

8. Erkenntnisse aus der DRK-Forschung

Das Deutsche Rote Kreuz arbeitet gemeinsam mit einer Vielzahl von wissenschaftlichen Instituten, Unternehmen, forschenden Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, wie dem Technischen Hilfswerk, für die Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes. Auch wenn die in Kapitel 5 vorgestellten Forschungsprojekte unterschiedliche Schwerpunkte setzen, um den diversen Herausforderungen des Bevölkerungsschutzes zu begegnen, lässt sich die Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Entwicklungen, die Entwicklung von Resilienzstrategien und die Befassung mit einem modernen Ressourcenmanagement als ihre Schnittstelle herausstellen. Im Folgenden werden die Forschungsergebnisse anhand dieser drei miteinander zusammenhängenden Themenkomplexe strukturiert und zusammengeführt. Dabei handelt es sich nicht um eine chronologische oder vollständige Darlegung der Einzelerkenntnisse und Forschungsdetails. Vielmehr werden übergeordnete Ergebnisse herausgearbeitet, um dem Anspruch Rechnung zu tragen, wissenschaftliche Erkenntnisse für die Praxis nutzbar zu machen. Hierfür sind weniger die oft sehr spezifischen und projektbezogenen detaillierten Einzelerkenntnisse als vielmehr grundsätzlich neue Denkrichtungen entscheidend. Denn die Einzelerkenntnisse aus Forschungsprojekten sind nur dann für Akteurinnen und Akteure des Bevölkerungsschutzes nützlich, wenn sie direkt als konkrete Handlungsmöglichkeiten auf dem Fundament übergeordneter Grundannahmen ableitbar sind.

Abbildung 6: Erkenntnisse aus der DRK-Forschung



Im ersten Unterkapitel wird der Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Entwicklungen und veränderten, diversen Bedarfen der Bevölkerung verdeutlicht. Um diesen im Katastrophenfall adäquat begegnen zu können, bedarf es einer Sozialraumorientierung des Bevölkerungsschutzes. Dies bedeutet eine verstärkte Bezugnahme auf lokale Strukturen und Akteurinnen und Akteure, die bereits vor Ort aktiv sind. Im zweiten Unterkapitel wird diese These in Hinblick auf die Erhöhung der Resilienz der Bevölkerung ausgeführt. Auch wenn sich Katastrophenereignisse wiederholen, führt die stetige Transformation der Rahmenbedingungen sowie sich verändernde Kaskadeneffekte zu unterschiedlichen Auswirkungen. Ein zukunftsfähiger Bevölkerungsschutz muss die diversen, sich wandelnden Bedarfe und Vulnerabilitäten der Menschen erkennen und im eigenen Handeln berücksichtigen. Das dritte Unterkapitel beleuchtet die Herausforderungen und Potenziale, die sich aus dem veränderten ehrenamtlichen Engagement der Bevölkerung und der Nutzung von sozialen Medien ergeben. Der Einbindung ungebundener Helfenden wird in diesem Fall eine besondere Bedeutung in die Ereignisbewältigung beigemessen.

8.1 Gesellschaftliche Entwicklungen

Die im Rahmen der Sicherheitsforschung durchgeführten Forschungsprojekte haben gezeigt, dass sich die Entwicklungen in der Gesellschaft direkt auf die Bedarfe der Bevölkerung auswirken und diese beeinflussen. Verändern sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Lebenswelten der Menschen, so verändern sich auch ihre Bedarfe im Alltäglichen und in Notsituationen.

Fähigkeiten und Bedarfe im Wandel

Von dieser Erkenntnis ausgehend hat das DRK im Rahmen seines Forschungsprojektes INVOLVE zwischen November 2016 und Februar 2017 vier *Regionalkonferenzen Betreuungsdienst* durchgeführt, an denen Einsatzkräfte und Helfende aus allen deutschen Rotkreuz-Gemeinschaften teilnahmen. Im Rahmen dieser Konferenzen wurde exemplarisch eine Bedarfsanalyse für das *allgemeine Szenario Massenunterbringung* von Menschen in Ausnahmesituationen durchgeführt. Dazu wurden die Teilnehmenden gefragt, welche Bedürfnissen von Betroffenen in Krisen- und Katastrophensituationen ihrer Ansicht nach existieren. Die vielen verschiedenen Bedarfe, die genannt

wurden, können grob in materielle und immaterielle unterschieden werden.¹ Die Ergebnisse der Befragung deuteten auf eine Diskrepanz zwischen den Bedarfen der Betroffenen und den existierenden Hilfsangeboten hin, die zu Mängeln in der Versorgung führen kann. Darüber hinaus wurde deutlich, dass eine größere Bandbreite an existenziellen Bedürfnissen der Betroffenen verzeichnet wird. Die Bedarfe sind insofern zunehmend individueller und spezifischer geworden. Die Zunahme von Zivilisationskrankheiten, die unter anderem eine besondere Ernährung erforderlich machen, oder die zunehmende Zahl von häuslich gepflegten Personen aufgrund des demografischen Wandels sind Beispiele hierfür. Aus diesen Erkenntnissen lässt sich folgern, dass Hilfeleistungssysteme nicht mehr in der Lage sind, die heutigen Bedarfe der Hilfsbedürftigen adäquat zu decken. Dies ist zum einen in derzeit fehlenden vermittelten Fähigkeiten der Helfenden und zum anderen in überholten Hilfsstrukturen begründet. Hier scheinen Veränderungen des Fähigkeitsprofils der Helfenden und, wo dies nicht möglich ist, die angemessene Einbindung von externen Leistungserbringern von Nöten zu sein.

Diese Ergebnisse, die lediglich die Perspektive der befragten DRK Einsatz- und Führungskräfte widerspiegeln, decken sich mit einer weiteren Erhebung, die im Rahmen des Forschungsprojektes durchgeführt wurde. Als vermeintlich vulnerable Gruppe wurden geflüchtete Menschen in einer Unterkunft exemplarisch nach ihren Bedürfnissen befragt. Diese wurden entlang der von Maslow entwickelten Kategorisierung² in Grund-, Sicherheits-, soziale und Anerkennungsbedürfnisse gruppiert. Gleichzeitig wurden Einsatzkräfte gefragt, welche Bedürfnisse sie bei den Geflüchteten wahrnehmen. Die Ergebnisse dieser beiden Befragungen wurden verglichen und zusammengeführt. Hierbei zeigten sich Diskrepanzen zwischen den von den Geflüchteten geäußerten und den von Einsatzkräften wahrgenommenen Bedarfen, insbesondere wenn diese über die Grundbedürfnisse, wie zum Beispiel Nahrung und Unterkunft, hinausgingen. Gerade im Bereich der sozialen Bedürfnisse und der Anerkennungsbedürfnisse sind die Unterschiede zwischen den Einschätzungen der Helfenden und der Nachfrage der Betroffenen sowie die Vielzahl komplexer und bisweilen unterrepräsentierter Bedarfe ersichtlich. Anhand der gemachten Erfahrungen erscheint die kontinuierliche Durchführung von partizipativen Vulnerabilitäts- und

1 Vgl. DRK 2017b: 18-22.

2 Vgl. Maslow 1977.

Bedarfsanalysen als ein geeignetes Mittel im Katastrophenschutz, um solchen Diskrepanzen entgegenzuwirken und die notwendigen Daten für zielgerichtete Hilfeleistungen zu erheben.³ Dem wachsenden Spektrum an Fähigkeiten, das für eine adäquate Reaktion auf die registrierten Bedarfe benötigt wird, kann mit einer angemessenen Anpassung der Ausbildung auf Seiten der Einsatzkräfte im Katastrophenschutz begegnet werden:

