

1. Bisherige Strukturen des Bevölkerungsschutzes

Der Bevölkerungsschutz in Deutschland ist Angelegenheit unterschiedlicher administrativer Ebenen, vom Landkreis bis hin zur Bundesebene, und einer Vielzahl von Organisationen – vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) über das Deutsche Rote Kreuz bis hin zu den freiwilligen Feuerwehren und dem Technischen Hilfswerk (THW). Dabei wirken die Ebenen und Organisationen stark arbeitsteilig. Sie haben, je nachdem ob Katastrophenschutz oder Zivilschutz, unterschiedliche Kompetenzen. Auch innerhalb der einzelnen Schutzarten ergänzen sich zahlreiche Organisationen im Handeln, in Fähigkeiten und Befugnissen. Getragen von einem Fundament ehrenamtlicher Helferinnen und Helfer ergibt sich so eine aufwachsende Struktur des Bevölkerungsschutzes in Deutschland. Diese komplexe Struktur soll, unter besonderer Berücksichtigung des DRK, in diesem Kapitel vorgestellt werden. Sie bildet den Ausgangspunkt des Buches und ist die Grundlage für die weiteren Überlegungen zu einem Bevölkerungsschutz der Zukunft.

Abbildung 1a: Bisherige Strukturen des Bevölkerungsschutzes

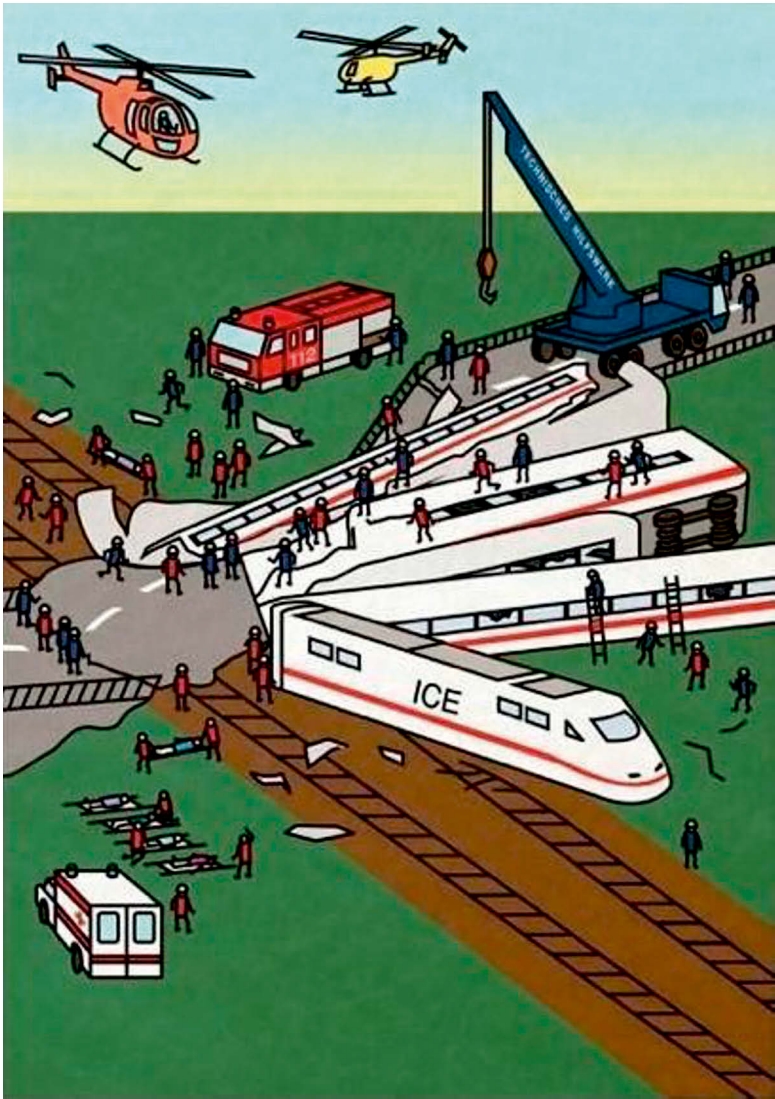


Abbildung 1b



1.1 Das staatliche Hilfeleistungssystem und die nicht polizeiliche Gefahrenabwehr

Die Wurzeln des heutigen Bevölkerungsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland (BRD) liegen unter anderem in den Überlegungen und Maßnahmen zum Schutz vor Luftangriffen, dem sogenannten Luftschutz. Diese wurden bereits vor dem Zweiten Weltkrieg begonnen und nach dem Krieg vor dem Hintergrund der internationalen Spannungen zwischen Ost und West weitergeführt. Mit primärem Fokus auf den Schutz vor den Auswirkungen von Luftangriffen wurde in der Frühphase der BRD bereits eine behördliche Struktur eingerichtet, die zentrale Aufgaben der Ausbildung, Forschung, Anschaffung und technischen Realisierung im Zivilschutz übernahm. Angesichts der drohenden Gefahr kriegsrischer Auseinandersetzungen mit verheerender Wirkung wurden im Laufe der 1950er Jahre verschiedene Schritte auf den Weg gebracht, um im Rahmen der Maßnahmen zur Verteidigung den Luftschutz in der BRD aufzubauen. So wurden z.B. im Jahr 1951 der Bundesluftschutzverband sowie die Bundesanstalt für zivilen Luftschutz gegründet. Im Jahr 1953 folgte die Gründung des THW. Diese Maßnahmen führten zum Ersten Gesetz über Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung vom 9. Oktober 1957, mit dem zugleich die Errichtung des Bundesamtes für den Luftschutzwarndienst verbunden war. Kurze Zeit später wurde das Bundesamt für Zivilen Bevölkerungsschutz als Bundesbehörde per Gesetz vom 8. Dezember 1958 gegründet.¹

Im Hinblick auf den heutigen Schutz der Zivilbevölkerung innerhalb der BRD muss für ein besseres Verständnis der Zuständigkeiten den verschiedenen, historisch gewachsenen Kompetenzen und Begrifflichkeiten Rechnung getragen werden. Wird der allgemeine Terminus der *civil protection* bzw. *civil defense* im englischen Sprachraum als zusammenfassender Begriff für Zuständigkeiten und Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung im militärischen Verteidigungsfall sowie in Friedenszeiten verwendet, existiert in der Bundesrepublik ein duales Verständnis der beiden Einsatzlagen und Zuständigkeitsbereiche. Dies hat seine Ursache in der föderalen, durch das Grundgesetz vorgeschriebenen Staatsordnung. Sie ordnet zuvorderst die Ausübung

