

3. Exemplarische Betrachtung: Die Entwicklung des DRK-Betreuungsdienstes

Im vorherigen Abschnitt wurde beschrieben, wie gesellschaftlicher Wandel vielschichtige Veränderungen in der Ausführung von Katastrophenschutz hervorruft. Diese lassen sich exemplarisch an einem historischen Rückblick auf den DRK-Betreuungsdienst nachvollziehen. Dieser Fachdienst hat die Aufgabe, Menschen in Notlagen, die keiner akutmedizinischen Behandlung bedürfen, Hilfe anzubieten. In dem Maße, wie sich die Gesellschaft entwickelte, veränderten sich ebenso die Zielgruppen und deren Bedarfe. Daraus ergaben sich stetig wandelnde, neue Herausforderungen für die Versorgung und Betreuung der Betroffenen. In den ersten zwei Dekaden nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges firmierten die diversen Tätigkeiten im Bereich Betreuung und Versorgung noch nicht unter einem offiziellen Titel und Anforderungsprofil, sondern wurden mehr oder weniger organisiert in die erbrachten Hilfeleistungsmaßnahmen integriert. Der strukturierte Betreuungsdienst als Fachdienst formte sich erst im Laufe der 1950er und 1960er Jahre. Er ist im Rahmen der vorliegenden Publikation von besonderem Interesse, da er aufgrund seines unverzichtbaren Hilfeleistungsangebots und seiner Menschennähe von großer Bedeutung für einen erfolgreichen Katastrophenschutz war, ist und zukünftig sein wird. Insofern soll seine Entwicklung anhand der folgenden Ereignisse umfassend nachvollzogen werden (s. Tabelle 1).

Abbildung 3: Exemplarische Betrachtung:
Die Entwicklung des DRK-Betreuungsdienstes

