147–170.

- Boin, Arjen; Bynander, Fredrik 2015. »Explaining success and failure in crisis coordination«, *Geogr Ann A* 97, 1, S. 123–135.
- Bourrier, Mathilde 2008. »Das Vermächtnis der High Reliability Theory«, in *Management komplexer Systeme*, hrsg. v. Weyer, Johannes; Schulz-Schaeffer, Ingo, S. 119–146. München: Oldenbourg.
- Brunner, Katharina; Graw, Lukas; Lenz, Johannes; Rüger, Till 2023. *Rettungsdienste am Limit: Wenn der Notarzt zu spät kommt*. <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-muenchen/rettungszeiten-101.html>. (Zugriff vom 19.03.2023).
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2021. *Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*. [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/neuausrichtung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/neuausrichtung.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Zugriff vom 13.08.2022).
- Calabresi, Guido; Bobbitt, Philip 1978. *Tragic Choices*. New York, NY: Norton.
- Clausen, Lars 2003. »Reale Gefahren und katastrophensoziologische Theorie. Soziologischer Rat bei FAKKEL-Licht«, in *Entsetzliche soziale Prozesse*, hrsg. v. Clausen, Lars; Geenen, Elke M.; Macamo, Elísio, S. 51–76. Münster: LIT.
- Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.) 2014/2015/2016. *Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei Schadensereignissen 1/2/3*.
- Drabek, Thomas E.; McEntire, David A. 2003. »Emergent phenomena and the sociology of disaster«, in *Disaster Prev Manag* 12, 2, S. 97–112.
- Dynes, Russell R. 1970. *Organized Behavior in Disaster*. Lexington, MA: Heath Lexington Books.
- Ellebrecht, Nils 2013. »Die Realität der Sichtung«, in *Notf Rett Med* 16, 5, S. 369–376.
- Ellebrecht, Nils 2019. »Why is treatment urgency often overestimated?«, in *Disaster Med Public Health Prep* 14, 5, S. 563–567.
- Ellebrecht, Nils 2020. *Organisierte Rettung. Studien zur Soziologie des Notfalls*. Wiesbaden: VS.
- Ellebrecht, Nils 2023. »Kooperieren und entscheiden im Notfall. Zur Bedeutung hierarchischer Grenzsysteme und arrangierter Kontaktstrukturen für den interorganisationalen Rettungseinsatz«, in *Organisierte Grenzrollen. Publikumskontakte und Außendienst in soziologischer Perspektive*, hrsg. v. Kieserling, André; Weißmann, Martin, Wiesbaden: VS.
- Ellebrecht, Nils; Jenki, Markus; Kaufmann, Stefan 2013. »Inszenierte Katastrophen: Zur Genese der Übung im Bevölkerungsschutz und ihren gegenwärtigen Formen«, in *Aufbruch ins Unversicherbare*, hrsg. v. Hempel, Leon; Bartels, Marie; Markwart, Thomas, S. 235–275. Bielefeld: transcript.
- Foerster, Heinz v. 2002. *Wissen und Gewissen. Versuch einer Brücke*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Frykmer, Tove; Uhr, Christian; Tehler, Henrik 2018. »On collective improvisation in crisis management«, in *Saf Sci* 110, S. 100–109.
- Geiger, Daniel; Danner-Schröder, Anja; Kremser, Waldemar 2021. »Getting ahead of time«, in *ASQ* 66, 1, S. 220–264.
- Groddeck, Victoria v.; Siri, Jasmin; Mayr, Katharina 2016. »Die Entscheidungsvergessenheit der Organisationsforschung«, in *Soziale Systeme* 20, 1, S. 167–192.
- Groß, Melanie 2021. *Bindekräfte der Freiwilligen Feuerwehren in Schleswig-Holstein. Zugehörigkeit, Gemeinschaft, Diversität und demokratisches Miteinander (Abschlussbericht)*.
- Grothe-Hammer, Michael 2019. »Membership or contributorship?«, in *Organization outside organizations*, hrsg. v. Ahrne, Goran; Brunsson, Nils, S. 84–112. Cambridge: University Press.
- Grothe-Hammer, Michael 2020. »Membership and contributorship in organizations«, in *Syst Res Behav Sci* 37, 3, S. 482–495.
- Grothe-Hammer, Michael; Berthod, Olivier 2017. »The programming of decisions for disaster and emergency response«, in *Curr Sociol* 65, 5, S. 735–755.
- Gusy, Christoph 2013. »Resilient Societies. Staatliche Katastrophenschutzverantwortung und Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung«, in *Verfassungsstaatlichkeit im Wandel*, hrsg. v. Heckmann, Dirk; Schenke, Ralf P.; Sydow, Gernot, S. 995–1010. Berlin: Duncker & Humblot.