Neben bisher etablierten Aspekten der Hilfeleistung in Krisen- oder Katastrophenfällen, wie z.B. der Betreuung von Betroffenen, der Errichtung von Notunterkünften oder der psychosozialen Versorgung, wird eine zunehmende Diversität der Fähigkeiten von Betreuungshelfer*innen und Einsatzkräften entscheidend für das Funktionieren einer zeitgemäßen und nachhaltigen Hilfeleistungsstruktur sein. So wird beispielsweise sprachlichen, kultur- und religionspezifischen genauso wie kommunikativen und managementorientierten Kompetenzen eine wachsende Bedeutung zukommen müssen, um sich den Erfordernissen der gesellschaftlichen Entwicklung für den Einsatzfall angemessen zu stellen.«⁴

Diese Vielzahl an Fähigkeiten und Kompetenzen kann kaum durch eine einzelne Organisation allein abgebildet werden. Daher ergibt sich der Aufbau externer Netzwerke als eine Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Bewältigung von zukünftigen Krisen.⁵ Durch die gezielte Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, Initiativen, Behörden sowie privatwirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren vor Ort können lokale Bedarfe – auch bislang unbekannte – besser erkannt werden. Durch die Hinwendung zum Sozialraum kann der Betreuungsdienst somit auch auf Grund seines Wissens um die Bedürfnisse von Betroffenen für eine Stärkung von Resilienz sorgen. Strukturen des Katastrophenschutzes würden somit zunehmend eine Managementfunktion von gesellschaftlichen Kompetenzen, vor allem in Form einer Vermittlerrolle, ausfüllen.

3 Das DRK ist bisher in die seit dem Jahr 2009 für den Bund verpflichtenden Risikoanalysen im Bevölkerungsschutz auf kommunaler Ebene sehr unterschiedlich eingebunden. Im Hinblick auf sog. *Vulnerabilitäts- und Kapazitätsanalysen (VCA)* nach internationalen Standards arbeitet das DRK seit vielen Jahren mit einer von der Föderation der Rotkreuz und Rothalbmondbewegung entwickelten *Toolbox*. Vgl. DRK 2017a: 26-27.

4 Max/Schulze 2019: 42.

5 Vgl. DRK 2018a: 14.

Hierzu bedarf es einer geregelten, vorgeplanten internen und externen Zusammenarbeit, um das notwendige Wissen, die Erfahrungen sowie personelle und materielle Ressourcen in die betreuungsdienstliche Arbeit einbinden zu können. Ein solcher Prozess findet zwangsläufig vor Ort statt, muss aber überregional unterstützt werden, um erfolgreich sein zu können. Der Betreuungsdienst der Zukunft kann auf diese Weise auch andere Dienste bei der Aufrechterhaltung ihrer Aufgaben im Krisenfall unterstützen, wenn die sozialräumliche Vernetzung als kontinuierlicher Prozess verstanden und etabliert wird.

Komplexe Bedarfe und vulnerable Bevölkerungsgruppe

Im Rahmen des Forschungsprojektes KOPHIS wurden die umfangreichen, verschiedenen und mitunter sehr speziellen Bedarfe der potenziell vulnerablen Bevölkerungsgruppe ambulanter Pflegebedürftiger untersucht. Trotz unterschiedlicher sozialer und ökonomischer Rahmenbedingungen sind pflegebedürftige Menschen auffällig häufig und überdurchschnittlich stark von den Folgen und Auswirkungen einer Krisen- oder Katastrophensituation betroffen.⁶ Die mit dem Alter zunehmende Wahrscheinlichkeit einer Multimorbidität stellt die Einsatzkräfte vor besondere Herausforderungen in der gesundheitlichen, medizinischen und sozialen Versorgung und Betreuung. So müssen ältere Menschen mit mehreren chronischen Erkrankungen beispielsweise eine Vielzahl an Medikamenten einnehmen, welche aufeinander abgestimmt werden müssen, um potenziell gefährliche Wechselwirkungen zu vermeiden.⁷ Zudem ist bei alleinlebenden, pflegebedürftigen Menschen in den meisten Fällen zwingend eine professionelle, ambulante Pflegeversorgung notwendig. Muss diese zeitabhängig erbracht werden, um die Gesundheit und das Wohlbefinden der Pflegebedürftigen aufrechtzuerhalten, wirkt sich das auch auf den Versorgungsbedarf seitens des Katastrophenschutzes aus.⁸ Diese und ähnliche Folgen der Vulnerabilität

6 So lag bspw. infolge des Hurrikans Katrina in den USA im Jahr 2005 der Anteil an Todesopfern in New Orleans, die ein Alter von 60 Jahren und darüber erreicht hatten und somit tendenziell verstärkt pflege- und hilfsbedürftig sind, bei 71 %, obgleich ihr Bevölkerungsanteil bei rund 15 % lag. Vgl. Aldrich/Benson 2008: 1; Oshchmiansky/Händl-meyer 2019: 158.

7 Vgl. DRK 2018c: 23.

8 Vgl. DRK 2018c: 24; Blättner et al. 2013.

von Pflege- und Hilfsbedürftigen in Krisen- oder Katastrophensituationen wurden innerhalb des Projektes KOPHIS untersucht und zu einer Art Anforderungsprofil durch die Bündelung folgender, besonderer Bedarfe zusammengefasst, die keinesfalls auf alle Personen mit Pflegebedarf zutreffen, jedoch gehäuft vorkommen:⁹

- Erschwerte Kommunikation
- Immobilität und Unselbständigkeit
- Medikamentenversorgung
- Stromabhängigkeit der Assistenzsysteme
- Zeitabhängige Pflegedienstleistungen, wie z.B. die regelmäßige Umlagerung der Pflegebedürftigen zur Dekubitus-Prophylaxe
- Ernährung und Nahrungsaufnahme
- Erhöhte Stressanfälligkeit und Evakuierungsrisiken

Im Rahmen des Strategieprojektes *2010plus* verabschiedete das DRK eine neue und bis heute gültige Definition des Betreuungsdienstes, die ausdrücklich die Gruppe der Menschen, die zwar keine akutmedizinische Behandlung benötigen, aber dennoch nicht gesund sind, als Zielgruppe des Betreuungsdienstes benennt. Die Fähigkeiten des Dienstes sind aber bisher nicht auf diese Aufgaben ausgerichtet. Des Weiteren gibt es keine entsprechende Handlungsstrategie des Fachdienstes.

Eine Befragung der 19 DRK-Landesverbände zu vulnerablen Gruppen und neuen Engagementformen in Krisensituationen im Zeitraum von Dezember 2016 bis März 2017 bestätigte die zunehmenden Hilfsbedarfe von sozial weniger gut eingebundenen (Einzel-)Personen bei zurückliegenden Einsätzen. So fielen im Rahmen von Extremwetterereignissen die abnehmenden Selbsthilfefähigkeiten und die zunehmenden Unterstützungsabhängigkeiten nicht nur bei älteren sowie pflege- und hilfsbedürftigen, sondern auch bei allein-erziehenden und ökonomisch schwächer gestellten Menschen auf. Einige der Befragten brachten diese Beobachtung mit der Abnahme traditioneller Sozialstrukturen, die Selbsthilfe im Freundes-, Familien- oder Nachbarschaftskontext ermöglichen, in Verbindung. Dies zeige sich in Unterschieden zwischen ländlichen und urbanen Räumen, wobei die *klassischen* Sozial- und Hilfestrukturen eher auf dem Land verortet wurden.¹⁰ In diesem Sinne erge-

9 Vgl. DRK 2018c: 25-26.

10 Vgl. DRK 2018c: 16.

ben sich vor allem in ländlichen Gegenden selbstorganisierte sozialräumliche Unterstützungsnetzwerke, die bei Bedarf seitens offizieller Hilfsangebote unterstützt werden können und sollten. Verstärkt durch den demografischen Wandel, der Überalterung vor allem ländlicher Räume und dem Rückgang klassischer ehrenamtlicher Tätigkeit ergibt sich eine Verringerung des Hilfeleistungspotenzials. Dem gegenüber steht eine zunehmende Komplexität der Hilfs- und Betreuungsleistungen im Katastrophenschutz. Eine Stärkung der Resilienz kann in diesen Regionen primär über eine Anhebung der Selbsthilfefähigkeiten der Bevölkerung erfolgen. Dies ist jedoch insbesondere dort problematisch, wo eine zunehmende Zahl älterer Menschen allein oder mit abnehmendem Familienbezug leben. Gerade von diesem, ohnehin im Alltag geforderten Personenkreis, kann keine substanzielle Erhöhung der Selbsthilfefähigkeiten erwartet werden. Angesichts der abnehmenden Leistungsfähigkeit von Unterstützungsstrukturen bedarf es gerade in diesen Regionen einer Stärkung der alltäglichen sozialräumlichen Unterstützungsnetzwerke, wie ambulanten Pflegediensten, Essensbringdiensten oder Nachbarschaftshilfen.