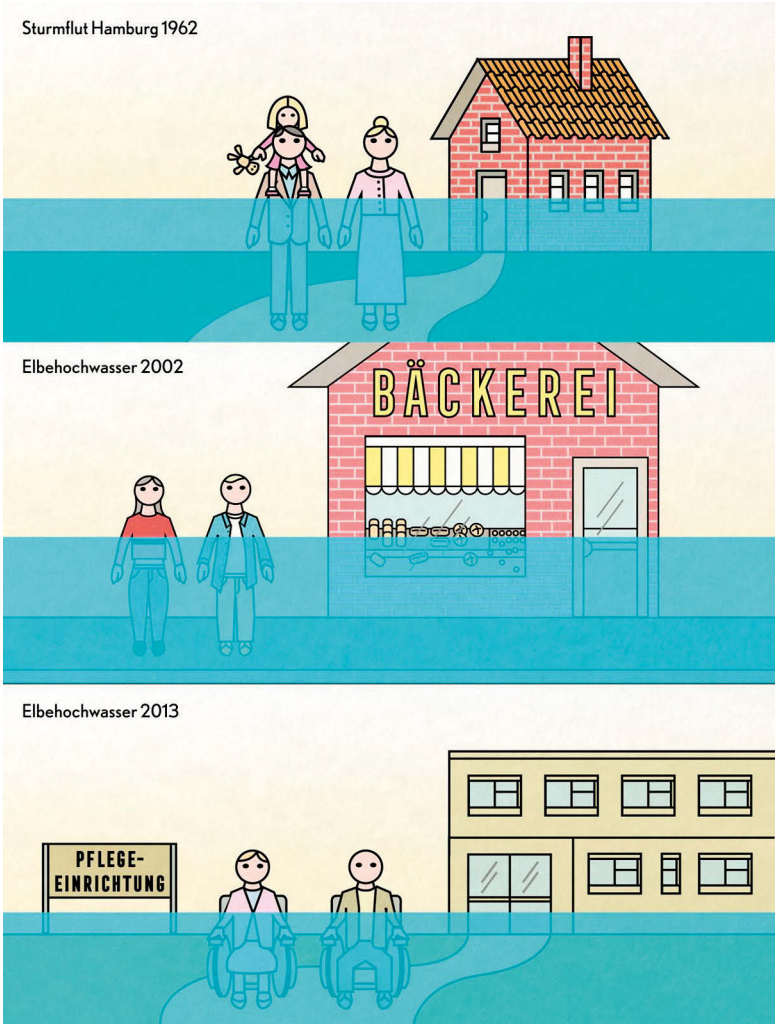


Tabelle 1

1944/45		Kriegsbedingte, massenhafte Geflüchtetenbewegungen von Ost nach West, insbesondere Schwestern und Schwesternhelferinnen, noch ohne die fachdienstliche Bezeichnung.
1946 1949	–	Schwedenspeisung für die Kinder zwischen drei und sechs Jahren, Durchführung unter Beteiligung von ehemaligem Rotkreuz-Personal nach dem Verbot des DRK durch die Alliierten.
1947		Beginn der strukturierten Friedlandhilfe, zunächst als Hilfsmaßnahme für heimkehrende Kriegsgefangene und später für die Menschen, die aus den ehemaligen deutschen Gebieten im Osten umsiedeln mussten (der Verein Friedland e. V. wurde erst 1957 gegründet), wiederum unter Beteiligung von ehemaligem Rotkreuz-Personal.
1949 1955	–	Hohe Zahl der Geflüchteten aus der damaligen Sowjetzone nach Berlin oder in das Bundesgebiet, wieder gegründetes DRK registrierte 1953 insgesamt 321.390 Geflüchtete, davon ca. 300.000 allein in Berlin. DRK in Berlin betrieb u.a. im Juli 1955, als der Höchststand der Geflüchteten festgestellt wurde, 53 Lager mit einer Kapazität von ca. 29.000 Plätzen. Ursprung des organisierten Betreuungsdienstes.
1953		Hollandsturmflut: die schwerste Nordsee-Sturmflut des 20. Jahrhunderts. Über 2.000 Todesopfer, mehrere Tausend Obdachlose. Einsatz des DRK in nachbarschaftlicher Hilfe.
1956		Volksaufstand in Ungarn und Massenflucht über Österreich in den Westen: In Österreich entstanden Lager für Geflüchtete, etwa 70.000 Menschen blieben dauerhaft. Flucht von insgesamt über 200.000 Menschen ins westliche Ausland. Erster Einsatz des DRK-Hilfszuges.
1957/58		Gründung des Luftschutzhilfsdienstes (LSHD) durch die Bundesregierung. Der vorgesehene Aufbau des Luftschutzbetreuungsdienstes sollte durch Wohlfahrtsverbände erfolgen. Daneben war der Luftschutz-, Lenkungs- und Sozialdienst insbesondere für die Betreuung von großen Geflüchtetenströmen geplant, wofür Einheiten aufgestellt und ausgerüstet wurden. Es wurde festgelegt, dass der Betreuungsdienst bei allen Maßnahmen sozialer Betreuung mitzuwirken hat, z.B. bei der Unterbringung von Obdachlosen oder bei der Ausgabe von Verpflegung und Bekleidung. Unterstützung erhält der Betreuungsdienst dabei durch Verbände der Freien Wohlfahrtspflege. Der Lenkungs- und Sozialdienst wirkt bei der Durchführung von Evakuierungs- und Umquartierungsmaßnahmen mit.
1962		Sturmflut in Hamburg: 315 Todesopfer, mehrere Tausend Obdachlose, ca. 6.000 zerstörte Gebäude. Großer Einsatz des DRK-Hilfszuges innerhalb Deutschlands.
1962/63		Grubenunglücke in Völklingen (Zeche Luisenthal) mit 299 Todesopfern und in Lengede mit 29 Todesopfern: Einsatzdauer 14 Tage mit ca. 1.000 Einsatzkräften.

