



Matthias Max  
Matthias Schulze

---

# HILFELEISTUNGSSYSTEME DER ZUKUNFT

---

Analysen des Deutschen Roten Kreuzes zur  
Aufrechterhaltung von Alltagssystemen  
für die Krisenbewältigung



[transcript]

Matthias Max, Matthias Schulze  
Hilfeleistungssysteme der Zukunft

**Einzelveröffentlichungen Sozialwissenschaften**



Matthias Max, Matthias Schulze

## **Hilfeleistungssysteme der Zukunft**

Analysen des Deutschen Roten Kreuzes zur Aufrechterhaltung  
von Alltagssystemen für die Krisenbewältigung

Mit Illustrationen von Christian Lindemann

**[transcript]**

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Lizenz (BY-NC-ND). Diese Lizenz erlaubt die private Nutzung, gestattet aber keine Bearbeitung und keine kommerzielle Nutzung. Weitere Informationen finden Sie unter <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Um Genehmigungen für Adaptionen, Übersetzungen, Derivate oder Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an [rights@transcript-publishing.com](mailto:rights@transcript-publishing.com)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

© 2022 transcript Verlag, Bielefeld

Lektorat & Korrektorat: DRK

Illustrationen & Covergestaltung: Christian Lindemann

Verlegerischer Agent: Dr. Marcel Knöchelmann

Redaktionelle Vorbereitung: Andreas Baudisch

Kontakt: [hilfeleistungssystemederzukunft@outlook.de](mailto:hilfeleistungssystemederzukunft@outlook.de)

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-6032-6

PDF-ISBN 978-3-8394-6032-0

<https://doi.org/10.14361/9783839460320>

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter [www.transcript-verlag.de/vorschau-download](http://www.transcript-verlag.de/vorschau-download)

# Inhalt

---

<b>Danksagung</b> .....	9
<b>Autoren</b> .....	11
Matthias Max .....	11
Matthias Schulze .....	13
<b>Geleitwort</b> .....	15
<b>Prolog</b> .....	17
<b>Einleitung</b> .....	23
<b>1. Bisherige Strukturen des Bevölkerungsschutzes</b> .....	29
1.1 Das staatliche Hilfeleistungssystem und die nicht polizeiliche Gefahrenabwehr .	32
1.2 Das Komplexe Hilfeleistungssystem des Deutschen Roten Kreuzes .....	41
1.3 Beispiele für Einsatzlagen .....	47
1.4 Grundsätze des heutigen Bevölkerungsschutzsystems .....	49
<b>2. Gesellschaftliche Veränderungen</b> .....	51
2.1 Demografischer Wandel .....	54
2.2 Urbanisierung und Ruralisierung .....	54
2.3 Wohlstand und Lebensstandard .....	56
2.4 Gesundheitsversorgung und Pflege .....	57
2.5 Individualisierung als Einflussfaktor für zivilgesellschaftliches Engagement ....	59
2.6 Auswirkungen des Klimawandels .....	61
2.7 Folgen einer zunehmend digitalisierten Gesellschaft .....	62
2.8 Bedeutung für Hilfeleistungssysteme .....	63

<b>3. Exemplarische Betrachtung: Die Entwicklung des DRK-Betreuungsdienstes</b>	<b>65</b>
<b>4. Themenfindung für eine bedarfsgerechte Forschungsausrichtung</b>	<b>75</b>
4.1 Gesamtverbandliche Bedarfsabfrage im DRK 2012	77
4.2 Erkenntnisse aus Einsatzlagen	83
<b>5. Die Forschung im DRK seit 2009</b>	<b>85</b>
5.1 Die Forschungsprojekte des DRK	85
5.2 Zusammenfassung der Forschungsprojekte	103
<b>6. Exkurs: Vulnerabilität</b>	<b>107</b>
<b>7. Exkurs: Forschung und Innovationsmanagement im Technischen Hilfswerk</b>	<b>115</b>
<b>8. Erkenntnisse aus der DRK-Forschung</b>	<b>121</b>
8.1 Gesellschaftliche Entwicklungen	123
8.2 Resilienz	131
8.3 Ressourcenmanagement	135
8.4 Zusammenfassung der Forschungsergebnisse	145
<b>9. Modell Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz</b>	<b>147</b>
<b>10. Ausblick: Hilfeleistungssysteme der Zukunft</b>	<b>159</b>
<b>Addendum: Die Corona-Krise</b>	<b>169</b>
<b>Glossar</b>	<b>171</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>179</b>

# Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1a: Bisherige Strukturen des Bevölkerungsschutzes .....	30
Abbildung 1b .....	31
Abbildung 2: Gesellschaftliche Veränderungen .....	52
Abbildung 3: Exemplarische Betrachtung: Die Entwicklung des DRK-Betreuungsdienstes .....	66
Abbildung 4: Identifizierung von Forschungsbedarfen aus dem DRK-Verband .....	76
Abbildung 5a: Die Forschung im DRK seit 2009 .....	86
Abbildung 5b .....	87
Abbildung 6: Erkenntnisse aus der DRK-Forschung .....	122
Abbildung 7: Modell Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz .....	148
Abbildung 8: Hilfeleistungssysteme der Zukunft .....	160



## Danksagung

---

Danke an alle ehren- und hauptamtlichen Rotkreuzlerinnen und Rotkreuzler, alle Kooperations- und Projektpartnerinnen und Partner, Unterstützerinnen und Unterstützer dieser Publikation sowie besonders die Kolleginnen und Kollegen aus der DRK Forschung. Ohne Euer großes Engagement wären die Forschungsprojekte und vor allem die umfassenden Erkenntnisse in mehr als zehn Jahren Forschung im DRK nicht zustande gekommen.

Besonderer Dank gilt Ellen Binder. Liebe Ellen, im Sinne der Projektziele nimmst Du Dich allen administrativen Herausforderungen an und räumst viele Hürden aus dem Weg. Du hast als Organisatorin im Hintergrund vieles in den Projekten und somit für dieses Buch ermöglicht.



## Autoren

---

### Matthias Max



Matthias Max begann seine akademische Ausbildung mit dem Studiengang *Sozialmanagement* (B. A.) an der *Clementine von Wallmenich Hochschule des Deutschen Roten Kreuzes e. V.* (DRK) in Göttingen. Im Anschluss absolvierte er – ebenfalls in Göttingen – den Studiengang *Regionalmanagement und Wirtschaftsförderung* (M.A.) an der *Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst*. Seine Masterarbeit umfasst eine interregionale Netzwerkanalyse zur effizienten Warnung der Bevölkerung am Vulkan *Merapi* auf der indonesischen Insel Java.

Seit 2011 ist Matthias Max beim Generalsekretariat des DRK tätig und war zu Beginn im *Sachgebiet Sicherheitsforschung* für die europäischen Forschungsprojekte mit Schwerpunkt Technologieinnovation verantwortlich. 2013 wurde

Herr Max für seine Arbeit mit einem Preis in der Kategorie »Best Young Scientist« vom *Deutschen Komitee Katastrophenvorsorge e.V.* ausgezeichnet.

Seit November 2013 leitet Herr Max die *Sicherheitsforschung* im DRK (2019 in das *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* überführt). In übergeordneter Funktion koordiniert er seitdem nationale und internationale Forschungsprojekte. Er arbeitet an den Schnittstellen der Bereiche Forschung, öffentliche Sicherheit, Technologieentwicklung, (gesundheitlicher) Bevölkerungsschutz und Politik. Im Rahmen seiner Tätigkeit konzipierte er die *Schriftenreihe Forschung*, die seit dem ersten Erscheinen 2014 bis heute fortlaufend publiziert wird.

Darüber hinaus war Herr Max in der *Stabsfunktion S1 (Personal)* für den Einsatz beim Elbe-Hochwasser 2013 und als *Fachberater ungebundene Helfende* des S1 während der Geflüchtetenhilfe 2015/2016 in das Führungs- und Lagezentrum des DRK-Bundesverbandes abgeordnet.

Herr Max ist in verschiedenen Gremien tätig. So ist er unter anderem berufenes Beiratsmitglied des *Kompetenzzentrums Kritische Infrastrukturen e. V.* sowie im *Verband für Sicherheitstechnik e. V.* und war berufenes Mitglied des letzten wissenschaftlichen Programmausschusses *Forschung für die zivile Sicherheit*<sup>1</sup> des *Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)*. Er ist Mitglied des *VDI/VDE-Arbeitskreises Sicherheit (AKSi)*, Akteur der *Berliner Gesamtkonferenz der Sicherheitsinstitutionen (BGKdSI)* und der *Vereinigung zur Förderung des deutschen Brandschutzes e. V. im Referat 13 – Forschungsmanagement und Information*. Darüber hinaus ist Herr Max seit 2013 Gastdozent an der *Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung*<sup>2</sup> des *Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)*. Zudem war er ausgewählter Teilnehmer des *Young Leaders Forum* des *Deutsch Japanischen Zentrums Berlin* 2018.

Im Juli 2021 wurde die Forschung zu einem eigenen Team formiert, welches Herr Max seitdem leitet. Das Team befasst sich in einem weiten Spektrum mit Fragen der öffentlichen Sicherheit und des Risikomanagements sowie dem Transfer von Innovationen in die Strukturen des Bevölkerungsschutzes.

---

1 Der Wissenschaftliche Programmausschuss hatte einen Berufungszeitraum von Anfang 2018 bis Mitte 2021

2 Vormalis Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ)

## Matthias Schulze



Nach dreijährigem Engagement im Deutschen Jugendrotkreuz begann Matthias Schulze 1975 seine ehrenamtliche Tätigkeit im Erwachsenenverband des Deutschen Roten Kreuzes. Dort waren seine ehrenamtlichen Arbeitsschwerpunkte der Zivil- und Katastrophenschutz sowie der Rettungsdienst.

Nach dem Staatsexamen 1984 war er bis 1989 hauptberuflich in verschiedenen Kliniken und Fachdisziplinen als staatlich geprüfter Krankenpfleger tätig. Daneben war er weiterhin ehrenamtlich im DRK aktiv.

1989 begann Herr Schulze seine hauptamtliche Tätigkeit beim DRK als Rettungsassistent im boden- und luftgestützten Rettungsdienst eines DRK-Kreisverbandes im Ruhrgebiet. 1995 wechselte er im gleichen Kreisverband die Abteilung und wurde Leiter der Altenarbeit. Dort war sein Arbeitsschwerpunkt der Aufbau von ambulanten Pflege- und Betreuungsangeboten für alte Menschen und Pflegebedürftige.

Während seiner gesamten ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitarbeit war er an verschiedenen Großeinsätzen im In- und Ausland beteiligt. Unter anderem war er ehrenamtlich als Führer einer DRK-Einsatzinheit auf Kreisverbandsebene tätig. In dieser Funktion leitete er mehrere geplante und nicht geplante Einsätze.

1999 wechselte er ins Generalsekretariat des DRK, zunächst nach Bonn später nach Berlin. Dort war er zunächst schwerpunktmäßig in den Bereichen Schwesternhelferinnen-Programm, später Medizinisch-pflegerischer Ergän-

zungsdienst und Betreuungsdienst tätig. In dieser Zeit arbeitete Matthias Schulze in verschiedenen interdisziplinären Arbeits- und Projektgruppen auf Bundesebene mit. Hier sind vor allem die Mitwirkung in den Gruppen zur Entwicklung der DRK-Strategie »Das komplexe Hilfeleistungssystem«, der Krisenmanagementvorschrift des DRK und als Projektleiter für die Entwicklung der Strategie 2010 Plus des Fachdienstes »Betreuungsdienst« im DRK zu nennen.

Darüber hinaus war er in den *Stabsfunktionen S1 bzw. S2 (Lage)* für die Einsätze 2002 beim Elbe-Hochwasser, 2006 bei der FIFA-Fußball-WM und 2013 beim Elbe-Hochwasser sowie als *Fachberater ungebundene Helfende* des S1 während der Geflüchtetenhilfe 2015/2016 in das Führungs- und Lagezentrum des DRK-Bundesverbandes abgeordnet.

2012 wechselte Matthias Schulze in das damalige Sachgebiet Sicherheitsforschung, dem Vorläufer des Kompetenzzentrums Forschung und Innovationstransfer im DRK-Generalsekretariat. Hier war Herr Schulze zum Teil federführend in den Forschungsprojekten NeuENV, INKA, ENSURE, INVOLVE, ResOrt und RESIK tätig. Außerdem begleitete er die Projekte COBACORE, K3, KOPHIS, SiKoMi, WAKE und AUPIK beratend.

## Geleitwort

---

Die kontinuierliche, wissenschaftliche Betrachtung hilft, dass Hilfeleistungssysteme fit für die Zukunft sind: Was werden Erwartungen, Bedürfnisse, Fähigkeiten und Ressourcen sowohl der Betroffenen als auch der Helfenden sein? Die Wissenschaft bietet mit objektivem Blick gute Möglichkeiten, Grundlagen für Verfahren und Strukturen der Hilfeleistung zu erkennen. Theorie und Praxis müssen eng und wechselseitig miteinander verbunden sein. Die Kombination von gesellschaftlicher Realität und Einsatzerfahrung gewährleisten die Entwicklung lösungsorientierter Konzepte für den Schutz der Bevölkerung.

Der wissenschaftliche Programmausschuss *Forschung für die Zivile Sicherheit* berät mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), der Industrie sowie privatwirtschaftlichen Infrastrukturbetreibern als unabhängiges Gremium das Ministerium für Bildung und Forschung zur zukünftigen Ausrichtung der Forschungsinhalte. Hier bringt sich das Deutsche Rote Kreuz aufgrund seiner Rolle als Akteur der medico-sozialen Versorgung Hilfebedürftiger im Alltag als auch in Krisen mit seiner Expertise ein.

Das DRK übernimmt deutschlandweit Aufgaben sowohl als anerkannte Nationale Rotkreuz-Gesellschaft als auch als Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege. Es ist essentieller Bestandteil der zivilen Sicherheit. Deshalb hat sich das DRK bereits vor über zehn Jahren entschieden, sich an der Forschung für die zivile Sicherheit aktiv zu beteiligen.

Dem *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* des DRK ist es gelungen, zentrale Fragen des Bevölkerungsschutzes der Zukunft zu identifizieren und transdisziplinär zu beantworten. Mich freut besonders, dass das DRK Wege gefunden hat, die Forschungsergebnisse in praxistaugliche Lösungen zu überführen.

Die Autoren führen die Teilergebnisse der Forschungsprojekte übergeordnet zusammen und stellen sie der Öffentlichkeit mit dieser Publikation anschaulich vor. Es freut mich besonders, dass es dabei gelungen ist, die Notwendigkeit der Vernetzung von Strukturen alltäglicher Versorgung mit denen des Krisenmanagements zu verdeutlichen.

Möge dieses Buch dazu beitragen, die zuverlässige Hilfeleistung in einer immer komplexeren Gesellschaft sicherstellen zu können und den Nutzen von anwendungsorientierter Forschung für die zivile Sicherheit aufzuzeigen.