¹ Vgl. BZB o.J.: 5-6.

der staatlichen Gewalt und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben den Bundesländern zu.² Eine Ausnahme wird durch den Artikel 73, Absatz 1, Nr. 1 eingeräumt, wonach dem Bund die ausschließliche Gesetzgebung über die »[...] Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung [...]« vorbehalten ist.³ Hieraus ergibt sich die Unterscheidung zwischen dem Zivilschutz als Sammelbegriff für den Schutz der Bevölkerung im militärischen Verteidigungsfall durch den Bund und dem Katastrophenschutz als Terminus für alle Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung in Friedenszeiten. Letzterer fällt in den Zuständigkeitsbereich der 16 Bundesländer und ist in ihren jeweiligen Katastrophenschutzgesetzen geregelt, die in ihrem Umfang und ihrer Terminologie variieren. Gemeinsam ist ihnen dennoch das grundlegende Verständnis einer Katastrophe als eine Notsituation, welche die alltäglichen gesellschaftlichen Strukturen und Kapazitäten überlastet, eine signifikante Gefährdung für Leib, Leben oder wichtige Sachwerte darstellt und nur durch zentral gelenkte Aktionen sowie den Einsatz spezieller Kräfte zu bewältigen ist.

Die Zusammenfassung von Zivilschutz einerseits und Katastrophenschutz andererseits wird in der BRD gemeinhin als Bevölkerungsschutz bezeichnet. Dieser erfuhr seit dem Beginn der 2000er Jahre eine Neubewertung und Neuausrichtung, die den existierenden strengen Dualismus aus Zivil- und Katastrophenschutz kritisierte und als unzeitgemäß erachtete. Die Anschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten von Amerika standen beispielhaft für sich wandelnde Bedrohungsszenarien – einerseits mit Blick auf den Schutz und die Verteidigung der Zivilbevölkerung vor vergleichsweise neuen Gefahren wie dem (inter-)nationalen Terrorismus und andererseits im Zusammenhang mit überregional wirksamen, katastrophalen Ereignissen in Friedenszeiten, die eine Anpassung der etablierten Zuständigkeiten erfordern.

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

Diese Überlegungen führten im Jahr 2002 zur Verabschiedung der *Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland* durch die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) in Abstimmung mit dem Bundesministerium des Inneren (BMI) als politisches Rahmenprogramm. Dieser Prozess wurde durch die Eindrücke der Hochwasserereignisse an Donau

2 Vgl. BMJV/BfJ o.J. (a): Art. 30.

3 Vgl. BMJV/BfJ o.J. (a): Art. 73.

und Elbe im Sommer 2002 wesentlich beschleunigt. Auf Grundlage dieser Strategie wurde im Jahr 2004 das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) gegründet, um im Gegensatz zum vorherigen Bundesamt für Zivilschutz alle Bereiche der Sicherheitsvorsorge abzudecken. Das BBK soll vor allem dann als Koordinationsstelle zur Bündelung der Aufgaben der Zivilen Sicherheit dienen, wenn Gefahrenlagen ein gemeinsames Krisenmanagement zwischen Bund und Ländern erfordern. Um dies zu ermöglichen, stellt das BBK »[...] ein zentrales Organisationselement für die Zivile Sicherheit [dar], das alle einschlägigen Aufgaben an einer Stelle bündelt.«⁴

»Die vorhandenen Hilfspotenziale des Bundes und die der Länder, also vornehmlich Feuerwehren und Hilfsorganisationen, sollen besser miteinander verzahnt werden, vor allem sollen neue Koordinierungsinstrumentarien für ein effizienteres Zusammenwirken des Bundes und der Länder, insbesondere verbesserte Koordinierung der Informationssysteme, entwickelt werden, damit die Gefahrenabwehr auch auf neue, außergewöhnliche Bedrohungen angemessen reagieren kann. Nach den Vorstellungen des Bundesinnenministers soll der zivile Bevölkerungsschutz als vierte Säule (neben Polizei, Bundeswehr und Diensten) im nationalen Sicherheitssystem verankert werden.«⁵

Das BBK soll somit »[...] alle Bereiche der zivilen Sicherheitsvorsorge fachübergreifend berücksichtigen und zu einem wirksamen Schutzsystem für die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen verknüpfen [...]«. ⁶ Zu diesen Bereichen und zu den Hauptaufgaben rechnet das BBK:

- die Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bevölkerungsschutz
- die Koordinierung des Schutzes Kritischer Infrastrukturen
- die Zusammenfassung, Bewertung und Darstellung verschiedenster Informationsquellen zu einer einheitlichen Gefahrenlage
- die Koordination der Kommunikation des Bundes mit Ländern und Gemeinden, der Privatwirtschaft und der Bevölkerung über Vorsorgeplanung und aktuelle Bedrohungen

4 BBK o.J. (a).

5 BBK o.J. (a).

6 BBK o.J. (a).

- die Unterstützung des Managements von Einsatzkräften des Bundes und anderer öffentlicher und privater Ressourcen bei großflächigen Gefahrenlagen
- die Koordinierung des Schutzes der Bevölkerung gegen Massenvernichtungswaffen
- die bedrohungsgerechte Ausbildung der Führungskräfte aller Verwaltungsebenen im Bevölkerungsschutz
- die nationale Koordinierung innerhalb des europäischen Integrationsprozesses im Bereich der zivilen Sicherheitsvorsorge
- die Koordinierung von Bund, Ländern, Feuerwehren und privaten Hilfsorganisationen bei der Wahrnehmung internationaler humanitärer Aufgaben und in der zivil-militärischen Zusammenarbeit⁷

Den rechtlichen Rahmen für die Verankerung dieser bundesweiten Zuständigkeiten des BBK im Bevölkerungsschutz stellt *das Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes* (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz, ZSKG) dar.⁸ Das ZSKG regelt die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im sogenannten *integrierten System*. Der Bund verfügt im Verteidigungsfall über die Ressourcen des Katastrophenschutzes der Länder (§ 11). Die Länder können diese bundesseitigen Ergänzungen wiederum im friedensmäßigen Katastrophenfall abrufen (§ 12):

»In diesem Rahmen leistet jede Ebene ihren individuellen Beitrag zum Schutz der Bevölkerung. Die im jeweiligen Zuständigkeitsbereich bereitgestellten Ressourcen stehen in der Praxis in vollem Umfang sowohl für die alltägliche Gefahrenabwehr und den friedensmäßigen Katastrophenschutz als auch für den Schutz vor verteidigungsbedingten Gefahren, den sogenannten Zivilschutz, zur Verfügung.«⁹

Das ZSKG weist die Zuständigkeit der Verwaltungsaufgaben des Bundes für den Zivilschutz dem BBK zu und fasst dessen Aufgabenbereiche zusammen. Darüber hinaus regelt es die Bereitstellung materieller und immaterieller Ressourcen des Bundes für den Bereich des Katastrophenschutzes, der in der

⁷ BBK o.J. (a).