Im Folgenden werden zwei Schadenslagen dargelegt, die sich im Jahr 2019 ereigneten und durch das DRK dokumentiert wurden. Dabei werden die Handlungsstrategien und Kooperationen der Strukturen des Katastrophenschutzes mit weiteren, in Krisen relevanten Akteurinnen und Akteuren beschrieben und Potenziale zu einer effektiveren Krisenbewältigung erörtert.

Bei der ersten Schadenslage handelt es sich um einen 31-stündigen Stromausfall, der am 19. und 20. Februar 2019 den Berliner Stadtteil Köpenick betraf. Es war der flächenmäßig größte und längste Stromausfall seit Jahrzehnten in Berlin.¹¹ Als Folge kam es zu teils erheblichen Einschränkungen des alltäglichen Lebens. Besonders verwundbar gegenüber den negativen Auswirkungen des Stromausfalls waren Einrichtungen und Dienste im Gesundheitswesen, wie Krankenhäuser, Pflegeheime und Pflegedienste. Obwohl die Strukturen des Katastrophenschutzes die Lage insgesamt gut bewältigen konnten, wurden auch hier Schwachstellen erkennbar, die in einer Schadenslage von größerer Dimension zum Problem werden könnten. Das *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* hat den Stromausfall rückblickend untersucht, um die zentralen Maßnahmen und Herausforderungen in Bezug auf die Bewältigung der Ausnahmesituation zu dokumentieren.¹²

11 Vgl. Höhne/Lenz 2019: 2034.

12 Vgl. DRK 2020b: 7.

Die Kommunikation und Zusammenarbeit im Krisenstab unter Leitung der Berliner Feuerwehr war aus Sicht der Befragten eingespielt und hat insgesamt gut funktioniert. Teilweise ergaben sich jedoch Schwierigkeiten bei der Informationsweitergabe an Einsatzkräfte im Schadensgebiet. Die Kommunikation zwischen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren wurde außerdem stellenweise aufgrund des Ausfalls von Kommunikationsmitteln erschwert. Aus den Erfahrungen wurden Lehren zur besseren Vorbereitung auf zukünftige Ereignisse abgeleitet. Neben der Gewährleistung einer Notstromversorgung zentraler (Gesundheits-)Infrastrukturen wurden regelmäßige Übungen auf Bezirksebene und eine bessere Vernetzung der verschiedenen für die Krisenbewältigung relevanten Akteurinnen und Akteure als erforderliche Anpassungen genannt. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit einer verstärkten Aufklärung zum Thema Selbst- und Nachbarschaftshilfe deutlich. Durch den Einbezug alltäglicher Versorgungsstrukturen können die Ressourcen des Katastrophenschutzes entlastet und so noch bedarfsgerechter eingesetzt werden, während die Verbreiterung der zur Verfügung stehenden Hilfsangebote vor allem die Widerstandsfähigkeit besonders vulnerabler Personen stärkt.

Ein weiteres Beispiel für eine Schadenslage, die das komplexe Anforderungsprofil an den Katastrophenschutz verdeutlicht, ist die Schneelage in Bayern, die sich im Januar 2019 ereignete. Der Einsatz des Bayerischen Roten Kreuzes wurde von der DRK-Forschung umfangreich dokumentiert.¹³ Über einen Zeitraum von fünf bis elf Tagen war infolge starker Schneefälle in fünf verschiedenen oberbayerischen Landkreisen der Katastrophenfall ausgerufen worden. Bereits kurze Zeit nach Beginn der Schneefälle war die Verkehrsinfrastruktur stark beeinträchtigt.¹⁴ Auf Straßen kam es zu Staus und Unfällen, der öffentliche Nahverkehr wurde eingeschränkt oder fiel aus, Verkehrswege waren blockiert und mehrere Ortschaften von der Außenwelt abgeschnitten. Die ambulante pflegerische und medizinische Versorgung wurde gravierend erschwert – sogar so sehr, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Hilfsfristen für Rettungsdienste nicht mehr eingehalten werden und Pflegedienste ihre Patientinnen und Patienten nicht mehr erreichen konnten. Zudem entstanden Verzögerungen in der Transportlogistik, die zu Versorgungsengpässen mit Lebensmitteln führten. Die Schneemengen stellten darüber hinaus eine erhebliche Einsturzgefahr für die Dachflächen privater Wohnhäuser, ge-

13 Vgl. DRK 2019c.

14 Vgl. DRK 2019c: 12.

werblicher Gebäude, öffentlicher Einrichtungen und Kritischer Infrastrukturen dar. Wiederum zeigte sich das komplexe Bedarfsgefüge älterer, alleinlebender sowie pflege- und hilfsbedürftiger Menschen in einer Katastrophensituation:

»Aufgrund schwer passierbarer Straßen waren Pflegebedürftige, die zuhause durch einen ambulanten Pflegedienst versorgt werden, besonders betroffen. Die räumliche Zersiedelung des betroffenen Gebiets stellte eine Herausforderung für die Aufrechterhaltung der gesundheitlichen Versorgung dar, da abgeschnittene Höfe und kleinere Weiler nur unter erschwerten Bedingungen erreicht werden konnten. Für Menschen, die zuhause auf strombetriebene medizinische Geräte angewiesen sind (z.B. Heimbeatmung und Heimdialyse), war die Lage aufgrund vereinzelter Stromausfälle besonders kritisch.«¹⁵

Auch für vermeintlich resiliente Bevölkerungsgruppen können Isolationsphasen und der Ausfall der Energieversorgung zu vulnerablen Situationen führen.¹⁶ Beispiele dafür sind etwa Bevorratungsdefizite oder die Abhängigkeit der Nahrungszubereitung und der Trinkwasserversorgung von einem funktionierenden Stromnetz.

Die Zusammenführung der Forschungsprojekte zeigt, dass sich gesellschaftliche Bedarfe verändert haben und diese Veränderungen die derzeitigen Strukturen des Bevölkerungsschutzes vor neue Herausforderungen stellen: Aus den sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entsteht eine Vielzahl an individuellen und spezifischen existenziellen Bedürfnissen, die sich nicht mit der gegenwärtigen Wahrnehmung der Behörden und Hilfsorganisationen decken oder deren Befriedigung die (naturgemäß begrenzten) Fähigkeiten der Einsatzkräfte zu immer größer werden Teilen übersteigt. Diese Diskrepanz kann durch die Durchführung von Vulnerabilitäts- und Bedarfsanalysen sichtbar gemacht und somit als Grundlage für eine bedarfsgerechte Ausgestaltung des Bevölkerungsschutzes genutzt werden.

15 DRK 2019c: 14.

16 Vgl. Wisner 2004.

8.2 Resilienz

Wie der Blick auf die historische Entwicklung des Betreuungsdienstes bereits erkennen ließ, können sich Katastrophenereignisse und Einsatzanlässe wiederholen. Dennoch können die gleichen Ereignisse aufgrund der sich wandelnden Rahmenbedingungen in der Gesellschaft unterschiedliche Auswirkungen haben und Schweregrade annehmen. Insofern sind die Folgen eines Ereignisses nicht automatisch übertragbar auf zukünftige Ereignisse, auch wenn Lehren aus früheren Ereignissen gezogen werden können und sollen. Bestimmte Bevölkerungsgruppen sind aufgrund ihrer Lebensumstände stärker durch derartige Ereignisse gefährdet. Diese Bevölkerungsgruppen gelten als vulnerabel. Das DRK definiert Vulnerabilität wie folgt:

»Im Kontext von Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen gelten Personengruppen als vulnerabel, die bereits im Alltag aus verschiedenen Gründen regelmäßig und längerfristig auf lebensnotwendige Hilfe von anderen Personen angewiesen sind und die nicht auf Ressourcen zur Ereignisbewältigung zurückgreifen können.«¹⁷

In der Katastrophenforschung wird daher zunehmend für eine Abwendung von szenarienbasierten Strategien und Konzepten hin zu einer Fokussierung der in einer jeweiligen Situation gegebenen Rahmenbedingungen bzw. Lebensumstände der Bevölkerung plädiert.