- Hälterlein, Jens; Kaufmann, Stefan 2022. »Resilienz durch Integration freiwilliger Helfer\*innen in den Katastrophenschutz«, in *Resilienz als Prozess*, hrsg. v. Endreß, Martin; Rampp, Benjamin, S. 289–310. Wiesbaden: VS.
- Harris, Margaret; Shaw, Duncan; Scully, Judy; Smith, Chris M.; Hieke, Graham 2017. »The involvement/exclusion paradox of spontaneous volunteering«, in *NVSQ* 46, 2, S. 352–371.
- Hughes, Everett C. 1971. *The Sociological Eye*. Chicago: Aldine-Atherton.
- INKA-Forschungsverbund 2015 (Hrsg.). *Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement*. Schwalbach.
- Kaufmann, Florentin von 2020. »Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen«, in *Einsatzorganisationen*, hrsg. v. Kern, Eva-Maria et al., S. 235–248. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Kaufmann, Stefan 2011. »Zivile Sicherheit. Zum Aufstieg eines Topos«, in *Sichtbarkeitsregime*, hrsg. v. Hempel, Leon; Krasmann, Susanne; Bröckling, Ulrich, S. 101–123. Wiesbaden: VS.
- Kendra, James; Wachtendorf, Tricia 2007. »Improvisation, creativity, and the art of emergency management«, in *Understanding and Responding to Terrorism*, hrsg. v. Durmaz, Huseyin; Sevinc, Bilal; Siddik, Ahmet Sait; Ekici, Siddik, S. 324–335. Washington, DC: IOS Press.
- Klein, Katherine J.; Ziegert, Jonathan C.; Knight, Andrew P.; Xiao, Yan 2006. »Dynamic delegation. Shared, hierarchical, and deindividualized leadership in extreme action teams«, in *ASQ* 51, 4, S. 590–621.
- Kreh, Alexander; Brancaloneoni, Rachele; Magalini, Sabina Chiara; Chieffo, Daniela Pia Rosaria; Flad, Barbara; Ellebrecht, Nils; Juen, Barbara 2021. »Ethical and psychosocial considerations for hospital personnel in the Covid-19 crisis«, in *PLoS one* 16, 4, e0249609.
- Krüger, Marco; Albris, Kristoffer 2021. »Resilience unwanted«, in *Secur Dialogue* 52, 4, S. 343–360.
- LaPorte, Todd R.; Consolini, Paula M. 1991. »Working in practice but not in theory«, in *J Public Adm Res Theory* 1, 1, S. 19–48.
- Lasogga, Frank; Ameln, Falko von 2010. »Kooperation bei Großschadensereignissen«, in *Gruppendynamik Organ* 41, 2, S. 157–176.
- Lauritzen, Ghita D. 2020. »Looking beyond formal organization«, in *Syst Res Behav Sci* 37, S. 467–481.
- Lübbe, Weyma 2001. »Veralltäglichere Triage?«, in *Ethik Med* 13, 3, S. 148–160.
- Luhmann, Niklas 1964. *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas 2000. *Organisation und Entscheidung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Max, Matthias; Schulze, Matthias 2022. *Hilfeleistungssysteme der Zukunft. Analysen des Deutschen Roten Kreuzes zur Aufrechterhaltung von Alltagssystemen für die Krisenbewältigung*. Bielefeld.
- Misteel, Peter 2007. *Faktoren des verlässlichen Handelns. Leistungspotenziale von Organisationen in Hochrisikoumwelten*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Moynihan, Donald P. 2009. »The network governance of crisis response«, in *J Public Adm Res Theory* 19, 4, S. 895–915.
- Palen, Leysia; Hughes, Amanda L. 2018. »Social media in disaster communication«, in *Handbook of disaster research*, hrsg. v. Rodríguez, Havidán; Donner, William; Trainor, Joseph E., S. 497–518. New York: Springer.
- Palmer, C. E.; Gonsoulin, Sheryl M. 1990. »Paramedics, protocols, and procedures«, in *Deviant Behav* 11, 3, S. 207–219.
- Pothast, Jörg 2021. »Innovation und Katastrophe«, in *Handbuch Innovationsforschung*, hrsg. v. Blätzel-Mink, Birgit; Schulz-Schaeffer, Ingo; Windeler, Arnold, S. 363–380. Wiesbaden: Springer.
- Quarantelli, Enrico L. 1988. »Disaster crisis management: A summary of research findings«, in *J Manag Stud* 25, 4, S. 373–385.
- Quarantelli, Enrico L. 1994. *Emergent Behaviours and Groups in the Crisis Time Periods of Disasters*. <https://udspace.udel.edu/handle/19716/591> (Zugriff vom 24.04.2023).