⁸ Vgl. BMJV/BfJ o.J. (b).

⁹ Gnedler 2015: 17.

Verantwortung der Bundesländer verbleibt. Dennoch verpflichtet sich der Bund,

»[...] Standards und Rahmenkonzepte für den Zivilschutz [zu entwickeln], die den Ländern zugleich als Empfehlungen für ihre Aufgaben im Bereich des Katastrophenschutzes dienen, sofern diese für ein effektives gesamtstaatliches Zusammenwirken der für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden auch bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen erforderlich sind.«¹⁰

Der Bund versucht somit die Länder durch ein zentrales Organ, das analytische, konzeptionelle, planerische, prognostische, beratende, unterstützende und pädagogische Aufgaben wahrnimmt, im Sinne des Grundgesetzes zu unterstützen¹¹ – ohne die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Länder zu ersetzen.

Diesem Vorhaben wurde in der im Jahr 2009 durch das BMI verabschiedeten *Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz in Deutschland* Nachdruck verliehen. Diese unterstreicht die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für die Bewältigung von Großschadenslagen und soll eine bessere Verzahnung, Abstimmung und Zusammenarbeit der wesentlichen Akteurinnen und Akteure im nationalen Bevölkerungsschutz ermöglichen.¹² Die Rolle und die Verantwortung des BBK wird hier gefestigt und hervorgehoben:

»Besondere Bedeutung kommt hierbei auch dem im Mai 2004 gegründeten Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe zu, dass die Rolle als strategischer Netzknoten und Dienstleistungszentrum des Bundes für die Behörden aller Verwaltungsebenen sowie für die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen und Institutionen eingenommen hat. So ist das BBK, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die einzige interdisziplinär ausgerichtete behördliche Denkplattform auf dem Gebiet der nicht-polizeilichen und nicht-militärischen Sicherheit.«¹³

10 BMJV/BfJ o.J. (b): §18, Nr. 3.

11 Artikel 35 des Grundgesetzes regelt die Unterstützung der Länder durch den Bund im Rahmen der Amts- und Katastrophenhilfe bei Naturkatastrophen und schweren Unglücksfällen. So können beispielsweise das THW, der Bundesgrenzschutz oder die Bundeswehr zur Hilfe herangezogen werden. Vgl. BMJV/BfJ o.J. (a): Art. 35.

12 Vgl. BMI 2009a: 7-9 und 13-17.

13 BMI 2009a: 14.

Die Rolle des BBK wird folglich in der Vernetzung der im Bevölkerungsschutz aktiven Behörden, Organisationen und Institutionen verortet. Damit dient das BBK primär als Vernetzungsinstanz sowie als Denkfabrik für den deutschen Bevölkerungsschutz. Ungeachtet dessen existiert in der BRD für die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr weiterhin ein vertikales Notfallvorsorge- und Hilfeleistungssystem, in dem Bund, Länder und Kommunen im Verbund mit den Hilfsorganisationen zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit beruht maßgeblich auf Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit.

Das Technische Hilfswerk (THW)

Durch die gesetzlich geregelte, geteilte Verantwortung von Bund und Ländern im Rahmen des Bevölkerungsschutzes haben sich in der BRD unterschiedliche Zuständigkeiten und Strukturen für die operative Praxis im Falle einer Katastrophe bzw. Großschadenslage herausgebildet. Auf Bundesebene existiert, neben dem BBK als der zentralen Schaltstelle für die strategische Ausrichtung und Koordination des Bevölkerungsschutzes, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) als einzige Einrichtung für die technisch-operative Bewältigung von »Katastrophen, öffentlichen Notständen und Unglücksfällen größeren Ausmaßes«¹⁴. Das THW leistet technische Hilfe nach dem ZSKG und kann im Rahmen der gegenseitigen Rechts- und Amtshilfe nach Artikel 35 des Grundgesetzes für die Bekämpfung dieser Situationen von den für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen herangezogen werden, deren fachlicher Weisung es in diesen Fällen unterstellt ist.¹⁵ Hierfür ist das THW deutschlandweit in Ortsverbänden organisiert und somit als bundesweit aufgestellte Einsatzorganisation örtlich, regional und national einsetzbar. Dies wird durch ein modulares Einsatzkonzept gewährleistet:

»Flächendeckend gibt es in jedem Ortsverband einen *Technischen Zug* als bundesweit einheitliche Basis. Überörtliche *Fachgruppen* in jedem Geschäftsführerbereich des THW ergänzen die Basiseinheiten. Weitere überregionale, spezielle Fachgruppen auf Ebene der Landesverbände komplettieren die Fachgruppen.«¹⁶

14 BMJV/BfJ o.J. (c): §1, Nr. 2, Satz 3.

15 BMJV/BfJ o.J. (c): §1, Nr. 4.

16 BMI 2009a: 14.

Aktuell umfasst das THW 668 Ortsverbände, 66 Regionalstellen, acht Landesverbände und eine THW-Leitung.¹⁷ Ein besonderes Merkmal dieser Bundesanstalt ist dabei, dass die ca. 80.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu 98 % ehrenamtlich tätig sind. Darüber hinaus gibt es auf Bundesebene keine weiteren operativen Einsatzkräfte des Katastrophenschutzes. Im Rahmen der Amtshilfe können jedoch in besonderen Fällen die Kapazitäten der Bundespolizei (ehemals Bundesgrenzschutz) und der Bundeswehr für den Einsatz in der Katastrophenhilfe angefordert werden.