1963	Schweres Erdbeben in Skopje (Mazedonien): 1.070 Todesopfer, ca. 3.300 Schwerverletzte, rund 75 Prozent Obdachlose. Entsendung der DRK-Hilfszüge beider deutscher Staaten.
1965	Heinrichsflut in Nordhessen, Südniedersachsen und Ostwestfalen sowie in Teilen Sachsen-Anhalts, Thüringens und Sachsens
1968	Interne Bezeichnung Sozialdienst im K-Fall wird im DRK durch den Begriff Betreuungsdienst ersetzt. Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes: Neuordnung der Fachdienste (z.B. Betreuungszüge, Betreuungslitzüge, Verpflegungstrupps)
1978/79	Schneewinter in Norddeutschland, insbesondere in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern: meterhohe Schneeverwehungen, Erliegen des Straßen- und Eisenbahnverkehrs, erhebliche Versorgungsprobleme durch Ausfälle der Stromversorgung, der Telekommunikation und des örtlichen Einzelhandels.
1988	Flugtagunglück von Ramstein, Rheinland-Pfalz: erstmals psychosoziale Nachsorge für Einsatzkräfte in der BRD, Gründungsereignis für die kirchliche Notfallseelsorge.
1989	Ereignisse im Vorfeld der deutschen Wiedervereinigung: Besetzung der Botschaften in Prag, Budapest und Warschau. Grenzöffnung, Aufnahme von Übersiedlerinnen und Übersiedlern, Aufnahmелager zuerst in Bayern, später in ganz Westdeutschland.
1990	Orkane Vivian (in großen Teilen Europas) und Wiebke (in Deutschland, Teilen der Schweiz und Österreich) verursachen erhebliche Störungen der Verkehrssysteme.
1991/92	Russlandhilfe: Versorgungskrisen während des Zerfalls der Sowjetunion, Beginn von Nahrungsmitteltransporten. DRK und andere Organisationen führen die bisher größte Hilfsaktion in der Geschichte der BRD durch.
1992	Bosnien-Herzegowina: erste Evakuierung von Bürgerkriegsgeflüchteten.
1993	Rheinhochwasser in Koblenz: Pegel steigt am 23. Dezember 1993 auf 9,52 m (der höchste Stand seit 1784 mit 10,20 m), ein Viertel des Kernstadtgebiets steht unter Wasser.
1997	Oderhochwasser in Brandenburg, Tschechien und Polen: DRK zusammen mit der Bundeswehr, dem Bundesgrenzschutz, den Feuerwehren und anderen Hilfsorganisationen an den umfangreichen Hilfsmaßnahmen für die betroffene Bevölkerung beteiligt.
1998	Zugunglück in Eschede, Niedersachsen: schwerster Eisenbahnunfall in der Geschichte der BRD, Beginn der strukturierten Psychosozialen-Notfallversorgung (PSNV) im DRK.
1999	Kosovo-Konflikt: insgesamt mehr als 500.000 Kriegsgeflüchtete, von denen ein Teil in Begleitung des DRK-Betreuungsdienstes nach Deutschland evakuiert wird.

2002	Jahrhunderthochwasser in Mitteleuropa an Donau und Elbe: mehrwöchige Hilfeinsätze. Amoklauf am Gutenberg-Gymnasium Erfurt: 16 Todesopfer, großer PSNV-Einsatz.
2003	Hitzewelle in Europa als opferreichste und schwerste Naturkatastrophen des Kontinents seit Beginn der modernen Geschichtsschreibung: laut Münchener Rück ca. 25.000 Todesopfer, insbesondere in Frankreich, Portugal und Spanien; erhebliche Beeinträchtigungen in der Landwirtschaft mit folgenden Versorgungsengpässen.
2005	Münsterländer Schneechaos mit extremem Schneefall und Temperaturen um den Gefrierpunkt: Störungen der Verkehrsinfrastruktur und Stromversorgung. Großer Betreuungseinsatz beim Weltjugendtag im Rheinland mit ca. 1.000.000 Teilnehmenden.
2007	Orkan Kyrill mit starken Böen und hohen Windgeschwindigkeiten im Frühjahr: neben hohen Sach- und wirtschaftlichen Schäden schwere Störungen der Verkehrsinfrastruktur und Stromversorgung. Neben vielen gestrandeten Reisenden mussten Menschen, die bis zu zwei Tagen vom Stromnetz abgeschnitten waren, betreut werden. Neues Zivilschutzausstattungskonzept des Bundes mit Ergänzungen des Katastrophenschutzes der Länder in Sonderfällen wie CBRN-Gefahrenlagen oder einem Massenanfall von Verletzten (MANV) sowie zusätzlicher Unterstützung für den Bereich Betreuung.
2008	Verabschiedung einer bundesverbandlich einheitlichen, fachlichen Rahmenkonzeption für den Bereich der PSNV.
2009	Einsatz von Kälte- bzw. Wärmebussen, Winterhilfe für Obdachlose mit Unterstützung des Betreuungsdienstes. NATO-Gipfel in Kehl, Baden-Baden: großer Verpflegungseinsatz.
2012	Chemieunfall in Bad Fallingbommel: großer Evakuierungseinsatz.
2013	Im Sommer war das DRK bundesweit mit täglich bis zu 4.000 Helfenden während eines erneuten Hochwassers an Donau sowie Elbe und Nebenflüssen im Einsatz. Innerhalb des Bundesgebietes waren die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen betroffen. Entlang zahlreicher Flüsse wurden Notunterkünfte eingerichtet, Häuser und Pflegeeinrichtungen evakuiert sowie Menschen mit Booten und Hubschraubern gerettet. In den Notunterkünften erfolgte neben der Unterbringung von Betroffenen und Evakuierten auch ihre Verpflegung, Betreuung sowie die Versorgung mit Lebensmitteln und Hygieneartikeln. Insgesamt wurden ca. 60.000 Übernachtungen organisiert und 255.300 Mahlzeiten ausgegeben.