*Albrecht Broemme*

*Vorstandsvorsitzender des Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e.V.*

*Vorsitzender des Wissenschaftlichen Programmausschusses Forschung für die zivile Sicherheit des BMBF von 2018 bis 2021*

## Prolog

---

Mit der vorliegenden Publikation blickt das Deutsche Rote Kreuz auf mehr als zehn Jahre erfolgreiche und gewinnbringende Forschungsarbeit zurück. In seiner Doppelfunktion als nationale Hilfsgesellschaft und Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege ist das DRK ein wichtiger Bestandteil der Zivilgesellschaft. Es übernimmt eine Vielzahl von Aufgaben, um Menschen in unterschiedlichsten Notlagen zu helfen und Gefährdungen zu vermeiden. Die wissenschaftliche Betrachtung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen liefert hierfür eine unverzichtbare Grundlage. Ihre kontinuierliche Analyse und Evaluation ermöglichen das frühzeitige Erkennen gesellschaftlicher Veränderungen als Voraussetzung, um angemessen reagieren zu können. Auf diesem Feld gibt es innerhalb des Systems der deutschen Gefahrenabwehr einen zunehmenden Bedarf an evidenzbasierter Grundlagenarbeit. Die Forschung für die zivile Sicherheit ist vor diesem Hintergrund auch deshalb für das DRK von wachsender Bedeutung, damit es sich gegenwärtig und auch zukünftig den gesellschaftlichen Herausforderungen stellen und gemeinsam Ideen für die angemessene Wahrnehmung seiner unterschiedlichen Aufgaben entwickeln kann. Die wissenschaftliche Begleitung der Arbeiten des DRK und die übergeordnete Analyse gesellschaftlicher Trends erlauben es, die Rolle des DRK in der Gesellschaft zu thematisieren. Dabei geht es nicht nur um die angemessene Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben, sondern auch um die Hinterfragung, welche Aufgaben zur Bewältigung von Krisen und Katastrophen übernommen werden müssen.

Dabei versteht sich das *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* nicht als Selbstzweck. Es dient ganz im Gegenteil als wissenschaftliches und unabhängiges Instrument, um unbeeinflusst von politischen Vorgaben Impulse für Veränderungsprozesse innerhalb und außerhalb des DRK Verbandes zu geben. Dabei liegt ein großes Augenmerk auf der Integration externer Forschungsergebnisse und der transdisziplinären, wissenschaftlichen

Zusammenarbeit, um die eigenen Ergebnisse außerhalb des Verbandes sichtbar zu machen und den Weiterentwicklungsprozess des staatlichen Systems sowie des eigenen Komplexen Hilfeleistungssystems voranzutreiben. Auf den folgenden Seiten wird der Versuch unternommen, nach einer Dekade Forschung für die zivile Sicherheit die Vielzahl der gewonnenen Ergebnisse zusammenzubringen und in einem größeren Kontext miteinander zu verknüpfen. Damit soll eine Grundlage für die verbandliche Bewertung der Verfahrensweisen im Bevölkerungsschutz geschaffen werden, um Möglichkeiten zu eröffnen und bestehende Strukturen auf den Prüfstand zu stellen. Die beiden Autoren, Matthias Schulze und Matthias Max, verbinden hierfür die langjährige, fachliche Erfahrung im DRK und den wissenschaftlichen Forschungshintergrund miteinander.

Ausgehend von einer gesamtverbandlichen Bedarfsabfrage wurden für die Forschung drei grundlegende Themenkomplexe identifiziert: Resilienz, gesellschaftliche Entwicklungen und Ressourcenmanagement. Diese Schwerpunktsetzung diente als Folie für die wissenschaftliche Arbeit im DRK. Mithilfe der umfangreichen Dokumentationen zurückliegender Einsatzlagen konnte sehr nahe an den Bedarfen des Verbandes geforscht werden. Von Beginn an wurde dabei der Transdisziplinarität des eigenen Ansatzes eine hohe Bedeutung eingeräumt, indem der Blick auf die staatlichen Strukturen des Bevölkerungsschutzes und externe Kooperationspartner im Forschungsprozess ausgeweitet wurde. Die Umsetzung der Forschungsprojekte gelang durch die Kooperation mit einer Vielzahl an nationalen und internationalen Forschungseinrichtungen und weiteren im Bevölkerungsschutz angesiedelten Akteurinnen und Akteuren. Schließlich gaben die Rahmenbedingungen der geförderten Verbundprojekte weitere thematische Ausrichtungen und Impulse für die wissenschaftliche Arbeit vor.

Forschung erhält für Hilfsorganisationen nur dann einen Sinn, wenn ihre Ergebnisse in innovative Lösungen transferiert und schlussendlich in praktisches Handeln überführt werden können. Forschung muss sich demnach auch an ihrer gesellschaftlichen Relevanz messen lassen. Für das DRK als großen gesellschaftlichen Akteur ist Forschung daher vor allem dann wertvoll, wenn ihre Ergebnisse sichtbar sind. Um diesem Anspruch Rechnung zu tragen, wurde im Jahr 2013 die Schriftenreihe *Schriften der Forschung* als ein Instrument entwickelt, das allen Interessierten, Fachleuten und vor allem den Ehrenamtlichen im Verband die Nutzung der erarbeiteten Forschungsergebnisse ermöglichen soll. Der erste Band der Schriftenreihe erschien im Jahr 2014 als Antwort auf das verbandliche Bedürfnis nach sichtbaren wissen-

schaftlichen Erkenntnissen. Durch das Bündeln praxisnaher Forschungsergebnisse erwies sich die Schriftenreihe seitdem als unerlässliches Instrument zur internen und externen Präsentation der wissenschaftlichen Arbeit. Mit bisher zehn Bänden, die insgesamt 20 Teile umfassen, und weit über 100.000 abgerufenen Exemplaren ist ihr Erfolg bei der direkten Wissensvermittlung von der Forschung in die Praxis nicht hoch genug einzustufen. Neben der Schriftenreihe ist zudem eine Vielzahl an weiteren Produkten für den Wissenstransfer entstanden. Dazu gehören z.B. Videos, Informationskarten und -broschüren, Handreichungen und Leitfäden zur Sensibilisierungs- und Aufklärungsarbeit.

Seit Beginn der wissenschaftlichen Arbeit in der zivilen Sicherheitsforschung war es mir ein besonderes Anliegen, ihren Entwicklungsprozess zu begleiten und die Kommunikation ihrer Arbeitsergebnisse und Erkenntnisse in den Verband zu unterstützen. Das *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* nimmt innerhalb des DRK eine Schlüsselrolle für die zukünftige Zusammenarbeit der ehrenamtlichen Gemeinschaften ein. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung erlaubt als einziges Instrument, fundierte und strukturierte Rückschlüsse aus den gegenwärtigen Bedingungen der Hilfeleistungssysteme innerhalb und außerhalb des DRK zu ziehen, externe Entwicklungen und Impulse einzubeziehen, sowie Ausblicke auf bevorstehende Veränderungen und notwendige Anpassungen zu wagen. Mich freut besonders, dass die Bundesleitung der Bereitschaften auf Grundlage von vorliegenden Forschungsergebnissen im DRK dies bereits mit ihrem Grünbuch »Der Betreuungsdienst der Zukunft« für die Einleitung eines Veränderungsprozesses genutzt hat.

Die anwendungsorientierte Forschung soll auch in Zukunft eine wichtige Stütze für die organisationale Weiterentwicklung des DRK und die Zusammenarbeit seiner Gemeinschaften bleiben. Sie ist für die Erarbeitung von Erkenntnissen verantwortlich, um eine zeitgemäße, zielgerichtete und zuverlässige Arbeit der Einsatzkräfte im Bevölkerungsschutz zu ermöglichen. Das komplexe Hilfeleistungssystem kann nur durch einen kontinuierlichen Austausch von Wissenschaft und Praxis angepasst und verbessert werden. Es gilt dabei, die Strategien, Strukturen und Ressourcen auf neue Anforderungen einzustellen. Ein Blick auf die bevorstehenden Forschungsschwerpunkte lässt daran keinen Zweifel. So stehen mit Themenfeldern wie die Sozialräume der Menschen, die Kritische Infrastruktur Krankenhaus, die gesundheitliche Versorgung wie die ambulante Pflegeinfrastruktur bereits gegenwärtig wichtige gesellschaftliche Bereiche im Fokus der Forschungsprojekte, die nicht nur

reinen Wissenszuwachs für das DRK bedeuten, sondern vielmehr aktiv dazu beitragen, die Bevölkerung im Umgang mit Krisen und Katastrophen zu stärken.

*Dr. Volkmar Schön*

*Vizepräsident Deutsches Rotes Kreuz e. V.*

*Der Glaube an eine komplette Ersatzwelt im Kofferraum, die in Krisen und Katastrophen aktiviert werden kann, ist eine fatale Illusion.*



# Einleitung

---

Die Wahrnehmung von Krisen und Katastrophen verändert sich ständig. Folglich sollten sich auch die Maßnahmen zur Bewältigung immer wieder anpassen und neu ausrichten. Dabei beeinflusst die Betrachtung von Krisen und Katastrophen maßgeblich, wie diesen begegnet wird, welche Bedarfe priorisiert, berücksichtigt oder gesehen werden. Bestehende Hilfeleistungssysteme und die jeweiligen Bedarfe der Betroffenen müssen daher kontinuierlich analysiert werden. Diese Aufgabe erfüllt das DRK mit seinem *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* seit über zehn Jahren.

Der Bevölkerungsschutz<sup>1</sup> stützt sich gegenwärtig, neben vergleichsweise geringen hauptamtlichen, vor allem auf ehrenamtliche Strukturen. Diese setzen sich heruntergebrochen aus zwei Komponenten zusammen: personellen und materiellen Ressourcen. Zu personellen Ressourcen gehören umfangreich ausgebildete Ehrenamtliche in verschiedenen Fachbereichen der Rettung, Betreuung, Versorgung und Andere. Unter materiellen Ressourcen versteht man spezielle Einsatzfahrzeuge, Rettungsausrüstung für verschiedenste Zwecke (zum Beispiel Wasser- oder Bergrettung), Lösch- sowie Bergungstechnik und vieles mehr.

Die aktuellen Strukturen des Bevölkerungsschutzes bieten demnach, erstens, Angebote für Menschen, die ausgebildet werden, um langfristig in Behörden oder Hilfsorganisationen tätig sein zu können. Basierend darauf, zweitens, Angebote, um Menschen im Schadensfall zu retten, temporär zu betreuen und zu versorgen. Diese an Behörden und Hilfsorganisationen

---

1 »Bevölkerungsschutz« als funktionaler Begriff meint den Schutz der Bevölkerung gegenüber unterschiedlichen Krisen und Katastrophen. Dem gegenüber wird »Katastrophenschutz« als rechtlicher Begriff verortet, der die Länderzuständigkeit abseits des Zivilschutzes beschreibt. Dieses Buch zeigt neue Wege zum Schutz der Bevölkerung auf, aus diesem Grund wird in weiten Teilen der Kapitel der Begriff »Bevölkerungsschutz« verwendet.

angebundenen Strukturen werden für den Krisen- oder Katastrophenfall vorgehalten und sind darauf ausgelegt, gestörte oder ausgefallene Alltagsysteme und Strukturen temporär zu ersetzen. Das funktioniert dann, wenn sich Angebote und Bedarfe in einer Gesellschaft decken. Verändern sich die gesellschaftlichen Bedarfe, müssen sich auch die Hilfeleistungssysteme anpassen, um ihrer Anforderung, die Bevölkerung zu schützen, gerecht werden zu können.

Die Beobachtung und Analyse gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse stellt einen wichtigen Schwerpunkt in der Arbeit des *Kompetenzzentrums Forschung und Innovationstransfer* dar. Das DRK betreibt seit vielen Jahren anwendungsorientierte Forschungs- und Entwicklungsarbeit und beteiligt sich aktiv an fachlichen Diskussionen. Die Schwerpunktsetzung der Forschungsarbeit liegt dabei auf den Themenkomplexen gesellschaftliche Entwicklungen, Resilienz und Ressourcenmanagement. Die Priorisierung dieser Themen ergab sich aus einer verbandsinternen Bedarfsabfrage, welche allen DRK-Gliederungen die Möglichkeit gab, sich an der Gestaltung der Forschungsausrichtung zu beteiligen. Neben seiner praxisnahen Rolle in Forschungsprojekten versteht sich das *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* als Mittler zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und anderen Akteurinnen und Akteuren des Bevölkerungsschutzes. Es verfolgt den Anspruch, wissenschaftliche Erkenntnisse für die Praxis nutzbar zu machen. Um diesem gerecht zu werden, untersucht es gesellschaftliche und technische Veränderungsprozesse in Hinblick auf die daraus für den Bevölkerungsschutz resultierenden Handlungsnotwendigkeiten. Dabei werden die Praxiserfahrungen des DRK in Einsätzen besonders berücksichtigt. Die daraus abgeleiteten Forschungsfragen werden auf Grundlage von wissenschaftlichen und praktischen Erkenntnissen verschiedener Fachrichtungen analysiert. Dabei kann das DRK auf ein globales Netzwerk an Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften zurückgreifen. Eine Vielzahl von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben, Universitäten, Unternehmen sowie Technologieclustern stellen weitere wichtige Kooperationspartner dar.

Die in diesem Buch gebündelten Erkenntnisse zeigen, dass sich sowohl bürgerschaftliches Engagement und zivilgesellschaftliche Verantwortungsübernahme als auch die Bedarfe an Hilfe und Unterstützung innerhalb der Gesellschaft verändert haben – und sich auch weiterhin verändern werden. Um diesen neuen Gegebenheiten adäquat zu begegnen, müssen die derzeitigen Ansätze und Mechanismen der Hilfeleistungssysteme, vor allem des Bevölkerungsschutzsystems, mit Blick auf Krisen und Katastrophen unter-

sucht werden. Unter dem Begriff »Hilfeleistungssysteme« werden in diesem Buch alle Systeme zusammengefasst, die durch ihre Angebote die Alltagsbewältigung für Menschen mit Hilfebedarfen ermöglichen. Diese unterscheiden sich in ihren Aufgabenbereichen, ihrer Ausgestaltung und ihrer Struktur. Auf lokaler Ebene lassen sich beispielsweise Nachbarschaftsinitiativen, Selbsthilfegruppen, interkulturelle Zentren, religiöse Gemeinschaften oder Tafeln als alltägliche Hilfeleistungssysteme anführen. Das Gesundheitssystem, das die (größtenteils ambulante) Versorgung von Patientinnen und Patienten gewährleisten soll, stellt ein weiteres Beispiel für ein Hilfeleistungssystem des Alltags dar. Im Kontext des Bevölkerungsschutzes beschreibt das integrierte Hilfeleistungssystem ein Gesamtsystem, welches die Ressourcen von Bund, Ländern und privaten Hilfsorganisationen zum Zweck der Ereignisbewältigung bündelt.<sup>2</sup> So sind Hilfeleistungssysteme des Alltags – sowie die meisten Alltagssysteme – auf funktionierende Abläufe im »Regelbetrieb« ausgerichtet und nicht auf umfassende Störungen oder gar länger anhaltende Krisen und Katastrophen vorbereitet. Das derzeitige Bevölkerungsschutzsystem verfolgt den Ansatz der Vorhaltung von Ressourcen, die zur Ereignisbewältigung von Krisen und Katastrophen aktiviert werden. Es geht dabei also um Angebote, welche die Alltagssysteme bis zur deren erneuter Funktionalität ersetzen. Die gesellschaftlichen Alltagssysteme differenzieren sich jedoch immer weiter aus und werden komplexer in ihrer Gestalt wie auch in ihrer gegenseitigen Vernetzung. Aufgrund dieser zunehmenden Komplexität scheint eine vollumfängliche und flächendeckende ersatzhafte Vorhaltung durch Strukturen des Bevölkerungsschutzes nicht umsetzbar. Es bedarf deshalb neuer Ansätze. Die aus den Forschungsprojekten gezogenen Erkenntnisse lassen darauf schließen, dass eine Unterstützung der jeweiligen lokalen und etablierten Alltagssysteme durch alle verfügbaren örtlichen Ressourcen unter Mithilfe der Strukturen des Bevölkerungsschutzes zielführend ist. So sollte in erster Linie Bestehendes gehärtet und wo nötig gestützt werden, um Hilfeleistungen an die örtlichen Begebenheiten angepasst und für länger anhaltende Krisen und Katastrophen zukunftsfähig zu gestalten.