Das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum (GMLZ)

Als weitere von Seiten des Bundes und der Länder wirksame Infrastruktur ist das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum (GMLZ) zu nennen, das direkt oder indirekt an der operativen Praxis im Katastrophenschutz beteiligt ist. Dieses wurde als ein Resultat der im Jahr 2002 von der IMK verabschiedeten *Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland* gegründet. Es soll ein länder- und organisationsübergreifendes Informations- und Ressourcenmanagement bei großflächigen Schadenslagen sicherstellen und wurde mit der Gründung des BBK in dessen Zuständigkeitsbereich übertragen. Das GMLZ gehört zu den »Einrichtungen und Vorhaltungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe«¹⁸ im Rahmen der nach Artikel 16 des ZSKG durch den Bund zu verantwortenden, allgemeinen Koordinierungsmaßnahmen sowie seines Ressourcenmanagements für den Katastrophenschutz. Die zentralen Aufgaben dieser Einrichtung sind das Lagemanagement, die Funktion als nationale Anlaufstelle und das Ressourcenmanagement. Das GMLZ erstellt aktuelle und flächendeckende Lagebilder über bevölkerungsschutzrelevante Themen, wobei der Schwerpunkt auf die Bewertung und Analyse von Lageentwicklungen gelegt wird. Dadurch soll die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen Ländern, Bund, nationalen und internationalen Organisationen verbessert werden.¹⁹ Als nationale Anlaufstelle (*National-Contact-Point*, NCP) sammelt, bündelt und verteilt das GMLZ bevölkerungsschutzrelevante Informationen und stellt die Alarmierung der zuständigen Behörden sicher. Im Hinblick auf das Ressourcenmanagement übernimmt es die Vermittlung von Engpassressourcen, wie z.B. Sandsäcke bei den Hochwasserlagen 2002 und 2013. Die Infrastruktur und

17 Vgl. THW o.J.

18 BMJV/BfJ o.J. (b): §16, Nr. 1.

19 Vgl. im Folgenden, BBK o.J. (b).

Dienste des GMLZ können ebenfalls im Rahmen der Amtshilfe zur Unterstützung eines Bundeslandes und zur Koordinierung von Hilfsmaßnahmen bereitgestellt werden.

Katastrophenschutz als Ländersache

Der Katastrophenschutz als Teil des Bevölkerungsschutzes fällt in der BRD gesetzlich vorgeschrieben in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Bundesländer und wird in deren jeweiligen Katastrophenschutzgesetzen geregelt. Letztere beinhalten in unterschiedlichem Umfang und Ausprägung die landesgesetzlichen Rahmenbedingungen für die Maßnahmen zur Katastrophenvorsorge und -bewältigung. Darüber hinaus definieren sie hierarchisch die Zuständigkeiten für ihre Umsetzung. Daraus ergeben sich unterschiedlich tief und weit verzweigte Katastrophenschutzsysteme in den einzelnen Bundesländern. Die Ausgangspunkte dieser Geflechte sind die obersten Katastrophenschutzbehörden, bei denen es sich entweder um die jeweiligen Innenministerien oder die obersten Ordnungsbehörden des jeweiligen Bundeslandes handelt. Sie sind auf Landesebene für die strategisch-strukturelle Regelung des Katastrophenschutzes zuständig. Ihnen nachgeordnet sind, auf Ebene der Landkreise, kreisfreien Städte, Gemeinden und Kommunen die unteren Katastrophenschutzbehörden, die Verantwortung für die operative Umsetzung tragen. In einigen Bundesländern bestehen dazwischen noch obere Behörden wie Bezirksregierungen, Landesdirektionen oder Regierungspräsidien als Bindeglied zwischen obersten und unteren Katastrophenschutzbehörden. Dieses vertikal gegliederte System ist nach dem Prinzip der Subsidiarität angelegt. Demnach sollen Lagen zunächst dort bearbeitet werden, wo sie stattfinden. Erst wenn ein Landkreis lokal mit der Bearbeitung überfordert ist oder aber mehrere Kreise betroffen sind, werden Entscheidungsstrukturen auf die nächsthöhere Ebene verlagert. Dieser Prozess kann sich im Hinblick auf die Notfallvorsorge und Hilfeleistung bis auf die Bundesebene auswirken.

Die für die Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz bedeutendste Ressource auf kommunaler Ebene sind die freiwilligen und beruflichen Feuerwehren. Ihre Verantwortungsbereiche werden über die jeweiligen Landesgesetzgebungen geregelt. Sie bilden mit ihren bundesweit ca. 1,3 Millionen Mitgliedern²⁰ das Rückgrat der Gefahrenabwehr in der BRD. Neben der vorrangigen Aufgabe des abwehrenden und vorbeugenden Brandschutzes übernehmen sie auch Aufgaben des Rettungsdienstes, der Technischen Hilfeleis-

20 Vgl. DFV o.J.

tung und der ABC-Gefahrenabwehr²¹. Daneben bilden die freiwilligen, privaten Hilfsorganisationen mit ihren ca. 600.000 Helfenden²² und – wie bereits angesprochen – das THW mit seinen ca. 80.000 Helfenden eine wichtige Ergänzung der kommunalen Strukturen der Gefahrenabwehr. Die Hilfsorganisationen übernehmen im Rahmen des Katastrophenschutzes vor allem rettungsdienstliche, sanitätsdienstliche und betreuungsdienstliche Aufgaben. Das ZSKG empfiehlt in §26 das DRK als geeignete Organisation für die Zusammenarbeit im Katastrophenschutz.²³ Damit verbunden sind die Aufgaben, die erforderliche Zahl an Helfenden auszubilden, für eine sachgerechte Unterbringung und Pflege der ergänzenden Ausstattung zu sorgen sowie die Einsatzbereitschaft der Einheiten und Einrichtungen sicherzustellen.²⁴ Im Gegenzug erhält das DRK vom Bund Mittel für die Wahrnehmung seiner Aufgaben.

Der Aufbau des Deutschen Bevölkerungsschutzes

Die **operative Verantwortung** für die Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes, sowohl im Zivilschutzfall als auch im Katastrophenfall in Friedenszeiten, liegt bei den **kommunalen Behörden**.