»Denn Resilienz ergibt sich aus der Verfügbarkeit von Ressourcen und von Fähigkeiten, die nicht nur endlich, sondern in der Bevölkerung auch unterschiedlich verteilt sind. Je nach Art und Umfang eines Ereignisses kommen daher Menschen an die Grenzen ihrer Ressourcen, die sich dann in konkreten, situativ entstehenden Bedarfen äußern.«¹⁸

Die Konzentration auf die vorhandenen und fehlenden Fähigkeiten geht einher mit dem Ansatz einer Sicherheitspolitik, die sich anstelle der Kalkulation aller Wahrscheinlichkeiten vielmehr auf die Antizipation des Möglichen konzentriert.

»Denn wenn wir nur wissen, dass es unausweichlich zu Schocks in Form von negativen Ereignissen kommen wird, nicht aber, welcher Art diese Ereignisse

17 DRK 2018c: 12.

18 Krüger 2019a: 57.

sein werden, dann ist der Fokus auf das Ereignis weniger vielversprechend als die Analyse der Anpassungsfähigkeit des jeweiligen Referenzobjekts.«¹⁹

Die Analyse und Auswertung zurückliegender DRK-Einsätze und die gesammelten Erfahrungen bei der Ereignisbewältigung bestätigen dieses Umdenken hin zu einer Reduktion der konkreten Einsatzszenarien auf grundlegende Bedrohungslagen. Daraus resultiert eine Vorbereitung auf die potenziell entstehende Vielzahl an situativen Bedarfen, die zu befriedigen sind. Der Einbezug Kritischer Infrastrukturen und deren Priorisierung für die Planungen und Strategieentwicklung im Bevölkerungsschutz ist ein entscheidender Schritt in diese Richtung. Die Aufrechterhaltung der Energie- und Trinkwasserversorgung sowie die Sicherung der Gesundheitsversorgung hat sich aufgrund des zeitkritischen Charakters nach den Maßnahmen der unmittelbaren Lebensrettung als zentral herausgestellt. Forschungsergebnisse und Einsatzdokumentationen haben gezeigt, dass es heutzutage annähernd unmöglich ist, eine vollumfängliche Ersatzstruktur für etablierte Kritische Infrastrukturen vorzuhalten und einzusetzen. Dem zufolge sollte es den Strukturen des Bevölkerungsschutzes nicht vordergründig um den Ausgleich der alltäglichen Versorgungsstrukturen, sondern um deren Stabilisierung und Erhalt gehen. Die Betrachtung ausgewählter Beispiele kann dies im Folgenden verdeutlichen.

Während des Hochwassers an Donau, Elbe und deren Nebenflüssen im Juni 2013 wurde begleitend zu dem Hilfeinsatz der ungefähr 4.000 Helfenden eine teilnehmende Beobachtung im Krisenstab des DRK-Landesverbandes Sachsen durchgeführt.²⁰ Die DRK-Forschung nahm an Lagebesprechungen und Pressekonferenzen des DRK-Krisenstabes teil, interviewte dessen Mitglieder, begleitete den psychosozialen Betreuungsdienst in der Stadt Grimma und besuchte die Notunterkünfte in Pirna und Heidenau. Diese Erkenntnisse aufgreifend wurden im Nachgang im Rahmen des Projektes INVOVE die besonderen Bedarfe vulnerabler Bevölkerungsgruppen untersucht. Gerade Letztere verdeutlichten die komplexer werdenden Herausforderungen bei der Hilfeleistung, die im Sinne eines erweiterten Verständnisses von Bedrohung über eine Evakuierung und Verpflegung hinausgehen. Am Beispiel älterer und pflegebedürftiger Menschen konnte ein erhöhter Hilfsbedarf für die

19 Krüger 2019a: 64.

20 Bei dieser Methode der Datenerhebung nimmt der Forschende am zu untersuchenden Geschehen teil und ist Interaktionspartner der beobachteten Person. Vgl. Schnell et al. 2008: 390.

Sicherung der grundlegenden Versorgung durch die Einsatzkräfte registriert werden.²¹ Fehlende Kenntnisse über den Aufenthaltsort und die besonderen medizinisch-technischen Bedürfnisse von Pflegebedürftigen erschweren die Hilfsmaßnahmen und erzeugen somit eine gesteigerte Vulnerabilität für die Betroffenen. In diesem Sinne zeigt sich, dass Vulnerabilität nicht in gewissen Bevölkerungsgruppen gegeben ist, sondern in der Situation aus dem Wechselspiel zwischen Bedarfen und deren Befriedigung entsteht.

Lokale Bedarfe erkennen und Kapazitäten nutzen

Jedoch sind in den Strukturen des Bevölkerungsschutzes, dessen Kompetenzen in der nicht-alltäglichen Krisenbewältigung liegen, die Vielzahl an spezifischen Hilfebedarfen nicht immer bekannt. Darüber hinaus sind benötigte Ressourcen oftmals begrenzt. Gleichzeitig ist die Wohlfahrts- und Sozialarbeit auf die Erbringung von Unterstützungsleistungen unter Alltagsbedingungen fokussiert. Konkreten Antwortmöglichkeiten auf Katastrophenlagen kommen weniger Bedeutung zu.²² Gerade auf lokaler Ebene sollte deshalb sowohl das Wissen und die Strukturen wohlfahrtsstaatlich organisierter Akteurinnen und Akteure sowie des Katastrophenschutzes als auch die Selbst- und Nachbarschaftshilfe der Bevölkerung vor Ort mit einbezogen werden. Je besser die Zusammenarbeit zwischen den Akteurinnen und Akteuren vorbereitet ist und je stärker die Bevölkerung für Risiken sensibilisiert ist sowie über Verhaltensstrategien zur Bearbeitung von Notlagen verfügt, desto besser kann auch die Bewältigung einer Krise gelingen.²³ Der Ansatz der Sozialraumorientierung im Bevölkerungsschutz kann ein geeignetes Vorgehen sein, um gezielte Kooperationen und vernetzte Zusammenarbeit mit lokalen Akteurinnen und Akteuren zur gegenseitigen Unterstützung in Notlagen konzeptionell zu installieren.²⁴

Der Begriff des Sozialraums entstammt Theoriediskussionen der sozialen Arbeit. Ein Sozialraum wird dabei sowohl als geografischer und damit materieller Raum, in dem sich der Alltag eines Menschen abspielt, als auch als sozialer Raum, der diesen Alltag mit Leben füllt, verstanden.²⁵ Zusammenarbeit innerhalb dieses Raums bedeutet, die situativen Bedarfe und Interes-

21 Vgl. DRK 2018c: 10.

22 Vgl. DRK 2020b: 16.

23 Vgl. DRK 2020b: 47.

24 Vgl. DRK 2020b: 16.

25 Vgl. Spatscheck/Wolf-Ostermann 2016: 22-23.

sen, aber auch die Kompetenzen der Menschen vor Ort in den Blick zu nehmen, um in Krisen und Katastrophenlagen bedarfsorientiert handeln und die vorhandenen Kompetenzen nutzen zu können. Dabei werden besonders die Menschen in den Fokus genommen, die bereits im Alltag auf Unterstützung angewiesen sind und dafür auf ihr soziales Umfeld oder soziale und gesundheitliche Dienste und Angebote zurückgreifen. Gemeinsam mit allen sozial-räumlichen Unterstützungsstrukturen (Behörden, Sozial- und Wohlfahrtsarbeit, Gesundheits- und Pflegebereich, zivilgesellschaftliche Strukturen und Initiativen, Unternehmen und Betroffene) können lokale Bedingungen, Bedarfe und bereits bestehende Ressourcen in einem gemeinsamen Maßnahmenplan adressiert werden und das Bewusstsein für die Krisenvorbereitung auf breiter Ebene schärfen.²⁶ Der alltägliche Sozialraum jedes Menschen bietet demnach Ressourcen- und Unterstützungsstrukturen, die mithilfe anderer helfender Akteurinnen und Akteure mobilisiert und für den Krisenfall vorbereitet werden können.

