

# Effektive Entscheidungen im Krisenmanagement durch Einbezug von Bevölkerungsverhalten

## Einleitung

Sowohl die andauernde COVID-19-Pandemie als auch die Flutkatastrophe im Juli 2021 zeigen, dass die Krisenbewältigung besonders dann effektiv ist, wenn das Wissen um die Bevölkerung und deren Verhalten, Bedarfe und Bedürfnisse, Potenziale und Ressourcen als Grundlage für Entscheidungen im Krisenmanagement stärker einbezogen wird.

Entscheidungen im Krisenmanagement, die auf die Änderung des individuellen Verhaltens abzielen, wie z. B. Regelungen zum Abstandhalten in pandemischen Lagen oder energiesparendes Verhalten in einer Energiemangellage, erfordern eine Risiko- und Krisenkommunikation, die empathisch und im Wesen partnerschaftlich gestaltet ist (Schopp et al. 2022). Um dies zu erreichen, sollte die Bevölkerung differenziert betrachtet werden und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zu sozialen Dynamiken, Risikowahrnehmung,

Informationsbedarfen, Selbstschutzkompetenzen oder sozioökonomischen Rahmenbedingungen mit einbezogen werden.

Sowohl die Risiko- und Krisenkommunikation seitens der Behörden mit Sicherheitsaufgaben (BOS) als auch die Interaktion zwischen Bevölkerungsgruppen kann entscheidend die Resilienz von Individuen und Bevölkerungsgruppen im Krisen- und Katastrophenfall beeinflussen (Heidt et al. 2017). Daher sollte Bevölkerungsverhalten standardisiert in Krisenstäben dargestellt und zur Lagebewertung herangezogen werden. Der Fokus sollte dabei vor allem auf wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen zu Aspekten des Bevölkerungsverhaltens wie z. B. Risikowahrnehmung und Vertrauen, Selbstschutzkompetenzen und Netzwerkbildung gerichtet sein. Die Erkenntnisse dazu können als zusätzliche Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen im Krisenmanagement herangezogen werden (Schopp et al. 2022).



## Bevölkerungsverhalten in Krisen und Katastrophen

Das Bevölkerungsverhalten im Krisenmanagement ist eine übergeordnete Begrifflichkeit für das Verhalten und Erleben von Menschen hinsichtlich der Risikowahrnehmung, Vermeidung, Vorsorge und Bewältigung von Krisen und Katastrophen. Unter Bevölkerungsverhalten werden hier (anders als in der Psychologie üblich) nicht nur das beobachtbare Verhalten verstanden, sondern auch kognitive, emotionale, motivationale sowie soziale Prozesse.

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird häufig von „der Bevölkerung“ gesprochen. Es ist jedoch zu beachten, dass sich eine Gesellschaft aus unterschiedlichen Individuen und Bevölkerungsgruppen zusammensetzt und damit auch das Verhalten der Bevölkerung in der Regel eine erhebliche Varianz aufweist. Das Bevölkerungsverhalten auf individueller, sozialer und gesellschaftlicher Ebene wird von verschiedenen Faktoren und Rahmenbedingungen beeinflusst. Soziodemografische Merkmale (Alter, Geschlecht etc.) spielen ebenso eine Rolle wie soziale Lebensräume und die Sozialstruktur eines Gebietes (Bildung, Migrationsgeschichte, Einkommen). Dies beinhaltet soziale Dynamiken und Handlungsfähigkeiten von sozialen Gruppen und Individuen.