In diesem Buch wird dafür die Ergebnisentwicklung aus über zehn Jahren praxisnaher Forschungsarbeit schrittweise dargelegt. Als Ausgangspunkt aller Überlegungen werden die bisherigen Strukturen des Bevölkerungsschutzes vorgestellt. Dabei wird deutlich, dass diese darauf abzielen, die im Ereignisfall ausgefallenen Infrastrukturen zeitweise zu ersetzen. Diese Art der

---

2 Vgl. BBK 2018: 28.

Ersatzvorhaltung ist auf ausgebildete Einsatzkräfte, langfristig aktive Ehrenamtliche und materielle Ressourcen angewiesen. Im zweiten Kapitel werden die vom DRK als aktuell relevant betrachteten gesellschaftlichen Veränderungen für den Bevölkerungsschutz vorgestellt. Der kontinuierliche Wandel gesellschaftlicher Rahmenbedingungen geht mit einer Veränderung von Bedarfen der Bevölkerung einher. Zur Illustration dessen werden exemplarisch Katastropheneinsätze skizziert, an denen der Fachdienst »Betreuungsdienst« maßgeblich beteiligt war. Anschließend werden die Arbeitsschritte des *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* dargelegt. Die Forschungsausrichtung wurde dabei auf Grundlage einer verbandsinternen Bedarfsabfrage gestaltet. Diese machte den Bedarf im DRK an einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen sowie den übergeordneten Themen Resilienz und Ressourcenmanagement sichtbar. Diese drei Themenkomplexe finden sich in allen Forschungsprojekten des DRK wieder, die im weiteren Verlauf des Buches vorgestellt werden. Deren chronologische Darstellung zeigt, dass die Projekte aufeinander aufbauen, um gesellschaftliche Alltagsstrukturen adäquat zu erfassen.

Die alleinige Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Diskursen und Fragestellungen hat für die Strukturen des Bevölkerungsschutz noch keinen Mehrwert. Denn die wissenschaftlichen Einzelerkenntnisse aus den Forschungsprojekten ergeben nur dann einen Nutzen für die Praxis, wenn aus ihnen Handlungsmöglichkeiten und Strategien für den Bevölkerungsschutz abgeleitet werden. Der letzte Teil des Buchs widmet sich eben diesem Anspruch: Er fasst übergeordnet die (Teil-)Ergebnisse zusammen und überführt diese in das praxisnahe Modell *Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz*. Ein solcher ist in einem lokalen Kontext (Sozialraum) verortet und adressiert in erster Linie die Unterstützung bestehender, aber gestörter Alltagsstrukturen. Aufbauend auf den wissenschaftlichen Erkenntnissen skizziert das abschließende Kapitel beispielhaft die Ausgestaltung von zukünftigen Hilfeleistungssystemen. Dieses beinhaltet eine Loslösung von einer auf Ersatzvorhaltung ausgerichteten Idee von Strukturen des Bevölkerungsschutzes hin zu einem die lokalen Alltagssysteme stützenden Ansatz. Auch wenn Ersatzvorhaltungen weiterhin eine Rolle spielen werden, wären sie aber im Bevölkerungsschutz nicht mehr länger automatisch das erste Mittel der Wahl. Ein Unterstützungssystem setzt zwangsläufig auf Kooperation. Eine solche Kooperation ist komplex und findet in einem weiten Akteurs-Netzwerk statt, das bei den lokalen Infrastrukturen beginnt, über die Strukturen des Bevölkerungsschutzes, der medico-sozialen

Strukturen, privaten und öffentlichen Unternehmen geht und bis in die zivilgesellschaftlichen Strukturen des jeweiligen sozialen Nahraums reicht.



# 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

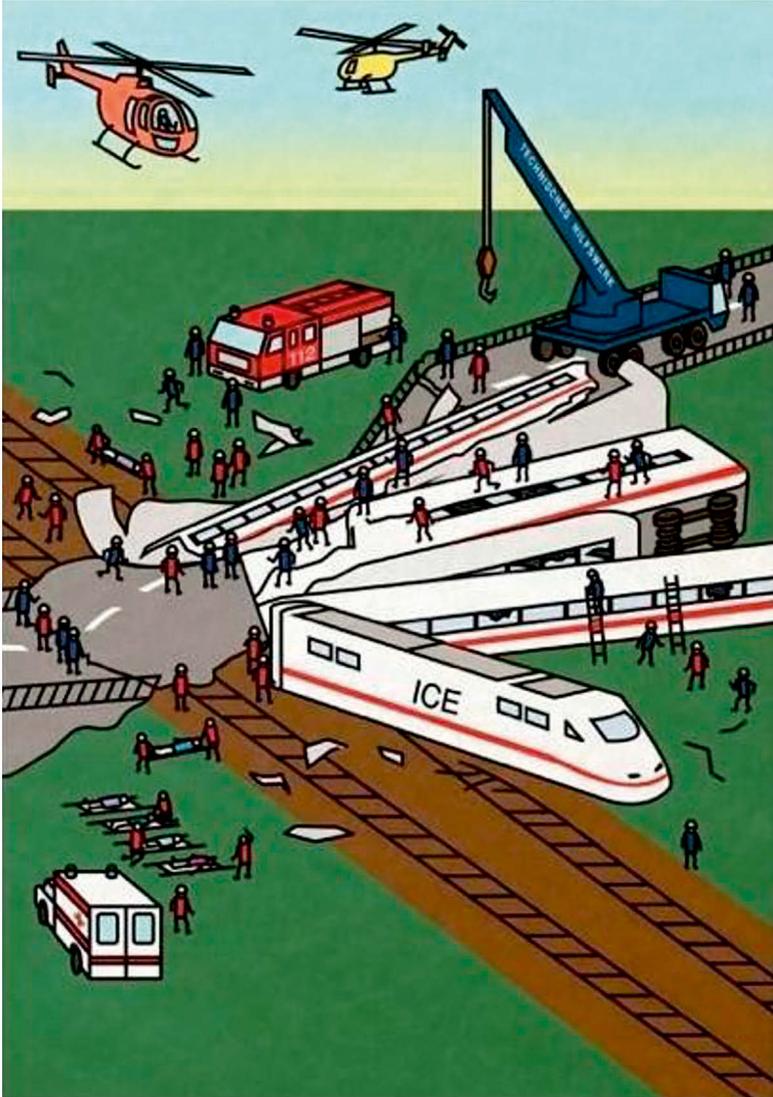


Abbildung 1b



## 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 kriegerischer 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.«<sup>4</sup>

»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.«<sup>5</sup>

Das BBK soll somit »[...] alle Bereiche der zivilen Sicherheitsvorsorge fachübergreifend berücksichtigen und zu einem wirksamen Schutzsystem für die Bevölkerung und ihre Lebensgrundlagen verknüpfen [...]«.<sup>6</sup> 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 Zusammenarbeit<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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.«<sup>9</sup>

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.«<sup>10</sup>

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 unterstützen<sup>11</sup> – 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.<sup>12</sup> 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.«<sup>13</sup>

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«<sup>14</sup>. 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.<sup>15</sup> 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.«<sup>16</sup>

---

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.<sup>17</sup> 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«<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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 Mitgliedern<sup>20</sup> 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.

tion und der ABC-Gefahrenabwehr<sup>21</sup>. Daneben bilden die freiwilligen, privaten Hilfsorganisationen mit ihren ca. 600.000 Helfenden<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.«<sup>25</sup> 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*«<sup>26</sup> – »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.<sup>27</sup> 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 Rothalbmond-Bewegung: *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.<sup>28</sup>

---

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.<sup>29</sup> 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.«<sup>30</sup>

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.<sup>31</sup> 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)<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

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.<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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.«<sup>37</sup>

Zur Bewältigung des Massenanfalls von Verletzten, von größeren Schadensereignissen 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.«<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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.<sup>40</sup>

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 Personentriebzüge frontal zusammen. Bereits kurz nach dem Unfall wurde durch die Integrierte Leitstelle Rosenheim ein sogenannter Massenansturm 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 Helfenden<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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.

## 2. Gesellschaftliche Veränderungen

---

Die staatlich organisierte Gefahrenabwehr sowie das komplexe Hilfeleistungssystem des DRK haben ein gemeinsames Referenzobjekt: die Gesellschaft der BRD. Das friedliche und sichere Zusammenleben in ihr ist durch die Existenz eines komplexen Geflechts aus mehr oder weniger stabilen gesellschaftlichen Strukturen gewährleistet. Diese sind permanent äußeren Einflussfaktoren unterworfen, die positiv oder negativ auf sie einwirken; sie stärken oder schwächen können. Letzteres kann entweder problemlos kompensiert werden oder zu Störungen unterschiedlicher Schwere führen. Die Aufgabe von Hilfeleistungssystemen in der Gesellschaft ist, in diesen Fällen die schadhafte Wirkung der Störfaktoren zu lindern und das Erreichen eines stabilisierten Zustandes zu unterstützen. Die vorliegenden Forschungsergebnisse des DRK lassen einzig den Schluss zu, dass die Erfüllung dieser Aufgabe zwangsläufig mit einer fortlaufenden Untersuchung eben dieser gesellschaftlichen Strukturen sowie der negativ wirkenden Einflussfaktoren verbunden sein muss. Nur so können die für eine Gesellschaft lebenswichtigen Strukturen an den notwendigen Stellen gestärkt werden. Hierauf wird in den folgenden Abschnitten vertieft eingegangen.

Abbildung 2: Gesellschaftliche Veränderungen



Damit Hilfeleistungssysteme ihrem Anspruch gerecht werden können, müssen folglich gesellschaftliche Entwicklungen in einem kontinuierlichen Prozess beobachtet und evaluiert werden. So haben sich in der ereignisreichen Geschichte Deutschlands des letzten Jahrhunderts die Lebenswelten und Bedürfnisse der Bevölkerung fundamental verändert. Kriegszerstörung und Wiederaufbau, damit verbunden die Konsolidierung und Vermehrung der materiellen und gesellschaftlichen Ressourcen, die Teilung des Landes in zwei politisch gegensätzliche Staaten sowie die Wiedervereinigung erzeugten stetig wandelnde Realitäten und Lebensbedingungen für die gesamtdeutsche Gesellschaft. Die heutigen Lebensumstände der Menschen in einer globalisierten Welt stellen Hilfeleistungssysteme mikro- und makrokontextuell vor gänzlich neue Herausforderungen, um ihr Leistungsangebot zeitgemäß anzupassen und auf die verschiedenen Aspekte der gesellschaftlichen Entwicklung zu reagieren. Das *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* untersucht dieses Gefüge in seiner Komplexität und setzt sich intensiv mit den Folgen für den Bevölkerungsschutz in der BRD auseinander. Die Beobachtung und Analyse der als zentral identifizierten Prozesse erfolgt dabei stets aus der Sicht des integrierten Hilfeleistungssystems (Bevölkerungsschutz) mit seiner Zielgruppe: die Gesellschaft.

Im Rahmen der Sicherheitsforschung im DRK (nähere Ausführungen in Kapitel 5) sind Einflussfaktoren deutlich geworden, die für die Arbeit der Hilfsorganisationen grundsätzliche Bedeutung haben. Diese unterscheiden sich zum Teil erheblich von den Annahmen, die der bis dahin bestehende Planung zugrunde lagen. Diese identifizierten Einflussfaktoren werden im Folgenden skizziert. Sie bilden eine Auswahl dessen, was sich für die Arbeit des DRK – aus anwendungsbezogener Forschungsperspektive – als elementar ergab. All diese Prozesse können im Rahmen eines solchen Buches nur angeschnitten und cursorisch betrachtet werden. Die nachfolgenden Ausführungen sollen aber ein grundlegendes Verständnis dafür schaffen, welche Trends und Entwicklungen für die Fortentwicklung des Bevölkerungsschutzes zentral sind. Die auf dieser Grundlage entwickelten Forschungsfragen befassen sich nicht mit dem jeweiligen Phänomen im Allgemeinen, sondern mit ihren Auswirkungen auf den Einsatz von Hilfeleistungssystemen im Speziellen. Auf die Bedeutung einer Vielzahl weiterer komplexer Gesellschaftsbereiche und Einflussfaktoren, die noch einer genaueren Untersuchung bedürfen, sei an dieser Stelle hingewiesen.

## 2.1 Demografischer Wandel

Die Bevölkerungsentwicklung mit den an ihr abzulesenden Tendenzen ist ein bedeutendes Instrument zur Beschreibung der gesamtgesellschaftlichen Veränderungen in der BRD. Die BRD ist mit ca. 82,5 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern (Stand 2017)<sup>1</sup> der bevölkerungsreichste Mitgliedstaat der Europäischen Union. Seit dem Jahr 1973 liegt die Sterberate der Bevölkerung oberhalb ihrer Geburtenrate<sup>2</sup>, was zu einer abnehmenden Bevölkerungszahl führen wird, die nur durch einen positiven Wanderungssaldo, also eine stärkere Zuwanderung im Vergleich zur Abwanderung, ausgeglichen werden kann. Gleichzeitig haben die zahlenmäßig starken Jahrgänge von 1955-1970, die sogenannte Babyboomer-Generation, eine hohe Lebenserwartung. Dem gegenüber steht ein weiterhin zu erwartender Rückgang der Geburtenrate. Die in den 1990ern Geborenen werden weniger Kinder bekommen als in ihrem eigenen Geburtsjahrzehnt.<sup>3</sup> Gepaart mit der stetig zunehmenden Lebenserwartung<sup>4</sup> durch erhöhte Lebensstandards, einer verbesserten Gesundheitsversorgung, erleichterten Arbeitsbedingungen und veränderten Ernährungsgewohnheiten ist mit einem Anstieg des Anteils der Bevölkerungsgruppe über 67 Jahren von heute 19 % auf 28 % im Jahr 2060 zu rechnen.<sup>5</sup> Der demografische Wandel ist in der BRD im Vergleich zu anderen Staaten innerhalb der Europäischen Union besonders weit fortgeschritten.<sup>6</sup> Der demografische Wandel ist auch in den Strukturen des Bevölkerungsschutzes in Deutschland in Form eines wachsenden Altersdurchschnitts und einer sinkenden Anzahl an organisatorisch gebundenen Freiwilligen angekommen.