Zwischen der Aufrechterhaltung von Infrastruktur und Selbstvorsorge

Am Beispiel der Lebensmittelversorgung als Kritische Infrastruktur wird deutlich, dass Resilienz vielperspektivisch gedacht und nur im Zusammenspiel von Behörden und Hilfsorganisationen sowie der Gesellschaft aufgebaut werden kann. Da Behörden und Hilfsorganisationen nicht in der Lage sind, Kritische Infrastrukturen im Krisenfall langfristig aufrecht zu erhalten, ergibt sich hieraus die Relevanz, die Selbstschutzstrategien der Bevölkerung in den Blick zu nehmen und zu fördern. Aus dem Forschungsprojekt *NeuENV – Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge* ging hervor, dass der Lebensmitteleinzelhandel nicht in die staatlichen Planungen zur Ernährungsnotfallvorsorge eingebunden ist. Ebenso wenig trifft dies für die Hilfsorganisationen zu. Das DRK bekennt sich zwar grundsätzlich zu den beiden Leistungen der Verpflegung von Einsatzkräften und Betroffenen sowie der Unterstützung von bzw. in Einrichtungen bei der Verpflegung. Eine Langzeitlage ist von dieser Leistung hingegen nicht abgedeckt und übersteigt die vorhandenen Unterstützungskapazitäten. Die Analyse zurückliegender Einsätze hat darüber hinaus gezeigt, »[...] dass das DRK mit seinen derzeitigen Ressourcen lediglich die Verpflegung der Einsatzkräfte sicherstellen kann.«²⁷ Fehleinschätzungen im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Hilfsorganisationen

26 Vgl. DRK 2020a: 12-14.

27 Schulze/Max 2016: 90.

begründen sich vorwiegend durch die fehlende Einbindung in die Ernährungsnotfallvorsorge seitens der Behörden, unzureichender Kommunikation zwischen den Verantwortlichen und nicht festgelegte Zuständigkeiten.²⁸ Im Hinblick auf die Bevorratung von Lebensmitteln stellte sich heraus, dass die Haushalte anstelle der behördlich empfohlenen und angestrebten Bevorratungsdauer von 14 Tagen im Krisenfall nur wenige Tage ohne einen Einkauf auskommen würden. Zudem werden die Abhängigkeiten von der Energie- und Trinkwasserversorgung bei der Nahrungszubereitung von weiten Teilen der Bevölkerung nicht berücksichtigt.²⁹

Zusammenfassend zeigen die Forschungsergebnisse, dass es für die Stärkung der gesellschaftlichen Resilienz zielführend ist, die diversen, spezifischen Bedarfe und Vulnerabilitäten der Bevölkerung zu erfassen und in den Mittelpunkt eines funktionierenden Bevölkerungsschutzes zu stellen. Dieser Bevölkerungsschutz dient der Ergänzung der mannigfaltigen Potenziale, die in der Bevölkerung sowie in zivilgesellschaftlichen Strukturen vorhanden sind. Eine resiliente Bevölkerung beruht damit vor allem auf der Verfügbarkeit von Ressourcen aus sich selbst heraus, um anpassungsfähig und damit auch selbsthilfefähig zu sein. Die Zusammenarbeit mit Akteurinnen und Akteuren auf lokaler Ebene ist dabei hilfreich, um ortsspezifische Kenntnisse zu erlangen und in Notlagen nutzen zu können. Die Funktionsfähigkeit Kritischer Infrastruktur aufrechtzuerhalten, kommt ebenfalls eine zentrale Rolle zu.

8.3 Ressourcenmanagement

Das Angebot freiwilliger ehrenamtlicher und spontaner Hilfeleistung durch Menschen prägt seit jeher eine funktionierende Zivilgesellschaft. Seit mehreren Jahrzehnten ist dabei die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung in Katastrophen Gegenstand der Katastrophenforschung und die Beobachtung eines sozialen oder sogar altruistischen Verhaltens untereinander mithin wissenschaftlich belegt.³⁰ Es ist letztlich die Hauptmotivation für die Herausbildung institutionalisierter Strukturen des Helfens zu einem komplexen Hilfesystem, wie wir es heute in der BRD vorfinden und dessen zentrale Stütze

28 Vgl. Schulze/Max 2016: 92-93.

29 Vgl. Menski 2016: 112.

30 Vgl. Schulze/Voss 2016: 9.

nach wie vor das ehrenamtliche Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger darstellt. Dem stetigen Wandel einer Gesellschaft sind ebenso die Lebensumstände ihrer Bürgerinnen und Bürger unterworfen und mithin die Formen, Potenziale und Möglichkeiten von deren Engagement und Hilfeleistung. Das Ehrenamt in der BRD befindet sich in einem gravierenden Veränderungsprozess, der durch eine Vielzahl von Faktoren hervorgerufen wird. Die derzeitigen gesellschaftlichen Entwicklungen stellen große Herausforderungen für den Erhalt und den Zugewinn ehrenamtlichen Engagements der Bevölkerung im Katastrophenschutz dar. Dies beinhaltet unter anderem die Verknappung der zeitlichen Ressourcen durch zunehmende Arbeits- und Mobilitätsanforderungen im Berufsleben sowie durch konkurrierende Freizeitangebote, aber auch die Vereinbarkeit privater und familiärer Aufgaben mit dem persönlichen Engagement.³¹

Anpassungsfähigkeit des ehrenamtsbasierten Bevölkerungsschutzes stärken

Angesichts der abnehmenden Zahl von ehrenamtlich Helfenden stehen Behörden und Hilfsorganisationen vor der Herausforderung, neue Konzepte zur Bindung und Integration von Freiwilligen zu entwickeln und umzusetzen. Ansatzpunkte und Veränderungspotenziale, die zur Sicherung des ehrenamtlichen Katastrophenschutzes vorzufinden sind, wurden im Rahmen des Forschungsprojektes INKA herausgestellt: Aufbauend auf Analysen des Freiwilligenengagements, der Unternehmen und der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) wurde das *Integrierte Konzept* entwickelt³²:

»Das Integrierte Konzept ist vor allem deswegen von großer Bedeutung, weil es das gemeinsame Ergebnis eines längerfristig angelegten Prozesses der Selbstverständigung aller relevanten Katastrophenschutzorganisationen in Deutschland darstellt. In ihm drücken sich sowohl das Problembewusstsein als auch der Wunsch aus, den Herausforderungen gemeinsam zu begegnen.«³³

31 Zu den maßgeblichen Motivationen für die Aufnahme eines Ehrenamtes zählen Altruismus, persönliche Weiterentwicklung, soziale Zusammengehörigkeit und Verantwortung sowie fachliche Weiterbildung. Vgl. Kietzmann et al. 2015: 137-138.