Im Bevölkerungsschutz wird das Bevölkerungsverhalten vor allem im Zusammenhang mit der Prävention und der Bewältigung von Krisen und Katastrophen betrachtet. Ziel ist es nicht nur, das Verhalten der Bevölkerung zu beschreiben und zu erklären, sondern dieses auch zu antizipieren, insofern bereits in der Vergangenheit ähnliche Krisen- und Katastrophenlagen stattgefunden haben, also aus der Erfahrung zu schöpfen. Dabei sollte sichergestellt sein, dass dies auf wissenschaftlicher Grundlage geschieht. Weiterhin gilt es, vorhandene gesellschaftliche Ressourcen zu erfassen und Unterstützungsangebote vorzubereiten (Schopp et al. 2022). Das Ziel ist dabei, eine adäquate Bewältigungsstrategie in Krisen und Katastrophen seitens der Bevölkerung zu erreichen. Eine angemessene Bewältigungsstrategie

ist geprägt durch „eine differenzierte Informationsverarbeitung, ein angemessenes Stresslevel und hohe Selbstwirksamkeitserwartung“ (Holenstein und Köng 2014, S. 20).

## Einflussfaktoren auf das Bevölkerungsverhalten im Ereignisfall

Es können keine allgemeingültigen Aussagen über das Bevölkerungsverhalten getroffen werden, da dieses situations- und personenspezifisch zu betrachten ist. Grundsätzlich kann allerdings davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Bevölkerung sich situationsadäquat verhält bzw. verhalten kann, wenn eine angemessene Unterstützung bereitgestellt wird (Holenstein und Köng 2014).

Gleichwohl das Verhalten der Menschen während und auch abseits von Krisen- und Katastrophenlagen äußerst heterogen ist, gibt es übergreifende Bedarfe und Verhaltensweisen, die von der katastrophensoziologischen Forschung umfassend dargestellt werden.

Allerdings hängt das manifeste Verhalten von vielen Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen ab und ist schwer vorhersagbar (Fritsche 2010; Holenstein und Köng 2014). Es gibt einige Einflussfaktoren, die sich auf das Bevölkerungsverhalten auswirken und die im Krisenmanagement berücksichtigt werden sollten. Das sind zum einen gesellschaftliche Faktoren der betroffenen Bevölkerungsgruppe wie z. B. die soziodemografische Zusammensetzung, Erfahrungswerte aus vergangenen Katastrophen und Krisen, der sozioökonomische Status und soziale Ressourcen (z. B. familiäre und freundschaftliche Verbindungen). Zum anderen können ereignisspezifische Faktoren das Bevölkerungsverhalten beeinflussen wie z. B. räumliche und zeitliche Nähe der betroffenen Bevölkerungsgruppe zum Ereignis. Weiterhin können gesamtgesellschaftliche Strukturmerkmale wie die Organisation des Bevölkerungsschutzes oder politische und soziale Prozesse das Bevölkerungsverhalten im Krisenmanagement beeinflussen (Holenstein und Köng 2014; Helmerichs et al. 2017).

## **Glaubenssätze und Fakten: Panik, Plünderungen und Passivität**

Die Vorstellungen über das Verhalten von Menschen in Krisen und Katastrophen wie z. B. panisches Fluchtverhalten, Gewalt und Plünderungen sowie das Verfallen in Passivität halten sich bislang hartnäckig, obgleich sie empirisch widerlegt sind (Fritsche 2010; Holenstein und Köng 2014). Eine mögliche Erklärung ist die häufig effekt- und spannungsgeladene, dramaturgische Nutzung von Katastrophenszenarien durch die Film- und Fernsehindustrie, sodass sich darin gezeigte Verhaltensweisen und Eindrücke manifestiert haben und nur noch schwer zu überschreiben sind. Weiterhin besteht die Gefahr, dass negativ wahrgenommene Erlebnisse mit Menschen in Alltagssituationen (z. B. im Rahmen von Feuerwehr- oder Rettungsdienstesätzen) durch die BOS in einer Katastrophe oder Krise auf ganze Bevölkerungsgruppen übertragen werden. In Krisen ändert sich das Verhalten der Menschen jedoch vielmehr hin zu einer Gruppenorientierung.