## 2.2 Urbanisierung und Ruralisierung

Die Raumstruktur in Deutschland war im Jahr 2015 mit rund 38,2 Millionen Menschen (ca. 47,4 %) durch eine überwiegend in unterschiedlichen

---

1 Vgl. Destatis/WZB 2018: 413.

2 Vgl. Destatis o.J. (a).

3 Vgl. Destatis o.J. (a).

4 Vgl. Destatis/WZB 2018: 415.

5 Vgl. Destatis o.J. (b).

6 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 417.

städtischen Regionen lebende Bevölkerung charakterisiert.<sup>7</sup> In den Regionen mit Verstärkerungsansätzen lebten ca. 30,7 % der Bevölkerung, in den ländlichen Regionen ungefähr 21,9 %.<sup>8</sup> Kleinräumig differenziert stellt sich das Bild noch deutlicher dar: Ungefähr 68 % der Bundesbevölkerung lebt in den kreisfreien Großstädten und in den städtischen Kreisen. 17,3 % leben in den ländlichen Regionen mit Verdichtungsansätzen und 14,3 % in den dünn besiedelten, ländlichen Kreisen.<sup>9</sup> Letztere sowie die Mittel- und Kleinstädte schrumpfen kontinuierlich. Diese Entwicklung betrifft mittlerweile nicht mehr nur die neuen Bundesländer, sondern ist ein gesamtdeutscher Trend.<sup>10</sup> Urbanisierungs- und Ruralisierungstendenzen fallen im gesamten Bundesgebiet allerdings nicht einheitlich aus. Dem Wachstum und der Verdichtung zentrumsnaher Räume (Suburbanisierung) stehen dünn besiedelte, ländliche Regionen mit zunehmender Schrumpfung gegenüber. Trotz der weiterhin wachsenden Wirtschaft und dem Beschäftigungsaufbau weisen viele kommunale Gebietskörperschaften – von kleinen Gemeinden über Landkreise bis hin zu kreisfreien Städten – eine unzureichende Finanzausstattung und hohe Schuldenstände auf:<sup>11</sup> Eine weitreichende Entwicklung stellt zudem die demografische Polarisierung zwischen Stadt und Land dar, die durch die Binnenmigration erzeugt wird. So finden ca. 40 % der binnenländischen Bewegungen in der Altersgruppe zwischen 18 und 29 Jahren statt, die hauptsächlich von den ländlichen in die urbanen Räume wandert.<sup>12</sup> Bei den älteren Jahrgängen verläuft die Migration vorwiegend in die entgegengesetzte Richtung.<sup>13</sup> Dadurch ergeben sich urbane Räume mit einer vergleichsweise jungen, und ländliche Regionen mit einer vergleichsweise alten Bevölkerung.

---

7 Vgl. BBSR 2018 : 10.

8 Vgl. BBSR 2018 : 10.

9 Vgl. BBSR 2018 : 10.

10 Vgl. BBSR 2018 : 130.

11 Vgl. BBSR 2018 : 130.

12 Vgl. Bauer et al. 2019 : 14.

13 Vgl. Bauer et al. 2019 : 14.

## 2.3 Wohlstand und Lebensstandard

Die BRD ist die größte Volkswirtschaft innerhalb der Europäischen Union.<sup>14</sup> Für die Bemessung des Wohlstandes und des Lebensstandards der Bevölkerung können vor allem zwei statistische Werte herangezogen werden: das Bruttoinlandsprodukt als Indikator für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung des Landes und das Einkommen der privaten Haushalte. Seit Ende der 1960er Jahre ist die deutsche Wirtschaft durchschnittlich um 2,4 % pro Jahr gewachsen.<sup>15</sup> Dieser Wachstumsprozess vollzog sich nicht linear, sondern war von zyklisch auftretenden Aufschwüngen und Rezessionen geprägt. Die Zahl der Erwerbstätigen lag im Jahr 2018 bei 44,8 Millionen Personen. Gleichzeitig sank die Erwerbslosenquote auf 3,2 %. Damit setzt die Erwerbstätigkeit einen seit 13 Jahren anhaltenden Anstieg fort und hat den höchsten Stand seit der deutschen Wiedervereinigung erreicht.<sup>16</sup>

Die Einkommensentwicklung der privaten Haushalte nimmt seit Beginn der 1990er Jahre einen ebenfalls positiven Verlauf. Auf den ersten Blick ließe dies auch auf eine generelle Zunahme des Wohlstandes der Bevölkerung schließen. Die Einkommensverteilung zeichnet hier allerdings ein differenziertes Bild. Nicht alle Bevölkerungsschichten profitieren in gleichem Maße von den positiven volkswirtschaftlichen Entwicklungen. Ungeachtet unterschiedlicher statistischer Methoden, die angewandt werden, um Ungleichheiten der verfügbaren Einkommen zu erheben, weisen »[...] alle Ungleichheitsindizes einen Anstieg gegenüber den zurückliegenden Dekaden auf.«<sup>17</sup> Die ungleiche Teilhabe am Wachstum von Wirtschaft und Wohlstand manifestiert sich kontinuierlich und führt – bedingt durch Entwicklungen am Arbeitsmarkt, soziodemografische Veränderungen und Maßnahmen im Bereich der sozialstaatlichen Sicherung – zu einer Veränderung der Einkommensschichtung.<sup>18</sup> Die Bevölkerungsanteile am unteren und am oberen Rand erhöhten sich seit Mitte der 1990er Jahre deutlich, was insgesamt zu einem Rückgang der Anteile der mittleren Einkommensschichten führte.<sup>19</sup> Kurzum: Während

---

14 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 421.

15 Vgl. Destatis o.J. (c).

16 Vgl. Adler et al. 2019 : 91.

17 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 240.

18 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 242.

19 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 243.

die mittleren Einkommen weniger werden, polarisiert sich die Einkommensverteilung zunehmend. Im gleichen Zeitraum stieg die Armutsquote bzw. die Armutsrisikoquote deutlich von 10,7 % auf 15,7 %.<sup>20</sup> Zudem nahm die Mobilität zwischen verschiedenen Einkommenspositionen deutlich ab: Die Einkommensschichten werden weniger durchlässig und der Anteil an Aufstiegen von der untersten in höhere Einkommenslagen verringerte sich.<sup>21</sup> Auch die Risiken anhaltender Armutsperioden erhöhten sich insgesamt und variieren mit dem Lebensalter. So tragen insbesondere ältere Menschen in der untersten Einkommenslage ein besonders hohes Risiko, im Bereich der Armutsgrenze zu verbleiben.<sup>22</sup>

Für den Bevölkerungsschutz bedeutet dies, dass eine zunehmende Anzahl an Menschen in prekären Lebenssituationen in Katastrophenfällen Unterstützung benötigt. Andererseits verfügen bestimmte Bevölkerungsgruppen über ausreichende Ressourcen, um sich in Krisenfällen adäquat selbst helfen zu können. Hieraus resultieren neue Anforderungen an Fähigkeiten der Hilfeleistungssysteme.

## 2.4 Gesundheitsversorgung und Pflege

Das Gesundheitswesen der Bundesrepublik Deutschland hat sich innerhalb der zurückliegenden Dekaden infolge mehrerer, groß angelegter Reformierungen gravierend verändert. Um den stetig steigenden Kosten im Gesundheitsbereich entgegenzuwirken, wurde im Rahmen von Beitrags- und Leistungsregulierungen eine strukturelle Entwicklung eingeleitet, die eine Ökonomisierung des Gesundheitswesens und eine kontinuierliche Verschiebung von der stationären hin zu der ambulanten Versorgung der Patientinnen und Patienten zur Folge hat. Ein Beispiel: Seit 2004 werden medizinische Leistungen nach standardisierten Fallpauschalen abgerechnet. Davor waren die real erbrachten Pfl egetage die Abrechnungsgrundlage. Diese Änderung führte zu einem sprunghaften Anstieg ambulanter Operationen um 60 % im Vergleich zum Vorjahr.<sup>23</sup>

---

20 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 243.

21 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 252.

22 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 253.

23 Vgl. Bölt/Graf 2012 : 119-120.

Seit Beginn der 1990er Jahre sind deutliche Tendenzen zu beobachten, die den Transformationsprozess der Gesundheitsversorgung in eine Gesundheitswirtschaft bestätigen. Krankenhausbezogene Indikatoren, wie die durchschnittliche Verweildauer, die Berechnungs- bzw. Belegungstage, die aufgestellten Betten und deren durchschnittliche Auslastung sind trotz steigender Fallzahlen allesamt rückläufig.<sup>24</sup> Während bei der Gesamtzahl der Krankenhäuser ebenfalls ein allgemeiner Rückgang zu verzeichnen ist, trifft dies für die reinen Tages- und Nachtkliniken sowie die kleinen Einrichtungen nicht zu.<sup>25</sup> Zudem werden zunehmend Behandlungsphasen aus dem vollstationären Bereich heraus in den vor-, nach- und teilstationären Bereich verlagert.<sup>26</sup> Die Auswirkungen dieser Ambulantisierungs- und Effektivierungsprozesse fassten Bölt und Graf wie folgt zusammen: »Trotz steigender Fallzahlen ging die Verweildauer der Patientinnen und Patienten immer weiter zurück, sodass im Jahr 2010 im Vergleich zu 1991 knapp 24 % mehr Patienten 30 % weniger Berechnungs- und Belegungstage verursacht haben.«<sup>27</sup> Neben geänderten Abrechnungsformen, Kostendruck sowie erhöhten Zuzahlungen bei stationärem Aufenthalt sind z.B. ebenfalls medizinisch fortschrittlichere Untersuchungs- und Behandlungsmethoden als Ursachen für diese Entwicklung in Betracht zu ziehen.<sup>28</sup>

Die Zahl der Ärztinnen und Ärzte hat innerhalb des betrachteten Zeitraums insgesamt zugenommen. Dabei ist ein deutlicher Anstieg bei den nicht in Vollzeit beschäftigten hauptamtlichen Ärztinnen und Ärzten in Krankenhäusern von 4 % im Jahr 1991 auf 20 % im Jahr 2013 zu verzeichnen.<sup>29</sup> Die Ärztedichte ist sowohl stationär als auch ambulant in den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin am höchsten. Im Gegenzug weisen die angrenzenden Flächenländer, vor allem Brandenburg und Niedersachsen, die geringste Zahl an Ärztinnen und Ärzten je 100.000 Einwohner auf. Zwischen 1991 und 2013 ist die durchschnittliche Ärztedichte nicht nur in den neuen Bundesländern, sondern im gesamten Bundesgebiet kontinuierlich gestiegen.<sup>30</sup>

---

24 Vgl. Bölt/Graf 2012: 113.

25 Vgl. Bölt/Graf 2012: 114.

26 Vgl. Bölt/Graf 2012: 120.

27 Bölt/Graf 2012: 117.

28 Bölt/Graf 2012: 128.

29 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015: 93.

30 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015: 93.

Die zunehmende Lebenserwartung in der BRD durch die Verbesserung der medizinischen Versorgung sowie der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung führt zu einem raschen Anstieg der Pflegebedürftigkeit ab einem Alter von etwa 75 Jahren.<sup>31</sup> Ende des Jahres 2015 waren ca. 2,9 Millionen Menschen pflegebedürftig, wobei ungefähr 80 % von ihnen ein Alter von 65 Jahren erreicht oder überschritten hatten.<sup>32</sup> Fast drei Viertel der Pflegebedürftigen wird zu Hause versorgt – zu ca. zwei Dritteln durch Angehörige und zu etwa einem Drittel zusammen mit ambulanten Pflegediensten oder allein durch ambulante Pflegedienste.<sup>33</sup> Im Jahr 2017 stieg durch die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs die Zahl der Pflegebedürftigen um 19 % auf ca. 3,4 Millionen, wobei der Anteil an vollstationär versorgten Menschen auf 24 % zurückging.<sup>34</sup> Infolge dieser Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie des anhaltenden gesellschaftlichen Alterungsprozesses wird auch in Zukunft mit einem kontinuierlichen Wachstum des Anteils der Pflegebedürftigen sowie einer wachsenden Bedeutung ihrer Versorgung durch Angehörige und ambulante Pflegedienste zu rechnen sein.

Für die Strukturen des Bevölkerungsschutzes ergeben sich durch einen wachsenden Anteil an Menschen mit Pflegebedarfen neue Aufgaben und Herausforderungen. Diese wurden bereits in vergangenen Schadensereignissen, etwa den Hochwassern im Jahre 2013, deutlich. Besonders problematisch war dabei, den Aufenthaltsort und die Bedarfe von Menschen mit Pflegebedarf im Schadensgebiet ausfindig zu machen.

## 2.5 Individualisierung als Einflussfaktor für zivilgesellschaftliches Engagement

Zivilgesellschaftliches, freiwilliges Engagement in der BRD ist vielgestaltig und verzeichnete im Verlauf der vergangenen 20 Jahre einen kontinuierlichen

---

31 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015: 99.

32 Vgl. Destatis/WZB 2018: 296.

33 Der Anteil der durch die Angehörigen versorgten Pflegebedürftigen liegt gemessen an der Gesamtzahl mit ca. 1,38 Millionen bei 48 %. Unterstützt oder vollständig betreut durch ambulante Pflegedienste werden mit 692.300 Pflegebedürftigen insgesamt 24 %. Eine vollstationäre Versorgung in Heimen erfahren mit einer Zahl von 783.400 ca. 27 % der Pflegebedürftigen. Vgl. Destatis/WZB 2018: 296.