Diese Behörden bedienen sich dabei unterschiedlicher **Katastrophenschutzorganisationen** für die fachliche Ausführung. Hier sind zuallererst die *Feuerwehren* (Freiwillige wie auch Berufsfeuerwehren) als i.d.R. kommunale Einrichtungen zu nennen. Darüber hinaus greifen die Behörden auf die Potentiale freiwilliger **Hilfsorganisationen** zurück. Hier sind vor allem der *Arbeiter-Samariter-Bund*, die *Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft*, das *Deutsche Rote Kreuz*, die *Johanniter-Unfall-Hilfe* und der *Malteser Hilfsdienst* zu nennen. Diese fünf Organisationen sind in verschiedenen Gesetzen z.T. namentlich als sogenannte »geeignete Organisationen« bezeichnet und übernehmen vorwiegend Aufgaben in den Bereichen Sanitäts- und Betreuungsdienst sowie teilweise ABC-Schutz.

-
- 21 Die Bezeichnung ABC-Gefahrenabwehr meint den Schutz vor atomaren, biologischen und chemischen Gefahren.
 - 22 Vgl. BMI o.J.
 - 23 Neben dem DRK werden der Arbeiter-Samariter-Bund, die Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, die Johanniter-Unfall-Hilfe und der Malteser-Hilfsdienst empfohlen. Vgl. BMJV/BfJ o.J. (b): §26, Nr. 1.
 - 24 Vgl. BMJV/BfJ o.J. (b): §26, Nr. 2.

Weiterhin haben die Kommunen die Möglichkeit, Unterstützung von **Organisationen des Bundes** wie dem *Technischen Hilfswerk* als Zivil- und Katastrophenschutzorganisation des Bundes, der *Bundespolizei* und der *Bundeswehr* in Anspruch zu nehmen. Dies kann im Rahmen der Amtshilfe oder auf Grundlage öffentlicher Vereinbarungen geschehen.

Es gibt außerdem noch eine Reihe privatrechtlicher Organisationen, die unter Umständen ebenfalls in die Ereignisbewältigung eingebunden werden können. Dies sind z.B. die *Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger* (DGzRS) oder die *Deutsche Rettungsflugwacht e.V.* (DRF).

1.2 Das Komplexe Hilfeleistungssystem des Deutschen Roten Kreuzes

Das Deutsche Rote Kreuz – Aufgaben und Organisation

Das Deutsche Rote Kreuz ist die gesetzlich anerkannte Nationale Rotkreuz-Gesellschaft in der BRD und freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich. Darüber hinaus ist das DRK Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege und übernimmt dabei unterschiedliche Aufgaben der sozialen Arbeit. Es ist, dem Aufbau der BRD entsprechend, föderal strukturiert und gliedert sich auf drei Ebenen in (1.) den Bundesverband, (2.) die Landesverbände und den Verband der Schwesternschaften sowie (3.) die Kreisverbände bzw. Schwesternschaften. Das DRK erfüllt in Friedenszeiten ein breites Spektrum an humanitären Aufgaben im Zivil- und Katastrophenschutz (Bevölkerungsschutz) sowie im Gesundheits- und Sozialwesen.

Das DRK ist gemeinsam mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften sowie den anderen anerkannten nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften ein Bestandteil der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Seine Aufgaben, sowohl als nationale Hilfsgesellschaft als auch als Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege, ergeben sich aus den Genfer Rotkreuz-Abkommen, ihren Zusatzprotokollen und den Beschlüssen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds. Dies sind Maßnahmen, „um den Opfern von bewaffneten Konflikten, Naturkatastrophen und anderen Notsituationen Hilfe zu leisten und um menschliche Leiden, die sich aus Krankheit, Verletzung, Behinderung oder Benachteiligung ergeben, zu ver-

hüten bzw. zu lindern.«²⁵ Das DRK nimmt die Interessen derjenigen wahr, die der Hilfe und Unterstützung bedürfen, um soziale Benachteiligung, Not und menschenunwürdige Situationen zu beseitigen und um auf die Verbesserung der individuellen, familiären und sozialen Lebensbedingungen hinzuwirken. Eingebettet in den Auftrag der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung »*To improve the lives of vulnerable people by mobilizing the power of humanity*«²⁶ – »Das Leben von Menschen in Not und verwundbaren Menschen durch die Kraft der Menschlichkeit [zu] verbessern« – stellt sich das DRK den Herausforderungen des Bevölkerungsschutzes in der BRD und in Europa. Es setzt das sozialstaatliche Subsidiaritätsprinzip in seiner Sozialarbeit fort, in dem es nach dem Prinzip der *Hilfe zur Selbsthilfe* arbeitet und so Selbständigkeit und Verantwortungsbewusstsein auf allen gesellschaftlichen Ebenen fördert.

Gemäß seiner Satzung bildet das DRK die Gesamtheit aller Mitglieder, Verbände, Vereinigungen, privatrechtlichen Gesellschaften und Einrichtungen des Roten Kreuzes in der BRD.²⁷ Derzeit zählt das DRK ca. drei Millionen Mitglieder, die in 19 Landesverbänden organisiert sind. Die Mitgliedschaft im DRK steht unabhängig von Nationalität, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, Religion und politischer Überzeugung allen offen, die freiwillig bei der Erfüllung der Aufgaben des DRK mitwirken wollen. Das DRK bekennt sich zu den sieben Grundsätzen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung: *Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität*. Diese Grundsätze sind für alle Verbände, Vereinigungen, privatrechtlichen Gesellschaften und Einrichtungen des Deutschen Roten Kreuzes sowie deren Mitglieder verbindlich.

Das DRK ist als freiwillige Hilfsgesellschaft und Auxiliar der deutschen Behörden im humanitären Bereich tätig. Als solche hat es die Aufgabe, das Recht und die Pflicht, sich mit seinem gesamten Potenzial auf den Schutz der Bevölkerung bei Katastrophen, Krisen und bewaffneten Konflikten vorzubereiten und an deren Bewältigung im Rahmen des Bevölkerungsschutzes mitzuwirken. Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt das DRK über eine flächendeckende Struktur. Diese besteht aus ca. 500 Kreisverbänden, 4.700 Ortsvereinen und 34 Schwesternschaften.²⁸

25 Vgl. DRK 2009: 8.

26 IFRC o.J.

27 Vgl. DRK 2009.

28 Vgl. Statista Research Department o.J.

Die Kernkompetenz des DRK besteht im weitesten Sinne in der gesundheitlichen und sozialen Versorgung und Betreuung. In diesem Bereich ist der größte Anteil an besonders qualifiziertem ehren- und hauptamtlichem Personal sowie immobiler und mobiler Ausstattung vorzufinden.²⁹ Zu den wichtigsten Aufgabenfeldern in diesem Zusammenhang zählen:

- die Notfallrettung und der Krankentransport
- der Sanitätsdienst, die Wasserrettung und die Bergrettung
- der Betreuungsdienst und die psychosoziale Unterstützung
- die ambulante und die stationäre Krankenversorgung
- die ambulante und die stationäre Pflegeversorgung
- die Gesundheitsversorgung und die Blutspendedienste
- die gesundheitliche und soziale Rehabilitation nach Krankheit und/oder Krisen

Das Komplexe Hilfeleistungssystem

Um diese Aufgaben koordiniert und effektiv übernehmen zu können, hat das DRK die Strategie *Das Komplexe Hilfeleistungssystem* als Grundlage seiner Arbeit entwickelt, das sich wie folgt definiert:

»Unter dem *Komplexen Hilfeleistungssystem* sind zunächst alle unter einem einheitlichen und durchgängigen Managementprozess stehenden multidimensionalen Planungen und Aktivitäten zu verstehen, die dazu beitragen, die vielseitigen Hilfeleistungen des DRK in einen Gesamtzusammenhang zu bringen und miteinander so zu verzahnen, dass eine effektive und am Bedarf orientierte Bewältigung von Schadenslagen aller Art ermöglicht wird.«³⁰

Im Mittelpunkt des Komplexen Hilfeleistungssystems stehen alle Aufgabenfelder, die die gesundheitliche und soziale Versorgung und Betreuung der Bevölkerung sicherstellen. Dabei wird geplant, wie diese für die Bewältigung von Katastrophen nutzbar gemacht werden können.³¹ Hierfür sind zudem weitere Kompetenzbereiche des DRK von entscheidender Relevanz:

29 Vgl. DRK 2018e: 21.

30 DRK 2018e: 10.

31 Vgl. DRK 2018e: 21.

- die Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung und der Prävention (z.B. Erste-Hilfe-Ausbildung, Unterrichtung der Bevölkerung in Selbstschutzmaßnahmen, Bildungsprogramme des Jugendrotkreuzes, Schulsanitätsdienste)
- die Gewährleistung gesellschaftlicher und sozialer Sicherheit und der Existenzgrundlagen besonderer Zielgruppen (z.B. Kinder- und Jugendhilfe; Hilfe für Senioren, Menschen mit Behinderung, von Armut Betroffene und Wohnungslose, Selbsthilfegruppen; Hilfe für Menschen mit schweren chronischen sowie Suchterkrankungen; Förderung der Integration ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger sowie Aussiedlerinnen und Aussiedler, sozial benachteiligter und ausgegrenzter Menschen)
- die Führung und die Führungsunterstützung bei entsprechenden Ereignissen (z.B. Lageerkundung, Lagebeurteilung, mobile Führungsunterstützung, Information, Kommunikation, Verbindung)
- der Suchdienst und das Amtliche Auskunftswesen in einem international einzigartigen Netzwerk
- technische, logistische und versorgende Aufgaben (z.B. Trinkwasserversorgung, Bereitstellung und Betrieb von Notunterkünften, Bereitstellung von Verpflegung)
- Mitwirkung an besonderen Schutz- und Sicherheitsmaßnahmen (z.B. ABC-Schutz)
- die Hilfe zur Rückkehr zu den normalen Lebensumständen der Bevölkerung (zur Rehabilitation werden Leistungen wie z.B. Hilfsprojekte, Strukturhilfe, Wiederaufbauhilfe, Selbsthilfeförderung, Notfallnachsorge, Familienerholung durch das DRK erbracht)³²

Die Herausbildung eines komplexen Hilfeleistungssystems, das die vielseitigen Aufgabenfelder des Roten Kreuzes so miteinander verbindet, dass sie für die Bewältigung von Katastrophen aller Art unter einer einheitlichen Führungssystematik nutzbar sind, ist eine der vordringlichen strategischen Aufgaben des DRK-Gesamtverbandes. Dieses komplexe Hilfeleistungssystem muss auf allen Ebenen verlässlich, durchgängig, zügig aufwuchsfähig, transparent und interoperabel sein. Damit ergibt sich die Notwendigkeit eines engen Zusammenwirkens aller im DRK Tätigen – und zwar horizontal auf einer Verbandsebene in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen, wie

32 Vgl. DRK 2018e: 21-22.

auch vertikal zwischen den verschiedenen Ebenen des DRK.³³ Das DRK hat sich durch seine gesamtverbandliche Strategie *Komplexes Hilfeleistungssystem* darauf vorbereitet – in gemeinsamer Partnerschaft mit allen am Bevölkerungsschutz Beteiligten –, sein gesamtes Hilfeleistungspotential in der BRD und über die Grenzen hinaus bei Katastrophen, Krisen und bewaffneten Konflikten einzusetzen und stets ein fundiertes Krisenmanagement zu gewährleisten. Dieses auf das freiwillige Engagement der ehrenamtlichen Helfenden fußende System bildet die Basis für die Mitwirkung des DRK im Bevölkerungsschutz und bei der Hilfeleistung bei Katastrophen im internationalen Raum.³⁴

Das DRK untergliedert seine Tätigkeitsbereiche in die sogenannten Gemeinschaften, die die ehrenamtliche Basis der Hilfsorganisation darstellen. In den Gemeinschaften wirken Menschen freiwillig und größtenteils ehrenamtlich an der Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben des DRK mit.³⁵ Zu diesen Gemeinschaften gehören:

- die Bereitschaften
- die Bergwacht
- das Jugendrotkreuz
- die Wasserwacht
- die Wohlfahrts- und Sozialarbeit

Wichtige Aufgaben des Katastrophenschutzes übernehmen zum einen die Bereitschaften als Grundorganisation zur Erfüllung der Rotkreuztätigkeit auf Orts- und Kreisverbandebene und zum anderen die Wasserwacht und die Bergwacht. In ihnen sind Menschen ab dem 16. Lebensjahr, die gemeinsam nach den Rotkreuz-Grundsätzen tätig sind, zusammengefasst. Traditionell haben die Bereitschaften als Gemeinschaft des DRK ihren Aufgabenschwerpunkt im Bevölkerungsschutz. Ihre Aufgabenfelder orientieren sich vorrangig an Bedarfen und Notlagen in Ausnahmesituationen bis hin zu Katastrophen. Die Erfüllung dieser Aufgaben erfordert eine fachliche Qualifizierung in Fachdiensten und Fachbereichen.³⁶ Diese wiederum bilden ein wichtiges Grundgerüst an Fähigkeiten und Ressourcen, die das DRK für die Erfüllung