### **Panisches Fluchtverhalten**

Panisches Fluchtverhalten im Sinne einer Panik als unabwendbares Massenphänomen ist in der Regel kein typisches Verhalten von Menschen in Krisen und Katastrophen. Das bedeutet, dass bspw. die grundsätzliche Annahme einer plötzlichen Massenpanik einhergehend mit egoistischem, aggressivem und chaotischem Verhalten nicht zutreffend ist. Panisches (Flucht-)Verhalten ist zwar unter bestimmten Voraussetzungen nicht auszuschließen, tritt aber vergleichsweise so selten auf, dass es von der Katastrophenforschung als insignifikant betrachtet wird (Fritsche 2010). Massenpanik ist in der Vergangenheit dann aufgetreten, wenn z. B. die lokalen Gegebenheiten begrenzte räumliche Kapazitäten hatten und der Zustrom an Menschen nicht stoppte. Der sich aufbauende Druck auf die Vorangehenden und die nicht vorhandene Möglichkeit, aus dem Gedränge zu entkommen, begünstigte in diesem Fall eine Massenpanik (Künzer et al. 2012b). Ein prominentes Beispiel hierfür ist die Loveparade in Duisburg

im Jahre 2010 mit 21 Toten und mehr als hundert Verletzten. Die Massenpanik tritt in der Regel nicht als Resultat einer Katastrophe oder Krise auf und Menschen verhalten sich in Notsituationen eher rational, gefasst und prosozial (Fritsche 2010).

### **Gewalt und Plünderungen**

Die Annahme, dass Plünderungen in Katastrophen- und Krisenlagen üblich und ein ernsthaftes Problem sind, ist ebenso nicht haltbar. Einzelne kriminelle Handlungen können durchaus vorkommen, jedoch kann davon ausgegangen werden, dass sich die deutlich überwiegende Mehrheit über Ländergrenzen hinweg in Notsituationen tendenziell ruhig, rational und vor allem prosozial verhält. Gesamtgesellschaftlich betrachtet sind eher dann Gewalt und Plünderungen zu erwarten, wenn das betroffene Gebiet bereits im Vorhinein von einer hohen Kriminalitätsrate geprägt war (Holenstein und Köng 2014).

### **Passivität**

Passives Verhalten ist in einer Notsituation eher die Ausnahme als die Regel. Menschen werden eher schnell aktiv, um mit der Krisenbewältigung und dem Wiederaufbau zu beginnen. Sogar in und nach schweren Katastrophen zeigen nur wenige Menschen eher passives Verhalten. Viel häufiger ist mittlerweile belegt, dass die Menschen sich solidarisieren und situationsangepasst handeln.

### **Risikowahrnehmung und Vertrauen**

Eine adäquate Risikowahrnehmung und Vertrauen in die BOS seitens der Bevölkerung wird durch eine gute und präventive Risikokommunikation gefördert. Dabei ist zu beachten, dass sich die Risikowahrnehmung von Personen im Krisenmanagement von der Risikowahrnehmung der Bevölkerung unterscheiden kann. Die Risikowahrnehmung der Bevölkerung wird vor allem von Faktoren wie z. B. Emotionen, Erfahrungswerte und Vertrauen in die BOS beeinflusst.

Eine adäquate Risikowahrnehmung kann durch eine Risiko- und Krisenkommunikation in zielgruppengerechter Sprache und mit zielgerichteten

Informationen vor, während und nach einem Ereignis gefördert werden. Dies hat den Effekt, dass eine differenzierte Informationsverarbeitung gefördert wird und damit auch die Selbstwirksamkeit im Ereignisfall. Zusätzlich gilt, dass informierte Bürger\*innen im Katastrophen- und Krisenfall eher bereit sind, „zu kooperieren und Anweisungen oder Vorschlägen zu folgen“ (Geenen 2010, S. 287).

Ein erfolgreiches Krisenmanagement demonstriert „die Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen“ (Lenz et al. 2021, S. 3) und kann damit das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat aufbauen und stärken. Das hat unmittelbar Einfluss auf die Akzeptanz der Maßnahmen des Krisenmanagements seitens der Bevölkerung.