34 Vgl. Destatis 2018: 8.

Zuwachs.<sup>35</sup> Laut der Daten des Deutschen Freiwilligensurveys (FWS) lag die Engagementquote der Bevölkerung im Jahr 2014 bei 43,6%.<sup>36</sup> Ein zunehmendes Bildungsniveau, eine steigende Erwerbsbeteiligung – insbesondere bei Frauen – sowie eine wachsende Zahl von Vereinen sind die bedeutendsten Faktoren für diese Entwicklung. Von den ca. 616.000 zivilgesellschaftlichen Organisationen, in denen dieses Engagement stattfindet, sind »[...] allerdings lediglich etwa 3 % dem Bereich Bevölkerungs-/Katastrophenschutz und noch einmal 3 % dem Bereich Gesundheitswesen zuzurechnen.«<sup>37</sup> Der Anteil der in diesen Bereichen engagierten Personen ist im Vergleich zur allgemeinen Engagementquote zudem rückläufig. Dabei ist ein Rückgang des organisationsgebundenen Engagements und ein Zuwachs des informellen Engagements in individuell organisierten Gruppen zu verzeichnen.<sup>38</sup> Der demografische Wandel schlägt sich hier ebenfalls nieder: Auf der einen Seite sinkt die Zahl junger, engagierter Menschen und auf der anderen Seite wächst durch eine steigende Lebenserwartung und eine bessere medizinische Versorgung die Zahl älterer Menschen, die sich engagieren.<sup>39</sup>

Der Zeitaufwand für ein Engagement hat sich innerhalb einer Dekade stark verringert. Waren zu Beginn der 2000er Jahre ungefähr 50 % aller Engagierten ab 14 Jahren hochengagiert, was einem zeitlichen Aufwand von über zehn Stunden im Monat entspricht, sind es in den Jahren 2012/2013 nur noch ca. 29 %. Knapp die Hälfte aller Befragten ordnet sich der Gruppe der Geringengagierten mit einem Zeitaufwand von bis zu fünf Stunden pro Monat zu.<sup>40</sup> Für das zivilgesellschaftliche Engagement zeichnet sich insgesamt ein struktureller Wandel ab: »Zunehmend mehr Menschen engagieren sich, investieren aber in ihre freiwillige Tätigkeit weniger Zeit. Auch andere Studien zeigen, dass das Engagement mehr in zeitlich kürzeren Perioden, eher episodenhaft und projektgebunden und weniger zeitaufwendig sowie weniger an eine kontinuierliche Einbindung in traditionelle Organisationen gekoppelt erfolgt.«<sup>41</sup>

---

35 Vgl. Kausmann et al. 2019: 59-62; DRK 2017a: 16-17.

36 Vgl. Kausmann et al. 2019: 59.

37 DRK 2017a: 11.

38 Vgl. Kausmann et al. 2019: 79-80.

39 Vgl. Kausmann et al. 2019: S. 60.

40 Vgl. Kausmann et al. 2019: 82.

41 Kausmann et al. 2019: 85.

Angesichts einer zunehmenden Individualisierung und dem damit verbundenen Verlust sozialer Bindungen kann die Bedeutung zivilgesellschaftlichen Engagements für das Funktionieren und den Zusammenhalt der Gesellschaft nicht hoch genug eingeschätzt werden. In den zurückliegenden 20 Jahren ist der Anteil der Menschen, die als Alleinstehende und/oder als Alleinerziehende leben, stark gestiegen. Dagegen ist der Anteil der Menschen in familiären Lebensformen rückläufig.<sup>42</sup> Einpersonenhaushalte sind in der BRD mit 41 % der am häufigsten vertretene Haushaltstyp. Auch EU-weit sind die Einzelpersonenhaushalte mit einem Anteil von 33 % die größte Gruppe.<sup>43</sup> Infolge des demografischen Wandels und einer fortschreitenden Modernisierung der Gesellschaft wird auch in Zukunft mit einer zunehmenden Individualisierung der Lebensformen zu rechnen sein.<sup>44</sup>

Dieser Trend macht sich direkt im Engagementverhalten von Menschen in und vor Katastrophen bemerkbar. So stehen neue, autonome Engagementformen einem sinkenden organisationsgebundenen Engagement entgegen. Hieraus ergeben sich neue Aufgaben für die Ausgestaltung von Strukturen des Bevölkerungsschutzes.

## 2.6 Auswirkungen des Klimawandels

Die weltweite Veränderung des Klimas durch die Zunahme von Treibhausgasen in der Erdatmosphäre ist eine wissenschaftliche Tatsache. Verbunden mit dem Klimawandel ist die Zunahme an Extremwetterereignissen mit zum Teil gravierenden Folgen zu beobachten, die die Lebensgrundlagen der Menschen gefährden können. Trotz unterschiedlicher, zu Grunde gelegter Modellierungsszenarien wird im Weltklimabericht davon ausgegangen, dass bis zum Ende des 21. Jahrhundert ein mittlerer, globaler Temperaturanstieg um 1,7 – 4,4 °C verglichen mit der Zeit von 1850 bis 1900 zu erwarten ist. Die Erwärmung wird über den Kontinenten stärker ausfallen als über den Ozeanen, bei denen mit einem zusätzlichen Anstieg des Meeresspiegels zu rechnen sein wird.<sup>45</sup> In Deutschland haben die Temperaturen und die Niederschläge im Zeitraum von 1881 bis 2014 im Jahresdurchschnitt um 1,3 °C bzw.

---

42 Vgl. Hochgürtel 2018: 81.

43 Vgl. Destatis/WZB 2018: 418.

44 Vgl. Hochgürtel 2018: 81-85.

45 Vgl. Brasseur et al. 2017: 15.

10,2 % zugenommen. Gerade in Bezug auf die Zunahme der Extremwetterlagen sind diese Werte von Bedeutung. Warme Temperaturextreme haben allgemein nicht nur zugenommen, die Dauer sommerlicher Hitzewellen über Westeuropa hat sich seit den 1880er Jahren verdreifacht.<sup>46</sup> Mit Blick auf die Gesundheit der Menschen stellt diese Entwicklung eine ernstzunehmende Bedrohung für chronisch Erkrankte und Ältere dar. Im gleichen betrachteten Zeitraum haben die winterlichen Starkniederschlagsereignisse mit ebenfalls steigender Intensität zugenommen,<sup>47</sup> wohingegen die Sommer zunehmend trockener ausfallen.<sup>48</sup> Landwirtschaftliche Schäden durch längere Dürreperioden sowie das häufigere Eintreten von Hochwasserszenarien werden somit wahrscheinlicher.

Dies bedeutet für den Bevölkerungsschutz eine potenzielle Zunahme an Einsätzen. Die Ausbreitung von Hitzewellen steht exemplarisch für die neuen Bedrohungslagen, auf die sich Strukturen des Bevölkerungsschutzes einstellen müssen.

## 2.7 Folgen einer zunehmend digitalisierten Gesellschaft

Der Ausbau elektronischer und digitaler Infrastrukturen im Zuge des technischen Fortschritts umfasst alle gesellschaftlichen Bereiche und erzeugt neue Chancen, Verhaltensweisen und Abhängigkeiten. Gerade im Bereich der Kommunikation zeigen sich hier deutliche Veränderungen. Im Zeitraum von 2007 bis 2017 stieg die Zahl privater Haushalte mit mindestens einem PC von 73 % auf 90 % an, wobei sich das Verhältnis von stationären zu mobilen Geräten deutlich zugunsten Letzterer verschoben hat.<sup>49</sup> Die Ausstattung mit einem Internetanschluss nahm im selben Zeitraum von 60 % auf 91 % zu.<sup>50</sup> Mobiltelefone und besonders Smartphones gehören mit einer Ausstattungsquote von mittlerweile 96 % zum festen Bestandteil privater Haushalte. Etwa 63 Millionen Menschen waren in Deutschland im ersten Quartal 2017 im Internet aktiv.<sup>51</sup> Die hauptsächlichen Nutzungsarten dienen der Kom-

---

46 Vgl. Brasseur et al. 2017 : 55.

47 Vgl. Brasseur et al. 2017 : 64.

48 Vgl. DWD o.J.

49 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 209.

50 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 209-210.

51 Vgl. Destatis/WZB 2018 : 212.

munikation (z.B. Versand und Empfang von E-Mails, Teilnahme an sozialen Netzwerken oder Internet-Telefonie) sowie dem Konsumverhalten (z.B. Onlineeinkäufe oder die Suche nach Informationen über Waren und Dienstleistungen).<sup>52</sup> Die weite Verbreitung von und der intensive Umgang mit digitalen Infrastrukturen hat tiefgreifende Folgen für die Informations- und Kommunikationsprozesse in allen Bereichen der Gesellschaft. Zunehmende Individualisierung, ein sprunghafter Informationsanstieg verbunden mit einer Erschütterung der Informationssicherheit sowie die Vereinfachung von Selbstorganisation sind nur einige der vielen Herausforderungen, die sich durch die Digitalisierung für Hilfeleistungssysteme ergeben. So haben Digitalisierungsprozesse einen direkten Einfluss auf das Freiwilligenverhalten von Ehrenamtlichen.

Zugleich bietet die fortschreitende Digitalisierung auch neue Arbeitsformen für die Strukturen des Bevölkerungsschutzes. Die Umstellung der Kommunikation auf Digitalfunk, das Erstellen digitaler Krisenkarten oder das Angebot von Online-Weiterbildungen für Ehrenamtliche sind nur einige Beispiele technischer Neuerungen, die den Alltag für die Strukturen des Bevölkerungsschutzes verändert haben.

## 2.8 Bedeutung für Hilfeleistungssysteme

In den vorangegangenen Teilkapiteln wurden verschiedene Einflussfaktoren gesellschaftlicher Veränderungen skizziert. Dabei handelt es sich nicht um eine vollständige Auflistung aller gesellschaftlichen Entwicklungen, sondern um zentrale Prozesse, die die Arbeit im Bevölkerungsschutz beeinflussen und somit in der Forschungsarbeit des DRK aufgegriffen wurden. Ihre kursorische Skizzierung zeigt, dass sie die Bedarfe, Fähigkeiten und Vulnerabilitäten der Bevölkerung verändern: Im Zuge demografischer Veränderungen, die sich durch einen erhöhten Altersdurchschnitt und einem Anstieg an Pflegebedürftigen auszeichnen, haben sich gesellschaftliche Bedarfe pluralisiert und individualisiert. Die daraus resultierenden Vulnerabilitäten können durch sozioökonomische Faktoren verstärkt werden. Diese Prozesse wirken sich auf die tradierten Strukturen der Hilfeleistungssysteme aus: Die Herausforderung liegt darin, diese Bedarfe zu erfassen und zielgruppenspezifische Bewäl-

---

52 Vgl. Destatis/WZB 2018: 213.

tigungsstrategien für den Ereignisfall zu erarbeiten. Dabei sind Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten zu berücksichtigen.

Das zivilgesellschaftliche Engagementverhalten als tragende Stütze von Hilfeleistungssystemen verändert sich im Zusammenhang mit der zunehmenden Individualisierung und Digitalisierung der Gesellschaft: Während die Zahl an organisationsgebundenen Ehrenamtlichen abnimmt, stößt die digitale Vernetzung neue, ereignisgebundene Formen der Verantwortungsübernahme an. Hilfeleistungssysteme stehen vor der Herausforderung, bedarfsorientierte Konzepte zur Integration von Freiwilligen einzuführen: Es muss eine Vereinbarkeit von Ehrenamt und Lebensrealität angestrebt werden, um neue Freiwillige für Hilfsorganisationen gewinnen zu können. Gleichzeitig müssen die Potenziale von ungebundenen Helfenden erkannt und in die Strukturen des Bevölkerungsschutzes eingebunden werden.

Die dargestellten Prozesse üben einen zunehmenden Veränderungsdruck auf gesellschaftliche Strukturen aus. Daraus wiederum ergeben sich neue Bedingungen für die Arbeit im Bevölkerungsschutz. Das *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* untersucht diese gesellschaftlichen Entwicklungen und stellt ihre Herausforderungen und Handlungspotenziale heraus. Wie stark solche gesellschaftlichen Entwicklungen die Arbeit des Bevölkerungsschutzes beeinflussen, zeigt das nächste Kapitel am Beispiel der Entwicklung des DRK-Betreuungsdienstes in der Bundesrepublik.

### **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

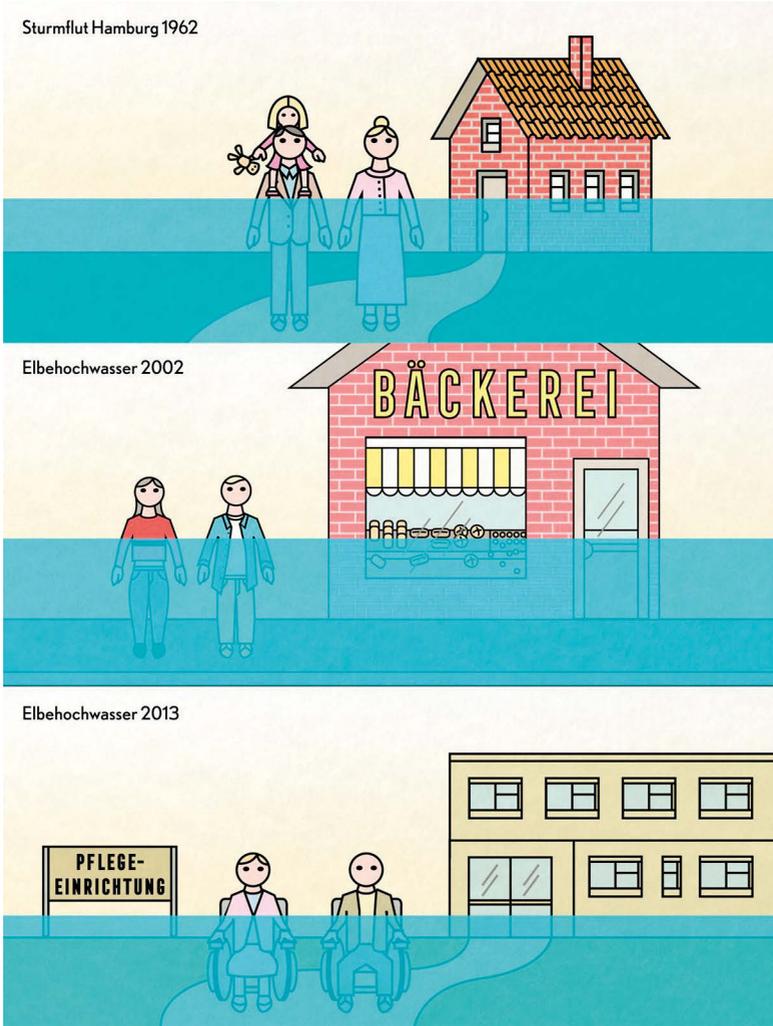


Tabelle 1

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, Aufnahmelager 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	<p>Jahrhunderthochwasser in Mitteleuropa an Donau und Elbe: mehrwöchige Hilfeinsätze. Amoklauf am Gutenberg-Gymnasium Erfurt: 16 Todesopfer, großer PSNV-Einsatz.</p>
2003	<p>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.</p>
2005	<p>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.</p>
2007	<p>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 Massenansturm von Verletzten (MANV) sowie zusätzlicher Unterstützung für den Bereich Betreuung.</p>
2008	<p>Verabschiedung einer bundesverbandlich einheitlichen, fachlichen Rahmenkonzeption für den Bereich der PSNV.</p>
2009	<p>Einsatz von Kälte- bzw. Wärmebussen, Winterhilfe für Obdachlose mit Unterstützung des Betreuungsdienstes. NATO-Gipfel in Kehl, Baden-Baden: großer Verpflegungseinsatz.</p>
2012	<p>Chemieunfall in Bad Fallingbommel: großer Evakuierungseinsatz.</p>
2013	<p>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.</p>

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.<sup>1</sup> 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 Innovationstransfer*.