2014/2015	Geflüchtetenhilfe: Flucht vieler Menschen aus Afrika, dem Mittleren und Nahen Osten nach Europa auf dem See- und Landweg infolge von Krieg, Terror und Hunger.
2015	G7-Konferenz, Schloss Elmau: großer Verpflegungseinsatz.
2016	Zunehmende Großevakuierungen wegen Räumung von Kampfmitteln in städtischen Bereichen (Augsburg): Evakuierung von ca. 54.000 Menschen, insgesamt ca. 4.000 Einsatzkräfte
2017	Frankfurt a.M.: Evakuierung von über 60.000 Menschen, zwei Krankenhäusern sowie mehrere Alten- und Pflegeheime; größte Evakuierungsmaßnahme in der Geschichte der BRD
2018	Entschärfung einer Bombe aus dem Zweiten Weltkrieg, die bei Bauarbeiten entdeckt wurde, in unmittelbarer Nähe des berliner Hauptbahnhofs: Evakuierung von ca. 10.000 Menschen, teilweise Räumung der Charité und des Bundeswehrkrankenhauses, Sperrung zentraler Verkehrsinfrastrukturen sowie Schließung öffentlicher und staatlicher Einrichtungen (z.B. Sozialgericht, Bundeswirtschaftsministerium, Bundesnachrichtendienst)

Mit Blick auf diese Auswahl an betreuungsdienstlich relevanten Einsätzen in der Vergangenheit wird deutlich, dass sich gewisse Einsatzursachen, wie z.B. Migrationsaufkommen oder Extremwetterlagen, über die Jahrzehnte zwar wiederholen, jedoch in ihren Auswirkungen und den daraus resultierenden Anforderungen an den Betreuungsdienst vielgestaltiger werden. Dies lässt sich auf die stetige Transformation gesellschaftlicher Rahmenbedingungen zurückführen, deren zentrale Aspekte in Kapitel 2 ausgeführt worden sind. So unterscheidet sich die Betreuung Geflüchteter in der Nachkriegszeit von der in den Jahren 2015/2016 vor allem durch die unterschiedlichen Lebensbedingungen, Ressourcen und Kapazitäten auf Seiten der Geflüchteten und der aufnehmenden Bevölkerung. Herrschte in den ersten Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die materielle Not noch auf beiden Seiten, so erzeugen der Wohlstand und die Stabilität der deutschen Gesellschaft im 21. Jahrhundert eine vollkommen veränderte Situation in Hinblick auf die Voraussetzungen und Möglichkeiten der Geflüchtetenhilfe.

Ein weiteres Beispiel für die Wirkung herrschender Rahmenbedingungen auf die Entwicklung von Szenarien zeigt der Vergleich von drei Flutereignissen. Während im Jahr 1962 aufgrund von städtebaulichen Mängeln, technischen Defiziten der Schutzeinrichtungen sowie begrenzten materiellen Ressourcen der Bevölkerung eine gravierende Zahl an Todesopfern zu beklagen war, fielen die Opferzahlen während der Hochwasserlagen der Jahre 2002 und 2013 deutlich geringer aus. Ein großer Anteil der betroffenen Menschen konnte 2002 und 2013 infolge des hohen materiellen Lebensstandards persönliche Schutz- und Evakuierungsmaßnahmen ergreifen. Hingegen wurden neue Bedarfe für den Betreuungsdienst sichtbar, wie z.B. die Versorgung und Betreuung von pflege- und hilfsbedürftigen oder alleinlebenden, älteren Menschen.