32 Vgl. Ely/Weber 2015.

33 Ely/Weber 2015: 68.

In Bezug auf das Freiwilligenmanagement, die Schaffung neuer Kooperationsmöglichkeiten mit Unternehmen und die Berücksichtigung der motivationalen Aspekte³⁴ für ein freiwilliges Engagement, müssen die BOS ihr jeweilig spezifisches Profil im Feld des Katastrophenschutzes deutlicher herausstellen, die Ansprache potenzieller Ehrenamtlicher stärker daran ausrichten und direkter auf deren Erwartungen und Wünsche eingehen. Die Schlüsselempfehlungen, die hierfür im Rahmen von INKA erarbeitet wurden, sind die Heranführung der Rahmenbedingungen für ein bürgerschaftliches Engagement an die Lebenswirklichkeit der Menschen und die Berücksichtigung der Herausforderungen in der Alltagsorganisation von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern. Hinzu kommen neue Modi zur Anerkennung spezifischer Ausbildungen, Qualifikationen und Kompetenzen, die im Kontext beruflicher Aus- und Weiterbildung bei den Ehrenamtlichen vorhanden sind, da sich hier erhebliche Potenziale verbergen, den zeitlichen Aufwand und die Vereinbarkeit von Ehrenamt und Privatleben abzufedern.

»Damit einher geht eine flexible Gestaltung des Freiwilligenmanagements, das Unterbrechungen aufgrund von Prüfungen, beruflicher und privater Lebensplanungen o. ä. regulär zulässt. Damit würde den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden und auch der Tatsache, dass Veränderungen, Wandel und Umbrüche in individuellen Lebensläufen eher die Regel sind als die Ausnahme. Dies beinhaltet eine Kultur des Abschieds und auch des möglichen Wiedereinstiegs, wenn die zeitlichen Kapazitäten einer Ehrenamtlichen bzw. eines Ehrenamtlichen dies wieder erlauben.«³⁵

Folglich kann das nähere soziale Umfeld, also der Sozialraum, für die Gewinnung, den Einsatz und die Bindung ehrenamtlich Engagierter von entscheidender Bedeutung sein. Er sollte als Ressource angesehen werden, um neben den bisherigen Zielgruppen für ehrenamtliches Engagement auch unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppen wie Frauen, ältere Menschen und Personen mit Migrationshintergrund besser zu erreichen. Die etablierten Organisationen im Bevölkerungsschutz müssen sich in Zukunft stärker für die Facetten und die motivationalen Aspekte der Menschen in ihrem Umfeld öffnen, um die vielfältigen potenziellen Einsatzfelder für freiwilliges Engagement nutzen zu können. Dafür gilt es auf die persönlichen Entwicklungs-

34 Vgl. Kietzmann et al. 2015.

35 Ely/Weber 2015: 71.

möglichkeiten einzugehen und die soziale Verantwortung für eine resilientere Zivilgesellschaft zu stärken. Hieraus ergibt sich eine veränderte Rolle der Behörden und Hilfsorganisationen. Diese sind damit nicht mehr nur Anbieter für Bevölkerungsschutz in Katastrophenlagen. Dieser Funktion gilt es mit hoch trainiertem und spezialisiertem haupt- und ehrenamtlichem Personal weiter nachzukommen. Darüber hinaus werden Behörden und Hilfsorganisationen aber vermehrt als Mittlerinnen und Mittler sowie Koordinatorinnen und Koordinatoren von Hilfeleistungen in Erscheinung treten müssen. Ein solcher Ansatz nutzt das situationsbezogene Engagement der Bürgerinnen und Bürger und leitet es an, statt es zu problematisieren. Diese Herangehensweise kann zusätzliche Ressourcen schaffen – im Gegensatz zu dem Versuch der Abgrenzung und Unterbindung.

Die Arbeit mit ungebundenen Helfenden – Zwischen Einbindung und Abstimmung

Die Entwicklung der letzten Jahre ist durch die Tendenz geprägt, dass sich die Menschen seltener für ein langfristiges, gebundenes Engagement in den Strukturen des Bevölkerungsschutzes entscheiden und öfter für kurzfristige, projekt- bzw. situationsbezogene Hilfeleistungen.³⁶ Diese Form des Helfens wird seitens des Gesetzgebers im Begriff der *freiwilligen Hilfe* zusammengefasst, in den Fachdebatten der Katastrophenforschung gemeinhin als Spontan- oder Ad-hoc-Hilfe beschrieben und vom DRK unter dem Begriff der ungebundenen Hilfe wie folgt definiert:

»Ungebundene HelferInnen im Bevölkerungsschutz sind nicht-betroffene Bürgerinnen und Bürger in einer Katastrophe. Sie werden eigenständig aktiv aus dem Bedürfnis heraus, anderen in einer Notlage zu helfen. Sie sind nicht als Mitglieder einer Katastrophenschutzorganisation im Einsatz. Insofern kann bei diesen Hilfeleistenden nicht von einer dem Einsatz entsprechenden Ausbildung ausgegangen werden. Gleichwohl bringen sie eine Vielzahl von Fähigkeiten und Kompetenzen aus ihrem persönlichen und ggf. beruflichen Hintergrund mit. Ihre Hilfeleistung findet gemeinwohlorientiert und unentgeltlich statt. Sie wird in der Regel außerhalb ihres unmittelbaren räumlichen wie sozialen Umfelds erbracht. Die Helferinnen und Helfer mobilisieren sich bzw. koordinieren ihre Hilfstätigkeiten selbst.

36 Vgl. Engelbach et al. 2015: 126-127.

ständig und ereignisbezogen. Dies geschieht vor allem über Social Media wie Facebook.«³⁷

Diese Arbeitsdefinition aus dem Jahr 2014 beinhaltet wesentliche Charakteristika, durch die sich diese Gruppe der Hilfeleistenden von anderen Formen sowie den ehrenamtlich Helfenden unterscheidet. Eine solche Spezifizierung ermöglicht eine differenziertere Vorstellung der Potenziale und Herausforderungen, die die ungebundene Hilfe an die Akteurinnen und Akteure des Katastrophenschutzes stellt. Der Beitrag zum Katastrophenschutz durch ungebundene Helfende wird von Seiten des DRK nicht mehr als eine Form der Selbsthilfe, sondern als eigenständiger Bestandteil der Krisenbewältigung angesehen,³⁸ da diese Gruppe von Helferinnen und Helfern ihre Aktivitäten nicht nur auf das persönliche Umfeld (räumlich wie sozial) richtet, sondern ihre Hilfeleistung unterschiedslos und gemeinwohlorientiert erbringt.³⁹

Der Aspekt des Nicht-Betroffenseins weist darauf hin, dass es sich bei ungebundenen Helfenden zuvorderst um nicht direkt von einer Situation beeinträchtigte Menschen handelt, die selbst keine Hilfe benötigen. Dadurch verfügen sie erst über die Kapazität, dem Bedürfnis zu helfen nachkommen zu können. Letzteres eint sie mit der Motivation aller haupt- und ehrenamtlichen Mitglieder in den Organisationen des Katastrophenschutzes und stellt einen nicht zu vernachlässigenden Grundkonsens für die Kommunikation und den Umgang zwischen organisational gebundenen und ungebundenen Helfenden dar. Ihre Eigenständigkeit begründet sich allerdings darin, dass sie in keiner Katastrophenschutzorganisation Mitglied sind und von diesen daher nicht berufen oder in den Einsatz angewiesen werden können. Hier zeichnet sich eine der wichtigsten Herausforderungen für das integrierte Hilfeleistungssystem ab: Es besteht keinerlei Gewissheit, ob und, wenn ja, wie viele ungebundene Helfende zur Bewältigung einer Katastrophe zur Verfügung stehen. Weiterhin ist aufgrund ihrer fehlenden Mitgliedschaft und der daraus resultierenden Eigenständigkeit seitens der organisierten Einsatzkräfte davon auszugehen, dass keine oder nur eine unzureichende Ausbildung im Bereich des Katastrophenschutzes existiert. Die fachlich und praktisch relevanten Fähigkeiten für die notwendigen Hilfeleistungen sind folglich nicht gesichert.