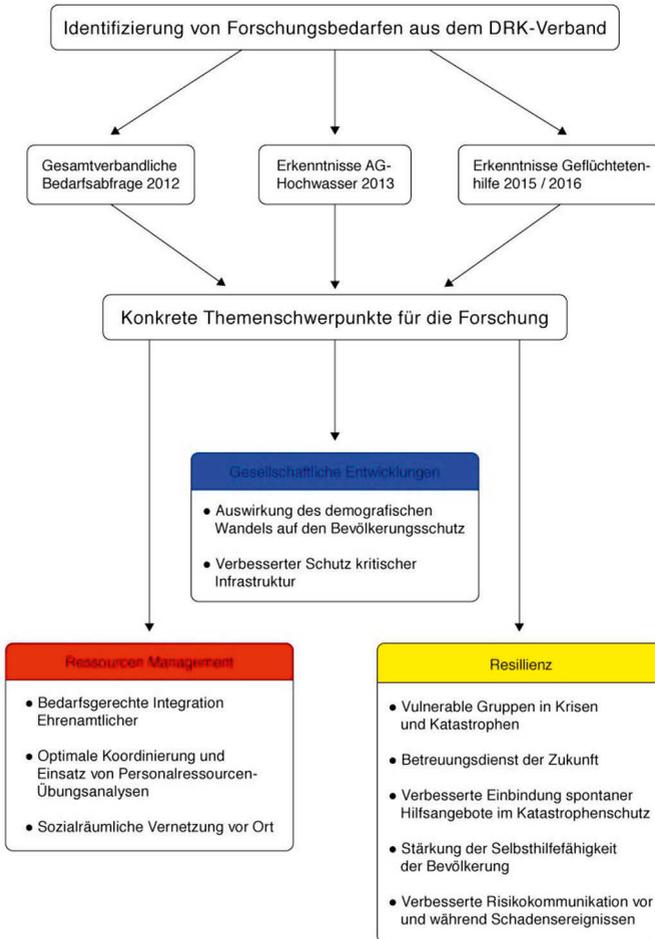


## 4. Themenfindung für eine bedarfsgerechte Forschungsausrichtung

---

Wie im vorherigen Kapitel am Beispiel des DRK Betreuungsdienstes dargestellt wurde, steht der Bevölkerungsschutz vor der Herausforderung, den in Kapitel 2 skizzierten gesellschaftlichen Veränderungen durch Anpassungen auf praktischer Ebene zu begegnen. Mit Blick auf die Praxiserfahrungen des DRK führte das *Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer* im Jahr 2012 eine allgemeine Bedarfsabfrage im DRK Verband durch. Im Laufe der Folgejahre wurde diese basierend auf Einsatzerfahrungen bei der Bewältigung des Elbehochwassers im Jahr 2013 sowie der Geflüchtetenhilfe 2015/2016 durch weitere Forschungsthemen ergänzt. Dieser Themenfindungsprozess bildete die Grundlage für die Weiterentwicklung des *Kompetenzzentrums Forschung und Innovationstransfer*, strukturierte dessen inhaltliche Agenda und sorgte gleichsam für eine bedarfs- und anwendungsorientierte Forschung. Im Folgenden wird dieser Prozess als Ausgangspunkt für das nachfolgend vorgestellte Konzept eines zukünftigen Hilfeleistungssystems nachgezeichnet.

Abbildung 4: Identifizierung von Forschungsbedarfen aus dem DRK-Verband



## 4.1 Gesamtverbandliche Bedarfsabfrage im DRK 2012

Im Jahr 2012 wurde eine umfassende, gesamtverbandliche Bedarfsabfrage für die wissenschaftliche Ausrichtung des DRK durchgeführt. Damit hat man allen Gliederungen im DRK die Möglichkeit eröffnet, sich an der Ausrichtung der Forschungsaktivitäten zu beteiligen und eigene konkrete Fragestellungen aus ihrem Umfeld zu benennen.

Für die Bedarfsabfrage wurden zunächst relevante Themenkomplexe im Bevölkerungsschutz identifiziert. Hierfür ist zuerst eine umfassende Recherche der einschlägigen Literatur vorgenommen worden, um entlang des aktuellen Standes der Katastrophenforschung zu arbeiten. Dieser Forschungsstand wurde anschließend mithilfe von Fachdialogen und politischen Diskursen trianguliert, um die Anwendungsdimension zu erheben. Aus den so erarbeiteten übergeordneten Themenkomplexen wurden anschließend in einem DRK Expertenworkshop operationalisierbare Themen pro Komplex abgeleitet und in einen Fragebogen überführt. Innerhalb des Fragebogens konnten die Themen von den DRK-Gliederungen priorisiert werden. Darüber hinaus war es möglich, besonders wichtige Themen ausführlich zu erläutern. Dafür wurden drei Leitfragen vorgegeben:

- 1) Warum ist dieses Thema für Sie so wichtig?
- 2) Welche Probleme gibt es in diesem Feld?
- 3) Welche Fragestellungen bewegen Sie bezüglich dieses Themas?

Durch die gewählte Befragungsmethode war es einerseits möglich, quantifizierbare Aussagen des gesamten Verbands zu generieren und andererseits mithilfe ausführlicher Begründungen und praktischer Beispiele aus den Verbänden konkrete Bedarfe detailliert zu erfassen. Drei Schwerpunktthemen wurde die höchste Priorität im Verband zugemessen: Gesellschaftliche Entwicklung, Ressourcenmanagement und Resilienz. Im Folgenden werden die konkreten Forschungsthemen, die unter den Schwerpunktthemen als besonders wichtig angesehen wurden, benannt. Die zitierten Aussagen der Einzelpersonen stammen aus der Bedarfsabfrage und sollen den Prozess der Themenfindung verbildlichen.

## Gesellschaftliche Entwicklung

*Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Bevölkerungsschutz:* Die Ausführungen der Befragung zeigten, dass der demografische Wandel den Bevölkerungsschutz und im engeren Sinne den Katastrophenschutz zukünftig vor besondere Herausforderungen stellen wird. So lautete eine Aussage: »Der zunehmenden Zahl an älter werdenden Menschen steht eine abnehmende Zahl an jüngeren Menschen gegenüber. Die Jüngeren müssen für die Älteren den Pflegedienst, also die Notfallversorgung sicherstellen.« Notfallversorgung werde zukünftig von weniger Personal für mehr Bedürftige betrieben werden müssen. In diesem Zusammenhang wurde vor allem auf eine kontinuierlich abnehmende Anzahl freiwilliger Einsatzkräfte im Bevölkerungsschutz verwiesen, die im Durchschnitt zudem immer älter werden. Als besonders bedeutsam wurde das Thema für ländliche Regionen beschrieben, wo der demografische Veränderungsprozess noch weiter fortgeschritten ist als in urbanen Räumen. Der demografische Wandel betrifft nach Überzeugung der Befragten auch den Bevölkerungsschutz. Insbesondere folgende Fragestellungen wurden hierbei erarbeitet:

- Ist das Ehrenamt neu zu definieren?
- Wie können verstärkt Ehrenamtliche gewonnen werden?

Durch diese Fragen wurde deutlich, wie stark die Auswirkungen des demografischen Wandels mit dem Thema Ehrenamt verwoben sind. Als Lösungsansatz schlugen die Befragten vor, Strategien für mehr Engagement der Bevölkerung im Bevölkerungsschutz zu entwickeln. Kernproblem, so die mehrheitliche Meinung, sei das fehlende Interesse der Bevölkerung an dem Thema Bevölkerungsschutz. Die Notwendigkeit für eine aktive Beteiligung an Strukturen des Bevölkerungsschutzes werde von einem Großteil der Bevölkerung nicht wahrgenommen. Dafür gilt es zukünftig sensibilisierende Informations-, Präventions- und Ausbildungsstrategien zu entwickeln.

*Verbesserter Schutz Kritischer Infrastruktur:* Der Verbesserung des Schutzes Kritischer Infrastruktur kam bei der Bedarfsabfrage eine hohe Bedeutung zu. Die folgende Aussage einer befragten Person hebt die Sicherstellung einer durchgängigen Versorgung, vor allem in Krisen, besonders hervor: »Der Ausfall Kritischer Infrastruktur [...] hat erhebliche Auswirkungen auf das öffentliche Leben und die Grundversorgung der Bevölkerung.« Neben der Strom- und Trinkwasserversorgung wurden besonders die Sicherstellung von Tele-

kommunikation, Warenketten und Lebensmitteldistribution genannt. Nach Ausfall des Telekommunikationsnetzwerkes seien notwendige Anlaufstellen für die Bevölkerung nicht mehr erreichbar. In diesem Zuge stellte eine befragte Person fest: »Je länger Kritische Infrastruktur funktioniert, desto weniger operative Maßnahmen im Bevölkerungsschutz werden notwendig.« Es wurde jedoch auch betont, dass Kritische Infrastruktur nicht nur auf die genannten klassischen Bereiche begrenzt werden kann. Als Beispiel stellte sich die Frage nach der Durchhaltefähigkeit von DRK-Strukturen nach einem Stromausfall. Wie lange kann ein DRK-Kreisverband ohne Strom seinen Pflichten nachkommen? Um diese Fragen zu beantworten, sollen DRK-Einrichtungen, aber auch z.B. Regionen, Stadtteile und Quartiere, bezüglich ihrer Vulnerabilität analysiert werden. Darauf basierend wurden Strategien zur Stärkung der Durchhaltefähigkeit gewünscht. Darüber hinaus gilt es zu identifizieren, wie vorhandene DRK-Ressourcen optimal vorgehalten und eingesetzt werden können: »Derzeit gibt es aus unserer Sicht kaum Kompensationsmöglichkeiten, um die ausreichende Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen.«, sagt eine befragte Person. Dafür sollen im Rahmen der DRK Sicherheitsforschung Konzepte für Rückfallebenen ausgearbeitet werden, um eine durchgängige Versorgung der Bevölkerung aufrecht zu erhalten.

### **Ressourcenmanagement**

*Bedarfsgerechte Integration Ehrenamtlicher:* Das Thema Ehrenamt hatte bei den Befragten von allen Themen der Bedarfsabfrage die höchste Priorität. Es wurde deutlich, dass bisherige Strukturen des Ehrenamtes und der Ehrenamtsgewinnung in Zukunft nicht mehr haltbar sein werden. So lautete eine Aussage: »Immer mehr Menschen wollen gerne eine sinnvolle Aufgabe wahrnehmen, aber ohne dabei in feste Strukturen gepresst zu werden.« Befragte äußerten den Wunsch nach neuen Strategien zu einer »bedarfsgerechten Integration« Ehrenamtlicher. Als Problem wurde betont, dass Ehrenämter bei der Arbeitsplatzsuche von Arbeitgebenden überwiegend negativ bewertet werde. Dadurch ist die Gewinnung von »[...] Ehrenamtlichen für Aufgaben im Zivil- und Katastrophenschutz für Hilfsorganisationen wie das DRK zusehends schwieriger«. Es werden Analysen und Handlungsempfehlungen gewünscht, um Ehrenamtliche bedarfsgerecht in Strukturen des Bevölkerungsschutzes zu integrieren und somit dem Rückgang von freiwilligen Helferinnen und Helfern entgegenzuwirken.

*Optimale Koordinierung und Einsatz von Personalressourcen und Übungsanalysen:* Bezugnehmend auf die Themen »demografischer Wandel« und »Ehrenamt« sei eine optimale Koordinierung und ein effizienter Einsatz von Personalressourcen von besonderer Bedeutung. So wurde beschrieben, dass die Personalressourcen bei Katastrophenfällen in manchen Bereichen besser organisiert sein könnten. In diesem Kontext wurde sehr deutlich auf den Bedarf an Qualifizierungs- und Weiterbildungsstrategien für operative Führungs- sowie Einsatzkräfte hingewiesen. Dafür wurden Übungsanalysen gewünscht, aus denen Ausbildungsbedarfe und Konzepte abgeleitet werden können. Zentrale Fragen, die den Beteiligten der Bedarfsabfrage in diesem Zusammenhang aufkamen, waren: Wer steht im Katastrophenfall tatsächlich zur Verfügung? Wie viele Einsatzkräfte werden tatsächlich benötigt?

## **Resilienz**

*Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung:* Die Befragten stellten heraus, dass es innerhalb der Bevölkerung nur »[...] eine geringfügig ausgeprägte Sensibilität für das Thema Selbsthilfefähigkeit im Katastrophenfall gibt.« Als Beispiele wurden fehlende Bevorratung von Lebensmitteln und Trinkwasser als Vorsorge auf mögliche, plötzlich eintretende Ereignisse angeführt: »Vorratshaltung kennt kaum noch jemand. Grundnahrungsmittel aus Lagerbeständen können nicht mehr zur Nahrungszubereitung verarbeitet werden.« Dies sei auf mangelnde Kenntnisse zu Selbsthilfemöglichkeiten in der Bevölkerung zurückzuführen. So wurde beschrieben, dass die Bewohnerinnen und Bewohner von Regionen, die in der Vergangenheit bereits von Katastrophen betroffen waren, sich dem Thema Selbsthilfefähigkeit tendenziell eher annehmen. Nachbarschaftshilfe werde in diesen Regionen viel besser gelebt, gegenseitige Hilfe sei selbstverständlich. Die Bevölkerung im urbanen und ländlichen Raum werde dementsprechend Angebote zur Steigerung der Selbsthilfefähigkeit erst dann annehmen, wenn konkrete Gefährdungen vorliegen. Solange die Bevölkerung in einer Region keine Notwendigkeit für präventive Selbstschutzmaßnahmen sehe, sei die Motivation zur Steigerung der Selbsthilfefähigkeit ein schwieriger Prozess, der innovative Ideen und Strategien erfordere. So lautete eine Aussage im Rahmen der Abfrage: »Vor allem in ländlichen Gebieten mit geringer Besiedlungsdichte wird der Einsatz von Betreuungsdiensten und Katastrophenschutzeinheiten im Einsatzfall erst mit erheblichem Zeitverzug möglich sein, so dass die Selbsthilfe in derartigen Lagen in den Fokus der Bevölkerung gerückt werden muss.«

*Verbesserte Risikokommunikation vor und Krisenkommunikation während Schadensereignissen:* Die Befragung zeigte, dass Kommunikation vor und besonders während Krisensituationen von besonderer Bedeutung ist. Eine befragte Person fasste dies wie folgt zusammen: »Zum einen ist externe Kommunikation zur Warnung und Information der Bevölkerung, aber auch der internen Kommunikation wie beispielsweise der Information der Einsatzkräfte schon vor konkreten Einsatzlagen wichtig, beispielsweise Selbstschutzmaßnahmen bei bevorstehenden Pandemien.« Durch gezielte Kommunikation mit der Bevölkerung könnten Konflikte verhindert werden. Die Befragten verdeutlichten, dass Risikokommunikation eine langfristige Strategie benötige, um effektiv wirken zu können. Als besonders wichtig wurde das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Kommunikation von Warnungen oder Alarmierungen beschrieben. »[...] selbst die beste Risikokommunikation ist wirkungslos ohne das Vertrauen der Bürger.« Die Erläuterungen der Befragten zeigten, dass Maßnahmen, good practices und Konzepte für eine effektive Risiko- und Krisenkommunikation mit der Bevölkerung künftig an Relevanz gewinnen und Handlungsempfehlungen sowie Analysen diesbezüglich ausdrücklich gewünscht werden.