Der Vergleich der Flutereignisse zeigt auf, dass sich die Auswirkungen eines ähnlichen Ereignisses in Abhängigkeit zu den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen verändern. Damit ist sowohl die Widerstandsfähigkeit als auch die Betroffenheit der Bevölkerung einem stetigen Wandel unterlegen. Für Strukturen des Katastrophenschutzes ergibt sich hieraus die Herausforderung, nicht etwa das Ereignis als solches, sondern die gegenwärtigen Bedarfe und Fähigkeiten einer Gesellschaft als Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Bewältigungsstrategien in den Vordergrund zu stellen.

Die Kernaufgaben des Betreuungsdienstes mögen sich auf den ersten Blick nicht gravierend verändert haben. Sie bestehen weiterhin in der Versorgung, Verpflegung und Betreuung der von Not betroffenen Menschen. Der Umfang und die Dimensionen dieses Aufgabenprofils sind hingegen

einer stetig fortschreitenden Ausdifferenzierung unterworfen, die den gesellschaftlichen Veränderungen und den daraus resultierenden, veränderten Bedarfen geschuldet ist. Letztere reichen von individualisierten und personalisierten bis hin zu fachlich hochgradig spezialisierten Erfordernissen. So ist zu beobachten, dass die Evakuierungs- und Betreuungsszenarien aufgrund medizintechnischer sowie gesundheits- und pflegepolitischer Veränderungen zunehmend komplexer werden. Die Abhängigkeit von Kritischen Infrastrukturen, wie z.B. Strom- und Wassernetzen, ist signifikant gestiegen, sodass Ausfälle gravierendere Folgen nach sich ziehen als noch in der Mitte des 20. Jahrhunderts. Über die Jahre hinweg haben sich zudem neue Aufgaben- und Verantwortungsbereiche für den Betreuungsdienst herausgebildet. So ist die psychosoziale Notfallversorgung (PSNV) von Betroffenen und Einsatzkräften eine elementare Form der Hilfeleistung. Auch inter- und soziokulturelle Kompetenzen bei den Helfenden werden für Versorgungs- und Betreuungseinsätze immer wichtiger. Mit Blick auf eine effektive Katastrophenvorsorge und -bewältigung hat sich in unterschiedlichen Einsätzen im Laufe der Jahrzehnte gezeigt, dass eine internationale, nationale, regionale und lokale Vernetzung unterschiedlichster Akteurinnen und Akteure von immer größerer Wichtigkeit ist. Durch die Entwicklung dieses vielgestaltigen Anforderungsprofils an die nicht-medizinische Versorgung und Stärkung von Menschen kommt dem Betreuungsdienst aufgrund seiner unverzichtbaren Hilfeleistungen und Menschennähe mittlerweile eine Schlüsselrolle für die zukünftige Arbeit im Katastrophenschutz zu.

Das DRK begegnet den sich ändernden Herausforderungen für den Betreuungsdienst durch einen Neukonzeptions- und Veränderungsprozess des Fachdienstes.¹ Die Ergebnisse der zurückliegenden Forschung deuten darauf hin, dass ein ähnlicher Schritt auf weiteren Ebenen des DRK zu leisten sein wird, um dem selbst erteilten Hilfsauftrag auch in Zukunft gerecht werden zu können. Der Rückblick auf die Entwicklung des Betreuungsdienstes verdeutlicht die Notwendigkeit, kontinuierlich Vorbereitungen für den Umgang mit den zu erwartenden Herausforderungen zu treffen und Strategien zu entwickeln, die ein Höchstmaß an Flexibilität in der Reaktion auf sich verändernde Szenarien ermöglichen. Die Veränderung und Neuausrichtung des Betreuungsdienstes ist das Resultat der bisherigen Einsatzerfahrungen. Diese zu systematisieren und zu analysieren ist eine Voraussetzung, um effektive Anpassungsprozesse zu initiieren. Die Sicherheitsforschung im DRK ist

¹ Vgl. DRK 2018f.

hierfür eine Anlaufstelle, die aus dem Verband Erfahrungen und Themen aufgreift, diese in neue Forschungsprojekte überführt und schließlich die generierten Erkenntnisse wieder den handelnden Personen zur Verfügung stellt. Das nachfolgende Kapitel umreißt diesen Prozess am Beispiel der Ausrichtung des Forschungsplans des *Kompetenzzentrums Forschung und Innovations-transfer*.