33 Vgl. DRK 2018e: 9-11.

34 Vgl. DRK 2011: 7-8.

35 Vgl. DRK 2006: 8.

36 Vgl. DRK 2006: 13-14.

seiner Aufgaben im Katastrophenschutz bereitstellen und nutzen kann. Zu den fachlichen Aufgabenschwerpunkten zählen:

- Betreuungsdienst
- Sanitätsdienst
- Suchdienst/Kreisauskunftsbüro (KAB)
- Vernetzung vor Ort

»Die Bereitschaften bieten die vier Aufgabenschwerpunkte flächendeckend an. Das heißt, in jedem Kreisverband sollen diese vier Aufgabenschwerpunkte abgedeckt sein. Im Idealfall bietet jede Bereitschaft Leistungen im Betreuungsdienst, im Sanitätsdienst, in der Vernetzung vor Ort und in der Unterstützung des Suchdienstes an.«³⁷

Zur Bewältigung des Massenanfalls von Verletzten, von größeren Schadenereignissen und von Katastrophen bildet das DRK Einsatzformationen. Es verfügt auf Kreisebene über multifunktionale Einsatzeinheiten, »[...] die bei Schadenereignissen jeder Größenordnung schnell und flexibel in der Lage sind, abgestimmt auf die bereits bestehenden Strukturen des Rettungsdienstes und der Feuerwehren, den betroffenen Menschen gezielt zu helfen.«³⁸ Größtenteils sind diese Einheiten mit staatlicher Unterstützung oder Förderung aufgestellt und in die staatlichen bzw. kommunalen Strukturen der Gefahrenabwehr integriert. Sie arbeiten also eng mit anderen Akteurinnen und Akteuren des staatlichen Katastrophenschutzes (bspw. Feuerwehren) zusammen.

Die Strategie *Komplexes Hilfeleistungssystem* des DRK versteht sich zum einen als Bestandteil des staatlichen *integrierten Notfallvorsorgesystems* zum Schutz der Bevölkerung und somit als Teil der staatlichen Daseinsvorsorge. Zum anderen bleibt es ein von staatlichen Vorhaltungen unabhängiges Instrumentarium, das Ausdruck der Eigenständigkeit und Neutralität des DRK als nationale Rotkreuzgesellschaft entsprechend der Genfer Abkommen ist.³⁹ Zusammen mit dem staatlichen Hilfeleistungssystem der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr gilt es auf die sich kontinuierlich verändernden, gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu reagieren.

37 DRK 2019a: 12.

38 DRK 1995: 5.

39 Vgl. DRK 1991: 6; DRK 2007: 22.

1.3 Beispiele für Einsatzlagen

Der Bevölkerungsschutz umfasst alle nötigen Maßnahmen, um den Schutz der Bevölkerung bei Katastrophen, Krisen und bewaffneten Konflikten zu gewährleisten. Dabei unterscheidet sich die Art der Hilfeleistung je nach Ereignisart. Hierbei lässt sich eine Unterscheidung zwischen Punkt- und Flächenlagen vornehmen, die im weiteren Verlauf des Buches aufgegriffen wird: Eine Punktlage beschreibt ein räumlich begrenztes, eine Flächenlage ein großräumiges Ereignis.⁴⁰

Zur Veranschaulichung dieser unterschiedlichen Ereignisarten folgt die Ausführung zweier realer Einsatzlagen: Das Zugunglück von Bad Aibling ist ein Beispiel für eine Punktlage, das Hochwasser im Jahr 2013 exemplarisch für eine Flächenlage.

Das Zugunglück von Bad Aibling als Beispiel für eine Punktlage

Am 9. Februar 2016 stießen nahe dem Ort Bad Aibling zwei Personentriebe frontal zusammen. Bereits kurz nach dem Unfall wurde durch die integrierte Leitstelle Rosenheim ein sogenannter Massenanfall von Verletzten (MANV) ausgelöst. Insgesamt waren ca. 800 deutsche und österreichische Rettungskräfte aus nahezu allen Bereichen des Katastrophenschutzes (Feuerwehr, Landespolizei, Bundespolizei, Technisches Hilfswerk (THW), Deutsche Lebensrettungs-Gesellschaft, Notärzte, Rettungs- und Sanitätsdienste verschiedener Organisationen, Berg- und Wasserwacht, sowie Psychosoziale Notfallversorgung) an diesem umfangreichen Einsatz beteiligt. Neben den technischen Herausforderungen wurden die Rettungsarbeiten durch die geographische Lage der Bahnstrecke zusätzlich erschwert. Der Unfallort befand sich zwischen einem bewaldeten Hang auf der einen Seite und dem Mangfallkanal auf der anderen Seite, ohne einen Zugang über eine Fahrstraße. Aufgrund dieser örtlichen Schwierigkeiten waren neben Einsatz- und Rettungsfahrzeugen auch Boote und Hubschrauber für die Bergung und Bewältigung erforderlich. Infolge dieses Unfalls starben elf Menschen, ca. 90 weitere Personen wurden teils schwer verletzt. Die leichter und nicht Verletzten wurden, sofern möglich, in eine drei Kilometer vom Unfallort entfernte Betreuungsstelle in einem Feuerwehrhaus transportiert und dort nochmals gründlich ärztlich gesichtet, versorgt, betreut und gege-

40 Vgl. BBK 2010: 33.

benenfalls in die umliegenden Krankenhäuser gebracht. Die Betreuung der Unverletzten wurde teilweise von Laien übernommen. Nach ca. 3,5 Stunden waren alle Betroffenen gerettet und versorgt und der größte Teil der Rettungskräfte konnte wieder entlassen werden und abrücken. Dies war ein typisches Beispiel für eine sogenannte »Punktlage«.

Das Hochwasser 2013 als Beispiel für eine Flächenlage

Infolge starker und anhaltender Regenfälle zwischen Ende Mai und Anfang Juni 2013 kam es in neun mitteleuropäischen Ländern zu schweren Überflutungen: Neben Deutschland waren die Schweiz, Österreich, Tschechien, Polen, die Slowakei, Ungarn, Kroatien und Serbien betroffen. Innerhalb der Bundesrepublik traten vor allem in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen zahlreiche Flüsse über ihre Ufer, sodass in insgesamt 55 Landkreisen der Katastrophenalarm ausgerufen wurde. Die Feuerwehren, das THW, Bundeswehr, Bundespolizei und die fünf Hilfsorganisationen (ASB, DLRG, DRK, JUH, MHD) waren zusammen mit hunderttausenden von Helfenden⁴¹ über mehrere Wochen im Einsatz. Hier sprechen wir von einer sogenannten »Flächenlage«.