*Verbesserte Einbindung spontaner Hilfsangebote im Katastrophenschutz:* Die Befragten haben ein grundsätzlich bestehendes Bedürfnis in der Bevölkerung identifiziert, bei großen Schadenslagen spontan Hilfe zu leisten. Man sehe darin großes Potential, um reguläre Einsatzkräfte zu entlasten. Die Möglichkeiten der Hilfeleistung soll dabei idealerweise im Vorfeld erfasst werden, um die Hilfsangebote der Bevölkerung für die Einsatzbewältigung einordnen und am Einsatzort organisieren zu können. So lautete eine Aussage der Befragten: »Wir brauchen sinnvolle Konzepte, spontane Hilfe der Bevölkerung so in unsere Einsatzmaßnahmen zu integrieren, dass wir damit einen größtmöglichen Mehrwert für alle Beteiligten erzielen.« Darüber hinaus haben die Befragten mangelnde Strategien zur Mobilisierung der Bevölkerung beschrieben. Eine befragte Person stellte fest, dass Konzepte fehlen, um »[...] Mitbürger entsprechend ihrer derzeitigen Lebenssituation gezielt für die aktive Mitarbeit anzusprechen und darüber hinaus auch als passives Mitglied zu gewinnen.« Als konkretes Problem für spontane Hilfeleistungen wurde die Sicherstellung eines Versicherungsschutzes für den Zeitraum des Einsatzes genannt. Die Befragten haben dazu u.a. die folgenden beiden Fragestellungen formuliert:

- Welche Aktivitäten sind im präventiven Stadium der Katastrophenvorsorge erforderlich, um im Ereignisfall angemessen reagieren zu können?
- Wie müssen die Strukturen im DRK geändert bzw. angepasst werden, um die spontanen Hilfsangebote im Ereignisfall einbinden zu können?

Spontane Hilfsangebote seien aber differenziert zu betrachten. Motivierte aber »unqualifizierte« Helfende können eine große Hilfe sein, z.B. beim Befüllen von Sandsäcken, wie bereits bei Elbehochwassern bewiesen. Jedoch sind diese Helferinnen und Helfer nicht bei jeder Lage einsetzbar. So wurde das Beispiel CBRNE<sup>1</sup>-Lage genannt, wo ausschließlich ausgebildetes Personal zum Einsatz kommen kann und darf. Dies gilt es zu trennen.

### Zusammenfassung der Bedarfsabfrage

Zusammenfassend zielt ein überwiegender Teil der formulierten Forschungsbedarfe darauf ab, Analysen und Handlungsempfehlungen für den zukünftigen Umgang mit der Zivilbevölkerung durchzuführen. Diesbezüglich wurden explizit sensibilisierende Informations-, Präventions- und Ausbildungsstrategien gewünscht. Im Gesamtergebnis der Umfrage zeichnete sich dabei die unerlässliche Notwendigkeit der aktiven Beteiligung der Zivilbevölkerung ab: Laut der Befragten bedarf es konkreter Empfehlungen zur bedarfsgerechten Einbindung und Integration von Ehrenamtlichen in Strukturen des Bevölkerungsschutzes. Zudem wurden Konzeptentwicklungen von spontanen Hilfsangeboten bei Einsatzmaßnahmen sowie Strategien zur Verbesserung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung gewünscht. Ein weiterer Bedarf wurde in Bezug auf verbandsspezifische Strategien und Strukturanalysen formuliert. Dabei wurde insbesondere auf verbesserte Übungsanalysen und Konzepte zum optimierten Einsatz von (Personal-)Ressourcen für und während Schadenslagen hingewiesen. In diesem Zusammenhang seien Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Führungskräfte wünschenswert. Darüber hinaus wurde die Relevanz von Vulnerabilitätsanalysen hervorgehoben, die die Entwicklung von Strategien zur Steigerung der eigenen Widerstandsfähigkeit gegenüber Schadensereignissen beinhalten.

---

1 Der Begriff CBRNE umfasst Chemische, biologische, radiologische, nukleare oder explosive Lagen.

## 4.2 Erkenntnisse aus Einsatzlagen

Im Nachgang zum Hochwasser im Jahr 2013 wurde eine Tagung mit Vertreterinnen und Vertretern aller DRK Landesverbände vom DRK Generalsekretariat in Berlin durchgeführt. Dort haben die betroffenen Landesverbände konkrete Evaluationsschwerpunkte formuliert, die auf den eigenen unmittelbaren Einsatzerlebnissen der Hochwasserlage basierten. Diese deckten sich in Teilen bereits mit der vorangegangenen Bedarfsabfrage. Die Themen »Ad hoc-Helfende«, »Soziale Medien« und »Gemeinwesenorientierte Hilfe aus bestehenden Netzwerken vor Ort« wurden dort genannt. Zusätzlich wurden neue Forschungsfragen formuliert.

Betroffene Landesverbände beschrieben vor allem betreuungsdienstliche Einsätze als problematisch. Als Beispiel wurde die Evakuierung von häuslich gepflegten Menschen angeführt. Eine vertiefende Evaluation der Bedürfnisse von zu Betreuenden auf der einen und Fähigkeiten der Einsatzkräfte auf der anderen Seite solle erfolgen. Anschließend sollen auf dieser Grundlage Handlungsempfehlungen hinsichtlich zukünftiger Ausbildung und Strukturen für den Betreuungsdienst abgeleitet sowie Konzepte zur »Vernetzung der Selbsthilfe mit organisierter Hilfe« entwickelt werden. Exemplarische Einsatzgebiete sollen näher wissenschaftlich untersucht werden. Daraus resultierte die Identifizierung der Forschungsthemen »Betreuungsdienst der Zukunft« und »Vulnerable Gruppen in Krisen und Katastrophen«.

Der Einsatz in der Geflüchtetenhilfe 2015/2016 wurde in vielen Veranstaltungen sowohl DRK-intern<sup>2</sup> als auch in Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren des Katastrophenschutzes<sup>3</sup> evaluiert und ausgewertet. Die dort gewonnenen Erkenntnisse verdeutlichen, dass »die Bevölkerung« differenzierter beleuchtet werden muss, um Hilfsangebote bedarfsgerechter auszugestalten. So müssen vulnerable Gruppen und ihre Bedürfnisse näher untersucht und Hilfeleistungen an den demografischen Wandel angepasst werden. Zudem zeigte der Einsatz, dass die Resilienz einer Gemeinschaft von vielen Akteurinnen und Akteuren (zivilgesellschaftliche Organisationen, Nachbarschaftsinitiativen, persönliche Netzwerke etc.) beeinflusst wird. Wer Resilienz nachhaltig stärken und effizient helfen wolle, sei auf die Vernetzung der Menschen in ihrem Sozialraum angewiesen. Benötigt werden

---

2 Vgl. DRK 2015c.

3 Vgl. DRK 2016c.

Konzepte, wie eine sozialräumliche Zusammenarbeit in Krisen und Katastrophen in Bezug auf Kompetenzen, Ressourcen und Wissen gelingen kann und welche Rolle Hilfsorganisationen in diesem Prozess zukommt. Daraus wurde das Forschungsthema »Sozialräumliche Vernetzung vor Ort« abgeleitet. All diese in dem Prozess identifizierten Forschungsthemen wurden nachfolgend in Forschungsprojekten aufgegriffen, bearbeitet und in den Verband zurückgespielt. Die Bandbreite der dabei entstandenen Ansätze und Vorschläge ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

## 5. Die Forschung im DRK seit 2009

---

### 5.1 Die Forschungsprojekte des DRK

Im Folgenden werden die Forschungsprojekte des DRK vorgestellt. Zwar kann im Rahmen dieses Buches nicht auf alle Ergebnisse im Detail eingegangen werden, jedoch werden sowohl die thematischen Schwerpunkte als auch die übergeordneten Erkenntnisse präsentiert. Dies ermöglicht es, die Entwicklung der Forschungsarbeiten nachvollziehen und den Bezug der Projekte zueinander nachzeichnen zu können. Dabei wird deutlich, wie sich die Forschungsansätze und Vorgehensweisen im Laufe der Zeit verändert und angepasst haben: Lag in den ersten Jahren ein Fokus auf der Entwicklung technischer Hilfsmittel, verschob sich die thematische Ausrichtung, um den im vorigen Kapitel genannten Forschungsbedarfen aus dem DRK Verband Rechnung zu tragen. Durch dieses angepasste Vorgehen wurde es möglich, die erarbeiteten Forschungsergebnisse direkter und effektiver in die praktische Umsetzung zu überführen. Mithilfe der Forschungsarbeit in transdisziplinären Forschungsprojekten war und ist das DRK in der Lage, gemeinsam mit unterschiedlichsten Institutionen, die verbandsrelevanten Themen der zivilen Sicherheit evidenzbasiert aufzuarbeiten und nachhaltig in die verbandlichen Strategieentwicklungsprozesse einfließen zu lassen. So konnten Ergebnisse aus Forschungsprojekten bereits während der Projektlaufzeit auf lokaler Ebene operationalisiert und teilweise implementiert werden. Im Jahr 2013 wurde zudem mit der Initiierung der *Schriftenreihe Forschung* ein Publikationsinstrument des DRK entwickelt, das Forschungsergebnisse direkt in den Verband kommuniziert und damit für die DRK Strukturen anschaulich und nutzbar macht.

Abbildung 5a: Die Forschung im DRK seit 2009



Abbildung 5b



Die Forschungsprojekte, die seit 2009 durch das DRK durchgeführt wurden, orientieren sich inhaltlich an den festgestellten Bedarfen des Verbandes. Diese wurden, wie in Kapitel 4 beschrieben, seit 2012 strukturiert erhoben und dokumentiert. Im gesamten Zeitraum der Forschungsaktivitäten hat es sich mehrfach ergeben, dass neue Forschungsprojekte durch Zwischenergebnisse bereits laufender Projekte und durch unerwartete, aktuelle Beobachtungen von realen Ereignissen inhaltlich geprägt wurden.

Neben der Veröffentlichung von projektbezogenen Publikationen dokumentiert das DRK seine Einsatzlagen in Band VII der Schriftenreihe Forschung, um aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen im Bevölkerungsschutz abzubilden.

Rückblickend lassen sich die Projekte in zwei unterschiedliche Kategorien einordnen. Erstens lässt sich die Gruppe der Projekte anführen, die breit angelegte, übergeordnete Fragen der Hilfeleistung unter transdisziplinären Aspekten kritisch beleuchten. So hat das Projekt INKA Fragen zu zeitgemäßem Ehrenamt und aktuellem Engagementverhalten bearbeitet. Das Projekt INVOLVE fokussierte den Vergleich zwischen betreuungsdienstlichen Fähigkeiten der Hilfeleistungsstrukturen und dem tatsächlichen Bedarf der Hilfesuchenden.

Zweitens ist die Gruppe der Projekte anzuführen, die Fragestellungen mit dem Ziel konkreter Lösungen bearbeitet haben. Hier ist das Projekt ENSURE zu nennen, in welchem aufbauend auf Erkenntnissen aus dem Projekt INKA Pilotkonzepte zum Einsatz von ungebundenen Helfenden entwickelt wurden. KOPHIS hat sich explizit der Zielgruppe der ambulant Pflegebedürftigen und deren sozialem Umfeld in Katastrophen gewidmet. Unabhängig dieser beiden Kategorien haben sich alle Forschungsprojekte an den drei Themenkomplexen *gesellschaftliche Entwicklung, Ressourcenmanagement und Resilienz* orientiert.

Die nationalen Forschungsprojekte wurden durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung und die europäischen Forschungsprojekte durch die Europäische Kommission gefördert. Mit Ausnahme des Forschungsprojektes ResOrt, das im Forschungsprogramm *Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften* umgesetzt werden konnte, wurden alle nationalen Projekte im Rahmen des Programms *Forschung für die zivile Sicherheit* gefördert. Die europäischen Forschungsprojekte wurden zunächst im 7. EU-Forschungsrahmenprogramm (FRP) und das aktuelle Projekt im dem Nachfolgeprogramm *Forschung und Innovation Horizont 2020* durchgeführt. Alle weiterführenden Informationen zu den Projekten und Fördermittelge-

bern<sup>1</sup> finden sich auf den Internetseiten des *Kompetenzzentrums Forschung und Innovationstransfer* unter [www.drk-forschung.de/](http://www.drk-forschung.de/) und der Homepage des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter [www.sifo.de](http://www.sifo.de), »Projekte A-Z«.

### 5.1.1 Abgeschlossene Forschungsprojekte

Im Folgenden werden die abgeschlossenen Forschungsprojekte des DRK sowie die dazu erschienenen Publikationen vorgestellt.

SPIDER - Security System for Public Institutions in Disastrous Emergency scenaRios (2009 - 2012)

Das Forschungsprojekt SPIDER war für das DRK Generalsekretariat der Beginn als aktiver Partner im Rahmen der nationalen zivilen Sicherheitsforschung. Es führte aufgrund der Konsortialführerschaft zu einer ersten Sichtbarkeit des DRK auf diesem Forschungsgebiet. Innerhalb des Projektes war es dem DRK gemeinsam mit den Partnerinnen und Partnern möglich, die Basis für ein ganzheitliches und intelligentes Kommunikations- und Informationssystem für Rettungskräfte zu schaffen, das im Großschadensfall ein effizientes Notfallprozessmanagement aller Beteiligten ermöglichen kann.

Alert4All (2011 - 2013)

Alert4All war das erste europäische Forschungsprojekt für das DRK, das im 7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Kommission durchgeführt wurde. Die thematische Ausrichtung des Projektes lag auf einer technischen Lösung zur Alarmierung der Bevölkerung, vor allem mit Blick auf grenzüberschreitende Einsatzlagen. Das DRK hat hierfür Erkenntnisse zu Informationsbedarfen der Bevölkerung während einer Krise wissenschaftlich erarbeitet.

CRISMA - Modelling Crisis Management for Improved Action Preparedness (2012 - 2015)

Das Projekt CRISMA verfolgte das Ziel, Grundlagen für Entscheidungshilfe-Systeme in Krisen zu entwickeln. Durch das Simulieren und Modellieren von Krisenszenarien sollte das Anforderungs- und Ressourcenmanagement für Katastrophenschutz Einsätze verbessert werden. Das DRK hatte gemeinsam

---

<sup>1</sup> Vgl. BMBF o.J.; European Commission o.J

mit dem Bayerischen Roten Kreuz die Möglichkeit, drei internationale Übungen für einen Massenansturm von Verletzten (MANV) durchzuführen und zu evaluieren. Basierend auf den Erkenntnissen der drei Einsatzübungen und deren umfangreichen Analysen konnte ein Pilot-Analysekonzept für MANV-Übungen entwickelt werden. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse und zusammengetragenen good practices können mit Hilfe von beigefügten Vorlagen, Checklisten und Anhänge auf allen verbandlichen Ebenen als Grundlage für die Erarbeitung weiterer, regionalspezifischer Handlungs- und Umsetzungsempfehlungen herangezogen werden.

#### Publikationen:

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2016b: Durchführung und Auswertung von MANV-Übungen. Wissenschaftliche Erkenntnisse und Best Practices. Berlin.