## **Selbstschutzkompetenzen und Netzwerkbildung**

Selbstschutzkompetenzen beinhalten sowohl präventive und akute Maßnahmen zur eigenen Gefahrenabwehr als auch die Unterstützung von betroffenen Mitmenschen. So ist das eigene Schutzverhalten vor allem während der Corona-Pandemie einer der zentralen Aspekte für die Bewältigung dieser. Der Einbezug von Wissen zu Schutzverhalten, z. B. welche Bevölkerungsgruppen Kontaktbeschränkungen während pandemischer Lagen umsetzen und welche Bevölkerungsgruppen eher nicht, kann gut in der Gesundheitskommunikation genutzt werden.

Die Stärkung der individuellen Selbstschutzkompetenz führt dabei zu einer Stärkung der Resilienz der Bevölkerung auf gesellschaftlicher Ebene (Holenstein und Köng 2014).

Die aktive Vernetzung der betroffenen Bevölkerungsgruppen untereinander zum Zwecke der gegenseitigen Unterstützung ist ebenfalls ein wichtiger Faktor zur Bewältigung von Krisen bspw. durch Informationsaustausch oder Wiederaufbau nach einem Ereignis (Nachbarschaftshilfe, Spontanhilfen, etc.). Der Austausch von Informationen ist ein wichtiges Grundbedürfnis besonders während Krisen und Katastrophen. Betroffene greifen dabei auf bestehende Netzwerke in ihrem realen Umfeld (z. B. Familie, Nachbarschaft) oder virtuelle Varian-

ten (z. B. Messengerdienste, internetbasierte soziale Netzwerke) zurück. Häufig entstehen anlassbezogen auch gänzlich neue Netzwerke. Hier seien jene Netzwerke erwähnt, die bspw. durch Spontanhilfen ins Leben gerufen werden, um Hilfe zu koordinieren und Betroffene zu unterstützen bzw. ihnen eine weitere Anlaufstelle zu bieten.

## **Belastungen**

Belastungsreaktionen können sowohl psychische als auch physische Auswirkungen haben. Weiterhin können Belastungsreaktionen durch sozioökonomische Faktoren (z. B. Verringerung des Lebensstandards, Arbeitslosigkeit) oder auch individuelle Faktoren (z. B. Vereinsamung, Angst um Familie) beeinflusst werden (Reiter et al. 2018). Belastende Faktoren können also bereits im alltäglichen Leben vorhanden sein und durch eine Krise oder Katastrophe noch verstärkt werden. So können Krisen wie die Corona-Pandemie wie ein Brennglas fungieren und bereits bestehende soziale Ungleichheiten weiter verstärken (Schrader 2021). Dies gilt insbesondere bei langandauernden Ereignissen, die die ganze Gesellschaft betreffen, wenn auch in unterschiedlichen Ausmaßen wie in der anhaltenden Corona-Pandemie oder einer Energiemangellage.

## **Bevölkerungsverhalten – Transfer in die Praxis**

Ein Mittel zur Aufbereitung und Darstellung des Bevölkerungsverhaltens für das Krisenmanagement kann die Integration von Daten zum Bevölkerungsverhalten in ein Lagebild über das Bevölkerungsverhalten sein. Um aus diesen Daten Erkenntnisse in Bezug auf das Verhalten, die Reaktionen oder Stimmungen ableiten zu können, müssen diese Daten ausgewertet und zu anderen Lageaspekten in Beziehung gesetzt werden. Diese Aufbereitung für die Entscheider\*innen ist ein anspruchsvoller Prozess.

Die Informationen müssen dann durch die Akteur\*innen im Krisenmanagement interpretiert werden, um ein gemeinsames Verständnis und damit ein gemeinsames mentales Modell zu schaffen (Künzer et al. 2012a).