Neben den technisch notwendigen Spezialfähigkeiten zur Hochwasserabwehr und -bewältigung stellte die Lage die Einsatzkräfte vor umfangreiche Herausforderungen auf den Gebieten der Evakuierung und Betreuung der betroffenen Menschen. Bundesweit wurden insgesamt 80.630 Personen evakuiert, davon allein am 10. Juni in Sachsen-Anhalt über 40.000 Menschen.⁴² Vom DRK wurden insgesamt ca. 60.000 Übernachtungsmöglichkeiten organisiert und 255.300 Mahlzeiten ausgegeben. Flächenlagen wie diese bringen das integrierte Hilfeleistungssystem schnell an seine Personal-, Kapazitäts- und Ressourcengrenzen. Sie verlangen den Einsatzkräften neben den spezialisierten Fähigkeiten zur Rettung und Versorgung der Betroffenen ein breites Spektrum an zusätzlichen Aufgaben ab, die nicht zwingend eine Ausbildung im Katastrophenschutz erfordern, aber dennoch zur Bewältigung einer Lage übernommen werden müssen. Beim Hochwasser 2013 zeigte sich nicht zum ersten Mal die enorme Bereitschaft der Bevölkerung, die Hilfeleistungen personell und organisatorisch zu unterstützen. Auffällig war dabei der hohe Grad an selbstorganisierter Hilfe durch die Nutzung Sozialer Medien.⁴³ Diese Art der ereignisgebunden, spontanen Hilfe ist kennzeichnend für das veränderte zivilgesellschaftliche Engagement. Die Einbindung dieser Helfenden in Arbeitsabläufe stellte das DRK

sowie andere Hilfsorganisationen vor neue Herausforderungen. In der Aufbereitung des Einsatzes wurde aus den beteiligten Landesverbänden des DRK berichtet, dass insbesondere die Gruppe der Pflegebedürftigen, sowohl ambulant als auch stationär, die Einsatzkräfte vor zum Teil neue, unerwartete fachliche und logistische Herausforderungen stellte.

Gegenüberstellung der Einsatzbeispiele

Bei genauerer Betrachtung und Gegenüberstellung der beiden Einsatzbeispiele zeigt sich einerseits, dass sowohl Punkt- als auch Flächenlagen vergleichbare Merkmale der fachlichen Anforderungen an Helfende zeigen. Andererseits wird deutlich, dass jeweils andere räumliche und zeitliche Bedingungen Unterschiede bei Art und Menge der Personal- und Materialressourcen zur Folge haben. In jedem Fall besteht in beiden Lagen der Bedarf an speziell und nicht speziell ausgebildeten Helfenden. Eine große Herausforderung für Hilfeleistungssysteme der Zukunft besteht darin, festzustellen, welche Fähigkeiten und Ressourcen in welchem Umfang, zu welchen Zeitpunkt und an welcher Stelle notwendig sind und wie die Strukturen des Bevölkerungsschutzes den Erhalt der Fähigkeiten unterstützen können.

1.4 Grundsätze des heutigen Bevölkerungsschutzsystems

Das heutige Bevölkerungsschutzsystem ist von der Idee geprägt, die in Katastrophen ausgefallenen gesellschaftlichen Strukturen vorübergehend zu ersetzen. Ob Essensausgabe, Notstromaggregat oder Notunterkunft, ob Kinderbetreuung oder Behandlungsplatz: Die aktuellen Bevölkerungsschutzstrukturen sollen so lange zentrale gesellschaftliche Funktionen ersetzen, bis die Alltagsstrukturen wiederhergestellt sind und greifen. Dafür stützt sich das gegenwärtige System vor allem auf ehrenamtliche Strukturen.

-
- 41 Die vom Bund geleistete Hilfe belief sich auf ca. 217.000 Personentage; bei den örtlichen Verbänden von Feuerwehren und Hilfsorganisationen belief sich die Zahl auf ca. 870.000 Personentage. Vgl. DKKV 2015: 35.
 - 42 Vgl. DKKV 2015: 163.
 - 43 Vgl. exemplarisch die Ereignisse um den Studentenclub »Bärenzwinger« in Dresden. DRK 2014a: 22–27.

Die Akteurinnen und Akteure des Bevölkerungsschutzes sind auf verschiedenen administrativen Ebenen angesiedelt, die vom Landkreis bis zur Bundesebene reichen. Die operative Verantwortung der Ereignisbewältigung liegt auf der Kommunalebene. Diese stützt sich auf die Kapazitäten von staatlichen Strukturen des Bundes und der Länder sowie auf die Kräfte der freiwilligen Hilfsorganisationen. Das DRK wird dabei als eine von fünf geeigneten Hilfsorganisationen angeführt und übernimmt hauptsächlich Aufgaben im Sanitätsdienst zu Lande und Wasser sowie im Betreuungsdienst. Das komplexe Hilfeleistungssystem des DRK verfolgt den Anspruch, die medico-sozialen Alltagsstrukturen des DRK auch im Krisenfall ganzheitlich aufrechtzuerhalten. Dieser strategische Ansatz ist bisher noch nicht im gesamten Verband realisiert worden.⁴⁴ Um dieser Aufgabe nachkommen zu können, wäre das DRK auf eine breite Basis von materiellen und personellen Ressourcen angewiesen, die es vorhalten müsste, um ausgefallene Strukturen temporär ersetzen zu können.

Im folgenden Kapitel sollen gesellschaftliche Veränderungen anhand verschiedener Einflussfaktoren skizziert werden. Diese ergeben sich aus den gegenwärtigen Entwicklungsprozessen, einer zunehmenden Komplexität von Alltagsstrukturen sowie veränderten Bedarfen, Fähigkeiten und Vulnerabilitäten der Bevölkerung. Im Rahmen der Forschung des DRK wird untersucht, welche Auswirkungen und Herausforderungen sich hieraus für den Bevölkerungsschutz ergeben und wie diesen begegnet werden kann.

44 Vgl. DRK 2019c: 21.