- Quarantelli, Enrico L. 2006. *Catastrophes are Different from Disasters*. <https://items.ssrc.org/understanding-katrina/catastrophes-are-different-from-disasters-some-implications-for-crisis-planning-and-managing-drawn-from-katrina/> (Zugriff vom 24.04.2023).
- Roberts, Karlene H.; Bigley, Gregory A. 2001. »The incident command system«, in *AMJ* 44, 6, S. 1281–1299.
- Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.) 2013. Bericht der Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Untersuchung der Flutkatastrophe 2013. <https://www.medien-service.sachsen.de/medien/medienobjekte/100586/download> (Zugriff vom 24.04.2023).
- Schiffauer, Werner 2017. »Einleitung. Eine neue Bürgerbewegung«, in *So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten*, hrsg. v. Schiffauer, Werner; Eilert, Anne; Rudloff, Marlene, S. 13–34. Bielefeld: transcript.
- Schiffauer, Werner 2018. »Die Civil Society als feine Kunst betrachtet«, in *So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. Bedingungen für die nachhaltige Projektarbeit mit Geflüchteten. Eine Bilanz*, hrsg. v. Schiffauer, Werner; Eilert, Anne; Rudloff, Marlene, S. 9–31. Bielefeld: transcript.
- Schmidt, Volker H. 1996. »Veralltäglicung der Triage«, in *Z Soziol* 25, 6, S. 419–437.
- Schütte, Patricia M.; Schulte, Yannic; Schönefeld, Malte; Fiedrich, Frank 2022. »Krisenbewältigung und interorganisationale Zusammenarbeit«, in *Krisenmanagement am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/2016*, hrsg. v. Schütte, Patricia M.; Schulte, Yannic; Schönefeld, Malte; Fiedrich, Frank, S. 87–126. Wiesbaden: VS.
- Schumann, Sandra; Mähler, Mareike; Strohschneider Stefan 2010. »Die machen ihren eigenen Stiefel. Interorganisationale Zusammenarbeit von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben«, in *Polizei & Wissenschaft*, 3/2010, S. 41–49.
- Seibel, Wolfgang; Klamann, Kevin; Treis, Hannah 2017. *Verwaltungsdesaster. Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt: Campus.
- Starbird, Kate; Palen, Laysia 2011. *Voluntweeters: self-organizing by digital volunteers in times of crisis*. Vancouver: ACM-Press.
- Steinführer, Annette 2014. »Freiwillige Feuerwehren als Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Tradiertes Ehrenamt im gesellschaftlichen Wandel«, in *Organisationen und Experten des Notfalls. Technik und Kultur von Rettungswesen und Feuerwehr im Wandel*, hrsg. v. Jenki, Markus; Ellebrecht, Nils; Kaufmann, Stefan, S. 169–186. Berlin: LIT.
- Stenner, Paul; Andersen, Niels Å. 2020. »The emotional organization and the problem of authenticity«, in *Syst Res Behav Sci* 37, 3, S. 450–466.
- Strate, Leander; Schill, Jürgen 2013. *Spontanhelfer – Last oder Chance für Katastrophenschutz-Organisationen?* BBE-Newsletter 22/2013.
- Sydow, Jörg; Windeler, Arnold 2020. »Temporary organizing and permanent contexts«, in *Curr Sociol* 68, 4, S. 480–498.
- Vidal, Renaud; Roberts, Karlene H. 2014. »Observing elite firefighting teams. The triad effect«, in *J Contingencies Crisis Manag* 22, 1, S. 18–28.
- Voss, Martin 2022. *Zustand und Zukunft des Bevölkerungsschutzes in Deutschland – Lessons to learn*. Berlin.
- Weick, Karl E.; Sutcliffe, Kathleen M. 2007. *Managing the unexpected. Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Zurich Insurance Group 2022. *PERC Ereignisanalyse Hochwasser Bernd*. [https://www.drk.de/fileadmin/user\\_upload/Forschung/aktuelle\\_Projekte/HW/IFRC\\_PERC\\_Ereignisanalyse\\_Bernd.pdf](https://www.drk.de/fileadmin/user_upload/Forschung/aktuelle_Projekte/HW/IFRC_PERC_Ereignisanalyse_Bernd.pdf) (Zugriff 27.02.2023)



**Zusammenfassung:** Obgleich die Anforderungen an Einsatzorganisationen bei Sonderlagen und in Katastrophen dramatisch zunehmen, ist ihr Scheitern keine Option. Sie reagieren daher mit drei Grenzverschiebungen: (1) der Redefinition von Leistungsgrenzen mittels Priorisierungsprogramme, (2) dem selektiven Hinzuschalten von Improvisationsmöglichkeiten und (3) der Anbindung von ungebundenen Helfer\*innen mittels *Contributorship*.

**Stichwörter:** High Reliability Organisation, Freiwillige Helfer, Organisationsgrenzen, Triage, Leistung

### **Organised boundary shifting. Performance adjustment and volunteer inclusion in emergency and disaster management**

**Summary:** Although the demands on emergency organisations in special situations and disasters increase dramatically, their failure is not an option. Therefore, they react with three shifts: (1) the redefinition of performance limits by means of prioritisation programmes, (2) the selective activation of improvisation and (3) the inclusion of volunteers via contributorship.

**Keywords:** High Reliability Organisation, volunteers, organisational boundaries, triage, organisational performance

#### **Autoren:**

Dr. Nils Ellebrecht  
Universität Freiburg  
Centre for Security and Society  
nils.ellebrecht@soziologie.uni-freiburg.de

Prof. Dr. Stefan Kaufmann  
Universität Freiburg  
Centre for Security and Society  
stefan.kaufmann@soziologie.uni-freiburg.de