Grundsätzlich gibt es verschiedene Möglichkeiten, Daten für das Lagebild zum Bevölkerungsverhalten zu erheben. Voraussetzung ist, dass die Daten oder die Informationsquellen die höchstmögliche Qualität haben. Dabei können nach Pahi et al. (2018) z. B. folgende Kriterien zugrunde gelegt werden:

- Aktualität: Zeitpunkt und die Dauer der Datengewinnung bis zur Veröffentlichung
- Kritikalität und Relevanz: Bedeutung und Verständlichkeit der Informationsquelle und der Daten zur Erstellung eines Lagebildes Bevölkerungsverhalten
- Vertrauen und Objektivität: Vertrauenswürdigkeit und Objektivität der Informationsquellen und damit einhergehend die Wissenschaftlichkeit der Erhebungsmethoden

Relevante Daten für ein Lagebild zum Bevölkerungsverhalten können bereits vor einem Ereignis zur Verfügung stehen, wie z. B. Erkenntnisse aus der Katastrophenforschung, aus vergangenen Lagen oder Daten zu soziodemographischen und -ökonomischen Strukturen in den betroffenen Gebieten. Zusätzlich können Meinungsumfragen durchgeführt werden. Dies bietet sich vor allem bei langandauernden Lagen an. Auch Analysen der klassischen und sozialen Medien und die daraus gewonnenen Daten können die Lagebilderstellung und somit die Entscheidungsfindung im Krisenmanagement unterstützen.

Das Wissen zum Bevölkerungsverhalten in einem Ereignisfall kann eine Grundlage für weitere Entscheidungen zu Maßnahmen z. B. der Risiko- und Krisenkommunikation sein. Dabei ist eine bedarfsorientierte und bedarfsgerechte Umsetzung von großer Bedeutung, um die Bewältigungskompetenz der betroffenen Bevölkerung besser unterstützen zu können (Schopp et al. 2022).

So kann zum einen das Wissen um das tatsächliche Bevölkerungsverhalten in Krisen und Katastrophen für Akteure des Krisenmanagements leichter zugänglich gemacht werden und zum anderen kann das Bewusstsein für die Relevanz des Einbezugs von Bevölkerungsverhalten als Entscheidungsgrundlage weiter geschärft werden.

## Fazit

Bislang wird das Potenzial des Einbezugs des Bevölkerungsverhaltens als Grundlage für Entscheidungen im Rahmen der Krisenbewältigung zu wenig beachtet.

Fundiertes Wissen, z. B. über soziale Dynamiken, die Risikowahrnehmung, Informationsbedarfe und Selbstschutzkompetenzen der betroffenen Bevölkerung(-sgruppe), welches bereits vorab bekannt ist oder während einer Krise oder Katastrophe erhoben wird, kann dazu dienen, Entscheidungen und Maßnahmen im Rahmen der Krisenbewältigung an die tatsächlichen Bedarfe der Bevölkerung anzupassen. Die regelmäßige Adaption der Maßnahmen, angelehnt an die Reaktionen der Bevölkerung, kann sicherstellen, dass sich ändernde Bedarfe und Bedürfnisse der Bevölkerung einbezogen werden. Dadurch kann die Akzeptanz der Entscheidungen und der Maßnahmen im Krisenmanagement seitens der Bevölkerung weiter gesteigert werden.

Das tatsächliche Verhalten von Menschen in Krisen und Katastrophen ist jedoch von vielen Rahmenfaktoren abhängig und kann daher nicht konkret vorhergesagt werden. Das Wissen um potenzielle Verhaltensmuster stärkt die partnerschaftliche und dialogische Kommunikation vor, während und nach einer Krise und trägt somit zu einer effektiven und effizienten Krisenmanagementstrategie bei (Holenstein und Köng 2014).

Der Einbezug des evidenzbasierten Wissens über das Verhalten der Bevölkerung stellt daher einen Paradigmenwechsel dar, die Menschen mit ihren Bedarfen und Potenzialen wahrzunehmen, aktiv miteinzubeziehen und Krisenbewältigung stärker als Kooperation mit der Bevölkerung zu verstehen. Die Notwendigkeit eines Strategiewechsels wird durch aktuelle Forschung belegt (vgl. Schuchardt et al. 2017; Knauer und Beerlage (2020); Lamers 2016). Dieser Wechsel mag in Bezug auf die praktische Umsetzung innerhalb des gesamtstaatlichen Krisenmanagements noch am Anfang stehen, macht aber mit einem Lagebild Bevölkerungsverhalten einen Schritt in die richtige und vor allem eine zukunftsorientierte Richtung.