37 DRK 2014a: 17.

38 Vgl. DRK 2014a: 12-17.

39 Vgl. DRK 2014a: 38.

Andererseits können ungebundene Helfenden durch ihre Bildung, ihren Beruf oder ihre privaten Interessen dennoch über Kompetenzen verfügen, die sie für einen direkten oder indirekten Einsatz befähigen – eventuell sogar äquivalent zu den Kenntnissen der professionellen Einsatzkräfte. So könnten ungebundene Helfende mit einer Kochausbildung Feldküchen unterstützen oder ausgebildete Erzieherinnen und Erzieher in Notunterkünften einen wichtigen Beitrag zur Kinderbetreuung leisten. Eine große Herausforderung besteht hier in der schnellen Identifikation und effektiven Nutzung der von den ungebundenen Helfenden eingebrachten Fähigkeiten. Die Bevölkerung wird im Zusammenhang mit der Krisen- bzw. Katastrophenbewältigung noch zu selten als wichtige Ressource begriffen:

»Bis heute prägen das Bild von passiven und hilflosen Opfern sowie die Angst vor panischem und egoistisch-antisozialem Verhalten die Wahrnehmung von Entscheidungsträgern und professionellen Einsatzkräften. Die Bevölkerung erscheint in diesem Bild in erster Linie als ein zu managendes Problem in der Katastrophe und nicht als Teil der Problemlösung.«⁴⁰

Zur Begegnung der dargelegten Herausforderungen und zur Nutzung der beschriebenen Potenziale von ungebundenen Helfenden im Katastrophenschutz wurden in den zurückliegenden Forschungsprojekten Konzepte erarbeitet. Ein solches Pilotkonzept wird im zweiteiligen Band 2 der DRK-Schriftenreihe *Forschung* vorgestellt. Dieses führt im ersten Teil die gezielte Integration von ungebundenen Helfenden in Arbeitsabläufe seitens der Einsatz- und Führungskräfte und im zweiten Teil die Vermittlung grundlegender Kompetenzen als Kernaspekte einer effektiven Zusammenarbeit aus.⁴¹

Während dieses Engagement große mediale Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat, eröffneten sich viele Fragen, als die ungebundenen Helfenden auf das Feld des komplex organisierten professionellen Katastrophenschutzes trafen.⁴² Die Erfahrungen aus dem Projekt ENSURE haben gezeigt, dass sowohl die Befähigung der Einsatz- und Führungskräfte der BOS, ungebundene Helfende in ihre Arbeit zu integrieren, als auch die Vermittlung von grundlegenden Kenntnissen im Katastrophenschutz an ungebundene Helfende notwendig sind. Professionelle Einsatzstrukturen des Katastrophenschutzes müssen zukünftig die unter Umständen bereits selbst-koordinierten

40 Schulze/Voss 2016: 9.

41 Vgl. DRK 2016a; DRK 2017d.

42 Vgl. DRK 2016a: 9.

Hilfeleistungsstrukturen oder spontanen Hilfsangebote aus den Reihen der Bevölkerung annehmen, moderieren, übergeordnet organisieren und in die eigenen Einsatzstrukturen bedarfsgerecht integrieren. Dabei gilt es, die individuellen Fähigkeiten soweit möglich für den Einsatz zu berücksichtigen, seien es Fachausbildungen, medizinische Ausbildungen, Logistikerinnen und Logistiker, IT-Fachangestellte sowie vieles mehr. Ungebundene Helfende wiederum sollten im Vorfeld in Grundkenntnisse über den Bevölkerungsschutz und die spezifische Tätigkeit eingeführt werden, um den Einsatzkräften deren Einbindung zu erleichtern, da so weniger Erklärungsbedarf besteht.⁴³

Wandlungsprozesse in der ungebundenen Hilfe

Trotz der langen Tradition spontaner Hilfe in Katastrophenlagen unterliegt auch dieses Feld einem stetigen Wandel. So ist spätestens seit 2013 eine neue Form von Helferinnen und Helfern erkennbar, die sich häufig über Soziale Medien informieren und vernetzen.⁴⁴

Die Nutzung Sozialer Medien und verschiedener Messenger-Dienste während einer Großschadenslage bzw. Katastrophe wurde in Deutschland erstmals während des Hochwassers 2013 als relevant wahrgenommen: Plattformen wie *Facebook* und *WhatsApp* dienten vor allem ungebundenen Helfenden als hauptsächliche Werkzeuge zum Ressourcenmanagement und zur Organisation von Hilfstätigkeiten.⁴⁵ Soziale Medien können für die Hilfsorganisationen und BOS bedeutende, zusätzliche Informationsressourcen und wichtige Hilfsmittel in Notsituationen sein. Sie sind nur ein Aspekt des digitalen Wandels und der medialen Veränderungsprozesse in der Gesellschaft, die eine kontinuierliche Auseinandersetzung und die Entwicklung von Anpassungsstrategien erfordern.⁴⁶ Das Forschungsprojekt *Informations- und Kommunikationsprozesse für den Krisen- und Katastrophenfall (K3)* untersuchte aufbauend auf Erkenntnissen aus den Projekten INKA und ENSURE ebendiese Potenziale digitaler Medien für den Bevölkerungsschutz mit dem Ziel, Lösungsansätze für die veränderte Informationssituation und Kommunikationskultur zu entwickeln.

43 Vgl. DRK 2017d: 33.

44 Vgl. DRK 2016a: 9.

45 Bei den Anbietern genuin sozialer Netzwerke liegt Facebook in der Nutzung vorn (2017: 21 % tägliche Nutzung); bei den Messenger-Diensten führt WhatsApp (63 % der deutschen Internetnutzenden). Vgl. DRK 2018b: 12-13.

46 Vgl. DRK 2018b: 8.

Die Potenziale Sozialer Medien sind äußerst umfangreich und vielfältig. Sie können beispielsweise seitens der Behörden und Hilfsorganisationen für die schnelle Informationsgewinnung und -nutzung einer jeweiligen Lage eingesetzt werden. Durch eine systematische Beobachtung bzw. ein gezieltes Monitoring Sozialer Medien können nicht nur entscheidende Daten und Informationen für die Einsatzkräfte und das Katastrophenmanagement zusammengetragen, sondern auch die eigene Expertise in den Kommunikationsprozess eingebracht werden. Dies kann sowohl den Diskurs beeinflussen als auch die Expertenstellung der Behörden und Hilfsorganisation vermitteln. Zudem bietet sich für die offiziellen Organisationen und Behörden die Möglichkeit, gezielt Hilfspotenziale der Bevölkerung zu aktivieren und die Koordination zwischen selbstorganisierten, ungebundenen Helfenden und ehrenamtlichen Einsatzkräften zu koordinieren.

»Soziale Medien können bedeutende zusätzliche Informationsressourcen, aber auch wichtige Werkzeuge in Notsituationen sein. Für Hilfsorganisationen und andere BOS kommt es darauf an, sich kontinuierlich mit den medialen Veränderungsprozessen und dem digitalen Wandel auseinanderzusetzen und Anpassungsstrategien zu finden.«⁴⁷

In systematisierter Form können die Einsatzmöglichkeiten von Sozialen Medien in vier größere Aufgabenbereiche aufgeteilt werden:⁴⁸

- Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation außerhalb von Katastrophen (bidirektionale, dialogische Kommunikation)
- Risiko- und Krisenkommunikation (Vorsorge, Einsatz, Erholung)
- Ressourcenmanagement (Koordination und Vernetzung von Hilfsangeboten)
- Gewinnung lagerelevanter Informationen durch Monitoring

»Da es sich bei der Verwendung von Sozialen Medien im Bevölkerungsschutz um einen sicherheitskritischen Kontext handelt, müssen Risiken genau betrachtet und gegenüber den Chancen abgewogen werden.«⁴⁹ Die Risiken, die im Zusammenhang mit Sozialen Medien existieren, berühren zum einen den

47 DRK 2018b: 8.

48 Vgl. DRK 2018b: 17-18.

49 DRK 2018b: 27.

Aspekt der Viralität, d.h. die Gefahr der schnellen bzw. unkontrollierten Verbreitung von Informationen nach dem Schneeballprinzip. Zum anderen ergeben sich Gefahren im Hinblick auf die Validität und Qualität der Informationen, die vor allem mit dem Verlust der Informationshoheit zuständiger Behörden und Organisationen im Einsatz verbunden sind.

»Durch die aktive und gezielte Nutzung der verschiedenen Einsatzmöglichkeiten von Sozialen Medien können Hilfsorganisationen diesen Risiken vorbeugen, Tendenzen beobachten und ihnen entgegenwirken. Im besten Fall werden Falschmeldungen durch das Monitoring Sozialer Medien frühzeitig erkannt und mit Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit widerlegt [...] Setzt man sich mit den Risiken Sozialer Medien für den Bevölkerungsschutz auseinander, ist insbesondere die Erkenntnis relevant, dass Soziale Medien selbst die besten Tools darstellen, um aus ihnen heraus entstehende Risiken zu minimieren. Da sie integraler Bestandteil der Kommunikationskultur unserer Gesellschaft geworden und auch nicht mehr wegzudenken sind, gilt es dieses Potenzial für Hilfsorganisationen nutzbar zu machen und in die bestehenden Strukturen der Einsatzbewältigung zu etablieren.«⁵⁰

Im Zusammenhang mit dem Ressourcenmanagement während eines Einsatzes ergeben sich für Hilfsorganisationen verschiedene Potenziale aus der effektiven Nutzung der Sozialen Medien. So können beispielsweise Einsatzrisiken für ungebundene Helfende minimiert und die Arbeit im Katastrophenschutz gesamtheitlich inklusiver und damit umfassender und effektiver gestaltet werden.

Digital Volunteering als neues Einsatzfeld von Helfenden

Das Aufkommen dieser vergleichsweise neuen Art der ungebundenen Hilfe verdeutlicht in einer weiteren Dimension, wie gesellschaftliche Prozesse die Ehrenamtlichkeit beeinflussen. In diesem Fall eröffnet sich durch die gesellschaftliche Digitalisierung ein neuer Hilfsbereich, das sogenannte Digital Volunteering.⁵¹ Dieser Begriff umfasst die Hilfstätigkeit von »[...] Menschen, die ihr freiwilliges, unentgeltliches Engagement digital und über das Internet leisten. Sie unterstützen dabei gemeinnützige Zwecke und Organisationen. Verschiedenste Online-Aktivitäten und Tools werden dabei an-

50 DRK 2018b: 29.

51 Vgl. DRK 2019b.

gewandt.«⁵² Die Freiwilligen organisieren sich hierfür entweder in offenen Online-Communitys (Crowd), in kleineren, geschlossenen Teams oder wirken als Einzelpersonen. Zu den beispielhaften Aufgaben, die durch Digital Volunteers übernommen werden können, zählen das sogenannte Crisis Mapping und das Monitoring von Sozialen Medien. Der Bereich des Crisis Mapping stellt ein bereits weit etabliertes Engagementfeld für Digital Volunteers dar: Die Erstellung von Lagekarten durch Mithilfe einer Vielzahl von freiwilligen Helfenden ist bereits heute eine gängige Unterstützungspraxis für das Katastrophenmanagement. Diese Unterstützung geschieht zum Beispiel durch die Auswertung Sozialer Medien, Informationen aus dem Internet oder direkt via Messenger Diensten oder SMS zur Lokalisierung und Abbildung von krisenrelevanten Ereignissen. Das große Potenzial des Digital Volunteering besteht darin, dass ortsungebunden geholfen werden kann. Dies kann beispielsweise durch die Erfüllung von Kleinstaufgaben wie dem Filtern und Markieren ereignisrelevanter Informationen erfolgen, um diese für das Katastrophenmanagement zur Lagebeschreibung und -einschätzung schneller verfügbar zu machen. Beispiele einer erfolgreichen Einbindung von Digital Volunteers bei der Erstellung von sogenannten Crisis Maps liefern das Erdbeben in Haiti oder der Einsatz der Vereinten Nationen bei dem Taifun Pablo auf den Philippinen.

»Die schnelle und umfassende Information, die das Internet und speziell die sozialen Netzwerke zur Verfügung stellen, ist keine Bedrohung, sondern muss und kann stetig in die Katastrophen- und Kommunikationspläne der BOS einbezogen werden. Es gibt inzwischen bewährte Strukturen, Konzepte und Organisationen, die in der Informationsgewinnung, -bewertung und -umsetzung über ausreichend Erfahrung verfügen, die auch in der operativen Krisenbewältigung eine wertvolle Unterstützung bieten können.«⁵³

Die Nutzung der Potenziale Sozialer Medien und die Einbindung digitaler Engagementformen stellen sich als weitere Bestandteile einer Hinwendung zu einer lokal spezifischen Ausgestaltung der Katastrophenvorsorge heraus, die in der Lage ist, örtliche Gegebenheiten, Bedarfe und Ressourcen zu analysieren, einzubeziehen und somit den Weg für einen *Sozialraumorientierten Bevölkerungsschutz* zu ebnen.

52 DRK 2018b: 39.

53 Dennenmoser 2011: 15.

Ehrenamtliche bilden eine zentrale Ressource des Bevölkerungsschutzes. Behörden und Hilfsorganisationen stützen sich dabei auf langfristig aktive, ausgebildete Engagierte. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass es für die Anwerbung und Bindung von Freiwilligen zielführend ist, Ehrenämter verstärkt an individuelle Stärken und Lebensrealitäten anzupassen. Wenn Behörden und Hilfsorganisationen auch zukünftig die gesellschaftliche Diversität in ihrer Mitgliedschaft abbilden wollen, müssen sich ändernde Ressourcen und Präferenzen in der Bevölkerung berücksichtigt werden. Neben den organisationsgebundenen Freiwilligen wurde dafür die ungebundene Hilfe als neue zivilgesellschaftliche Engagementform dargestellt und ihre Herausforderungen und Potenziale für Behörden und Hilfsorganisationen erörtert. Die Nutzung Sozialer Medien kann einen Beitrag leisten, diese als Ressource zu nutzen, in Notlagen einzubinden und den Katastrophenschutz somit an lokalspezifischen Gegebenheiten anzupassen. Ein solcher Prozess ist kein Zugeständnis an die Bevölkerung, sondern ein notwendiger Schritt, um den ehrenamtsbasierten Bevölkerungsschutz zukunftsfähig zu machen.

8.4 Zusammenfassung der Forschungsergebnisse

Durch die Zusammenführung der Forschungsergebnisse konnten die Themenkomplexe gesellschaftliche Entwicklung, Resilienz und Ressourcenmanagement vielperspektivisch betrachtet und deren Interdependenzen abgebildet werden. Aus den Forschungsergebnissen geht hervor, dass eine strategische Neuausrichtung des Bevölkerungsschutzes sinnvoll erscheint, um den gesellschaftlichen Bedürfnissen und Dynamiken in Krisen und Katastrophen gerecht zu werden: Dazu bedarf es der Loslösung von Strategien, die sich ausschließlich an zurückliegenden Ereignissen orientieren und eine Ersatzvorhaltung anstreben. An ihre Stelle sollte eine Zentrierung auf die spezifischen Bedarfe der Bevölkerung rücken. Deren Erfassung kann durch eine regelmäßige Erhebung von Bedarfen und Fähigkeiten in der Bevölkerung erfolgen.

Für eine gelingende Ereignisbewältigung ist die Hilfe von Freiwilligen unbedingbar. Die Forschung zeigt, dass sich Helfende zunehmend ergebnisbezogen und selbstständig organisieren. Hierbei spielt die Nutzung von Sozialen Medien eine entscheidende Rolle. Deren Integration in die Prozesse des Katastrophenschutzes ist sowohl mit Herausforderungen als auch Potenzialen verbunden.

Die angeführten Aspekte müssen in ihrer Abhängigkeit von den spezifischen lokalen Gegebenheiten betrachtet werden: Bedarfe, Vulnerabilitäten und Engagementformen sind kontextabhängig. Daher scheint es zentral, lokale Netzwerke zwischen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren aufzubauen. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse soll im folgenden Kapitel das Modell eines *Sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes* konzipiert werden.