## Literaturverzeichnis

- Fritsche, Annika (2010): Panik in großen Menschenmengen. Ergebnisse aus der aktuellen Panikforschung. In: Bevölkerungsschutz (4), S. 25–29.
- Geenen, Elke M. (2010): Bevölkerungsverhalten und Möglichkeiten des Krisenmanagements und Katastrophenmanagements in multikulturellen Gesellschaften. Hg. v. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Forschung im Bevölkerungsschutz, 11).
- Heidt, Vitali; Groneberg, Christoph; Knoch, Thomas; Helmerichs, Jutta (2017): Bevölkerungsverhalten in Krisen und Katastrophen. Eine Auswertung der Großschadenslagen in Deutschland seit der Nachkriegszeit. Hg. v. BMBF-Projekt Kat-Leuchttürme. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.
- Helmerichs, J.; Karutz, H.; Geier, W. (2017): Psychosoziales Krisenmanagement. In: Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis, S. 285–300.
- Holenstein, Matthias; Köng, Anna-Lena (2014): Das Verhalten der Bevölkerung in Katastrophen und Notlagen. Literaturstudie. Hg. v. Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS. Stiftung Risiko-Dialog St. Gallen.
- Knauer, Gesine; Beerlage, Irmtraud (2020): Stärkung der Psychosozialen Notfallkompetenz. Gemeinsame Aufgabe für PSNV und Notfallvorsorge. In: Bevölkerungsschutz 2020, Bd. 1, S. 24–29.
- Künzer, Laura; Knigge, I.; Hofinger, G. (2012a): Gemeinsame Lagebilder und gemeinsame mentale Modelle in Stäben. Anforderungen an interorganisationale Kommunikation in Großschadenslagen. In: Hofinger G. (Hg.): Kommunikation in kritischen Situationen. Im Auftrag der Plattform „Menschen in komplexen Arbeitswelten“. 2. Aufl. Frankfurt a. M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 131–150.
- Künzer, Laura; Zinke, Robert; Hofinger, Gesine (2012b): Mythen der Entfluchtung.
- Lamers, C. (2016): Stabsarbeit im Bevölkerungsschutz. Historie, Analyse und Vorschläge zur Optimierung. Edewecht: S+K.
- Lenz, Alexa; Eckhard, Steffen; Obermaier, Klara; Hoffmann, Pauline (2021): Wie nimmt die Bevölkerung das Krisenmanagement während der Corona-Pandemie wahr? Repräsentative Bevölkerungsbefragung zur öffentlichen Wahrnehmung in der Corona-Pandemie. Hg. v. Universität Konstanz, Ludwig-Maximilians-Universität München, ETH Zürich und Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Pahi, Tímea; Skopik, Florian; Kieseberg, Peter; Leitner, Maria (2018): Erhebung von Informations- und Datenquellen für Cyber-Lagebilder. In: Florian Skopik, Tímea Páhi und Maria Leitner (Hg.): Cyber Situational Awareness in Public-Private-Partnerships. Springer Berlin, Heidelberg, S. 191–236.
- Reiter, Jessica; Dittmer, Cordula; Lorenz, Daniel F.; Voss, Martin (2018): Katastrophen und Katastrophenvorsorge in Jena aus Sicht der Bevölkerung.
- Schopp, Nathalie; Schüler, Charline; Tondorf, Volker; Schüller, Lynn (2022): Lagebild Bevölkerungsverhalten für ein effektives Krisenmanagement. In: Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz 65 (10), S. 1067–1072. DOI: 10.1007/s00103-022-03583-2.
- Schrader, Malte (2021): Zivilgesellschaft in und nach der Pandemie: Bedarfe-Angebote-Potenziale. In: 1868-1840.
- Schuchardt, A.; Peperhove, R.; Gerhold, L. (2017): Situationsbezogene Helferkonzepte zur verbesserten Krisenbewältigung. Ergebnisse aus dem Forschungsverbund ENSURE. In: Schriftenreihe Sicherheit (22).