Band III der Schriftenreihe widmet sich Übungen des Massenansturms von Verletzten (MANV) im Deutschen Roten Kreuz. Neben einem Überblick über existierende Übungskonzepte werden konkrete Umsetzungshilfen zur Durchführung und Auswertung von MANV-Übungen gegeben.

#### NeuENV - Neue Strategien für die Ernährungsnotfallvorsorge (2012 - 2015)

Das Projekt NeuENV hatte sich das Ziel gesetzt, die bestehenden Konzepte der Ernährungsnotfallvorsorge auf den Prüfstand zu stellen. Für das DRK galt es, die Leistungsfähigkeit des Verpflegungsdienstes als Teil des Betreuungsdienstes, behördliche Einbindungen sowie Zuständigkeiten zu untersuchen. In einem ersten Schritt wurde dafür eine IST-Analyse in Bezug auf die bestehende Ernährungsnotfallvorsorge-Kapazität erstellt. Darauf aufbauend sind in einem zweiten Schritt Handlungsempfehlungen und allgemeine Leitlinien für Hilfsorganisationen sowie Akteurinnen und Akteure im Bevölkerungsschutz entwickelt worden. Das DRK konnte innerhalb des Projektes in direktem Kontakt mit Fachgruppen des DRK-Betreuungsdienst/Verpflegungsdienst und dessen Verknüpfungen mit regionalen Ernährungsnotfallvorsorge-Strategien untersuchen. Es wurde festgestellt, dass Behörden und staatliche Institutionen annehmen, Hilfsorganisationen seien im Notfall ersatzweise in der Lage, die Bevölkerung vollumfänglich mit Lebensmitteln zu versorgen. Diese Annahme wurde in

einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des DRK Verpflegungsdienstes widerlegt.

Publikationen:

Ute Menski (Hg.) 2016: Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge. Ergebnisse aus dem Forschungsverbund NeuENV. Berlin

Der Sammelband stellt neue Strategien der Ernährungsnotfallsorge als Ergebnis des Forschungsprojekts NeuENV vor. Dieses entstand aus der Kooperation verschiedenster Forschungspartner und trägt somit unterschiedliche Perspektiven, Vorschläge und Ansätze zusammen.

INKA - Integration von Freiwilligen in den Katastrophenschutz (2012-2015)

Leistungen in der Krisenbewältigung werden in Deutschland von einem Netzwerk aus staatlichen Behörden und zivilgesellschaftlichen Hilfsorganisationen erbracht. Die Funktionalität dieses Systems basiert insbesondere bei Großschadenslagen auf dem ehrenamtlichen Engagement zahlreicher Helfer. Neben Herausforderungen wie dem demografischen Wandel, der zurückgehenden Bevölkerungsdichte in einigen Landesteilen sowie dem Aussetzen des Wehrdienstes – und damit dem Wegfall des Zivildienstes – haben sich auch die Anforderungen an das Ehrenamt verändert. Der Ausgangspunkt des Forschungsprojektes INKA war es, diese Veränderungen wissenschaftlich zu untersuchen und neue Anreizsysteme für Engagement im Katastrophenschutz zu entwickeln. Die Besonderheit des Forschungsprojektes bestand darin, dass das DRK alle relevanten Akteurinnen und Akteure des ehrenamtsbasierten Katastrophenschutzes für das Forschungsvorhaben gewinnen konnte. Alle Beteiligten führten drei Jahre lang einen Dialog, der in einem gemeinsamen Verständnis für ein innovatives Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement der Zukunft mündete. Die erarbeiteten Forschungsergebnisse des Projektes wurden in Leitfäden für die Praxis überführt. Basierend auf den Ergebnissen entwickelte das DRK zudem die Begrifflichkeit *ungebundene Helfende* sowie eine eigene Definition dieser Form der freiwilligen Hilfeleistung im deutschen Katastrophenschutz.

Publikationen:

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2014a: Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei der Bewältigung von Schadensereignissen. Teil 1: Untersuchung am Beispiel Hochwasser 2013 in Sachsen. Berlin.

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2015a: Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei der Bewältigung von Schadensereignissen. Teil 2: Die Perspektive der DRK-Einsatz- und Führungskräfte. Berlin.

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2016c: Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei der Bewältigung von Schadensereignissen. Teil 3: Handlungs- und Umsetzungsempfehlungen für den Einsatz ungebundener HelferInnen. Berlin.

Der dreiteilige Band I der Schriftenreihe dokumentiert die Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung von ungebundenen Helfenden während der Hochwasserkatastrophe 2013. In Teil 1 wird das Phänomen aus der Sicht der Helfenden selbst beleuchtet. Teil 2 stellt die Perspektive der DRK-Einsatzkräfte auf die Unterstützung durch ungebundene Helfende dar. Teil 3 konkretisiert die wissenschaftlichen Erkenntnisse aus den ersten beiden Teilen, sodass diese als Grundlage für die Erarbeitung weiterer Handlungs- und Umsetzungsempfehlungen auf allen verbandlichen Ebenen herangezogen werden können.

Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hg.) 2015b: Auch in Zukunft attraktiv: Ehrenamt im Katastrophenschutz. Handlungsempfehlungen für Führungs- und Leitungskräfte auf Ortsvereins- und Kreisverbandsebene im Deutschen Roten Kreuz. Berlin.

Die Broschüre bietet auf Grundlage des Projekts INKA Führungs- und Leitungskräften des Katastrophenschutzes erste Anregungen und Tipps für die Arbeit rund ums Ehrenamt in ihrem Ortsverein, bzw. Kreis- oder Landesverband. Dabei wird dargelegt, wie Ehrenamtliche langfristig an das DRK gebunden werden sollen und welche Rolle und Aufgaben ungebundene Helfende übernehmen können.

INKA-Forschungsverbund (Hg.) 2015: Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement. Schwalbach.

Der Sammelband befasst sich mit den Chancen und Herausforderungen des ehrenamtsbasierten Katastrophenschutzes, welche sich aus gesellschaftlichen Veränderungen und neuen Engagementformen ergeben. Dabei werden die Motivation von Freiwilligen, Prozesse des Freiwilligenmanagements sowie die Rolle von Unternehmenskooperationen beleuchtet.

#### COBACORE - Community-Based Comprehensive Recovery (2013 - 2016)

Gemeinsam mit dem Niederländischen Roten Kreuz, der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften sowie weiteren Institutionen aus Wissenschaft und Wirtschaft ist das europäische Forschungsprojekt COBACORE durchgeführt worden. Dabei wurde exemplarisch eine interaktive Plattform zur Abbildung und Koordinierung von angebotenen und angefragten Hilfeleistungen aus der Zivilgesellschaft entwickelt. Die pilothafte Entwicklung dieses Systems war ein erster Anlauf, die Kommunikations- und Organisationspotenziale zwischen verschiedenen Helfenden-Gruppen über Soziale Medien zu skizzieren und darauf aufbauende Strategieprozesse anzustoßen. Durch dieses Projekt konnte das DRK wichtige wissenschaftliche Erkenntnisse für die Einbindung von ungebundenen Helfenden generieren.

#### Publikationen:

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2016c: Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei der Bewältigung von Schadensereignissen. Teil 3: Handlungs- und Umsetzungsempfehlungen für den Einsatz ungebundener HelferInnen. Berlin.

Der dreiteilige Band I der Schriftenreihe dokumentiert die Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung von ungebundenen Helfenden während der Hochwasserkatastrophe 2013. Ein Beitrag zum Forschungsprojekt COBACORE ist in Teil 3 erschienen. Dieser konkretisiert die wissenschaftlichen Erkenntnisse aus den ersten beiden Teilen, sodass diese als Grundlage für die Erarbeitung weiterer Handlungs- und Umsetzungsempfehlungen auf allen verbandlichen Ebenen herangezogen werden können.

### ENSURE – Einbindung von Mithelfern im Krisenmanagement (2013 – 2016)

Um den gesellschaftlichen Herausforderungen im urbanen Raum zu begegnen, wurde das Forschungsprojekt ENSURE entworfen. Dafür sind, neben der Entwicklung einer technischen Lösung zur Alarmierung von Mithelfenden, gezielt Einrichtungen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements eingebunden worden. Dazu gehörten u.a. Freiwilligenagenturen, Nachbarschaftszentren, Quartiersmanagement und Kiezinitiativen. Innerhalb des Projekts war es dem DRK möglich, ein Pilotkonzept für die Aus- und Fortbildung von Einsatz-, Führungs- und Fach-Führungskräften zur Einbindung ungebundener Helfer zu erarbeiten sowie ein Pilotkonzept zur Einweisung ungebundener Helfer in DRK-Strukturen zu entwickeln. Neben den Erkenntnissen aus Einsatzanalysen sind zwei zentrale Übungen innerhalb des Forschungsprojektes durchgeführt und wissenschaftlich ausgewertet worden.

#### Publikationen:

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2016a: Pilotkonzept für den Einsatz von ungebundenen HelferInnen. Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse für eine Fortbildung von Einsatz-, Führungs- und Fach-Führungskräften. Berlin.

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2017d: Pilotkonzept für den Einsatz von ungebundenen HelferInnen. Teil 2: Wissenschaftliche Erkenntnisse für eine Einweisung ungebundener HelferInnen. Berlin.

Das in Band II der Schriftenreihe vorgestellte Pilotkonzept für eine Fortbildung von Einsatz-, Führungs- und Fach-Führungskräften des DRK skizziert einen ersten Schritt zur Einbeziehung ungebundener Helfer am Beispiel des Ausbildungszentrums des Landesverbandes Berliner Rotes Kreuz. Im Rahmen des ENSURE Projektes wurden zwei Vollübungen durchgeführt. Das DRK hat Einsatzeinheiten zur Verfügung gestellt, um die Einbindung von ungebundenen Helfenden zu testen. In Teil 1 werden die Erkenntnisse aus den beiden Vollübungen sowie die Entstehung des Pilotkonzeptes vorgestellt. Teil 2 skizziert bedarfsgerechte, modulare Einweisungsinhalte für ungebundene Helfende, die für das Deutsche Rote Kreuz tätig werden.

### K3 – Krisenkommunikation im Katastrophenfall (2015 – 2018)

Die Quantität an Informationen ist für die Bewältigung einer Krise oder Katastrophe ebenso entscheidend, wie wesentliche qualitative Aspekte: So

müssen in Echtzeit vorhandenen Informationen analysiert, bewertet und priorisiert werden. Welche Informationen sollten dabei ausgewertet werden und welche Möglichkeiten der Analyse erscheinen geeignet? Das Projekt K3 nahm sich dieser Fragen an. Dabei lag das Ziel nicht in der Entwicklung neuer Techniklösungen, sondern in der interdisziplinären Auseinandersetzung mit dem Status Quo der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien innerhalb von Hilfsorganisationen. Durch das Projekt K3 war es dem DRK erstmalig möglich, sich wissenschaftlich mit dem Thema Kommunikations- und Informationsverarbeitung aus Sozialen Medien auseinanderzusetzen. Zur Testung und Evaluierung von Zwischenergebnissen hat das DRK in enger Kooperation mit dem Bayerischen Roten Kreuz und allen Projektpartnerinnen und Partnern eine Großübung durchgeführt. Mit den Erkenntnissen aus dieser Übung konnte das DRK die Themen Soziale Medien und Digital Volunteering wissenschaftlich aufarbeiten und im Verband diskutieren.

#### Publikationen:

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2018b: Web 2.0 und Soziale Medien im Bevölkerungsschutz. Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse über die Nutzung von Sozialen Medien in Krisen- und Katastrophenlagen aus Perspektive des Deutschen Roten Kreuzes. Berlin.

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2019b: Web 2.0 und Soziale Medien im Bevölkerungsschutz. Teil 2: Die Rolle von Digital Volunteers bei der Bewältigung von Krisen- und Katastrophenlagen. Berlin.

Der zweiteilige Band V der Schriftenreihe beschäftigt sich mit dem Web 2.0 und Soziale Medien im Kontext des Bevölkerungsschutzes. Im ersten Teil wird die Weiterentwicklung des Internets in Form des Web 2.0 und damit einhergehend von Sozialen Medien dargestellt. Potentiale und Einsatzmöglichkeiten im Bevölkerungs- und Katastrophenschutz werden zusammengefasst und strukturiert aufbereitet. Im zweiten Teil wird das Potenzial der Digital Volunteers aufgegriffen. Internationale Konzepte und Forschungsergebnisse u.a. aus Workshops und einer Einsatzübung, bieten konkrete Anhaltspunkte für das mögliche Engagement von Menschen, die in einer Krise ortsungebunden über das Internet helfen wollen.

K3 Projektkonsortium (Hg.) 2018: Aktuelle Themen der Krisenkommunikation Ergebnisse aus dem Projekt »Informations- und Kommunikationskonzepte für den Krisen- und Katastrophenfall« (K3). Berlin.

Die Broschüre fasst die Erkenntnisse des Forschungsprojekts aus der Perspektive der beteiligten Hilfsorganisationen zusammen. Im Fokus steht die Beschreibung der drei Konzeptbausteine »Lagebeurteilung und -meldung im Sanitätswachdienst«, »Umgang mit ungebundenen Helfenden« sowie »Nutzung von Soziale Medien im Katstrophenschutz« als mögliche Ansätze für die Gestaltung einer gelingenden Krisenkommunikation.

INVOLVE – Verringerung sozialer Vulnerabilität durch freiwilliges Engagement (2015 – 2018)

Gesellschaftliche Veränderungen wie der demografische Wandel, aber auch die sich unterschiedlich verändernden gesellschaftlichen Strukturen in städtischen und ländlichen Räumen gehen mit neuen Anforderungen an freiwilliges Engagement einher. Damit stehen Organisationen des Katastrophenschutzes vor neuen Herausforderungen. Im Rahmen von INVOLVE erfolgte für das DRK ein Abgleich zwischen den bestehenden Anforderungen im Bevölkerungsschutz und den existierenden Hilfeleistungsstrukturen, mit einem besonderen Fokus auf den Betreuungsdienst. Mithilfe qualitativer Interviews sowie umfangreicher Workshops wurden gezielt die Bedingungen zur Stärkung von Resilienz der Bevölkerung durch den Betreuungsdienst untersucht. In Zusammenarbeit mit den beteiligten Projektpartnerinnen und Partnern konnten drei zentralen Themen herausgearbeitet werden: Der Fortbestand freiwilligen Engagements, das Wissen um verschiedene Zielgruppen und ihre spezifischen Bedürfnisse sowie die Vernetzung und Zusammenarbeit des Betreuungsdienstes mit anderen Akteurinnen und Akteuren. Hierfür wurden erste Ergebnisse ausgearbeitet, z.B. ein Erklärvideo für die Vernetzung des Betreuungsdienstes.

Publikationen:

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2017a: Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst. Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse zu Bedingungen für einen zukunftsfähigen DRK-Betreuungsdienst. Berlin.

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2017b: Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst. Teil 2: Die Sicht der DRK-Einsatzkräfte: Dokumentation der vier Regionalkonferenzen Betreuungsdienst. Berlin.

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2017c: Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst. Teil 3: Die Sicht der DRK-Leitungskräfte: Dokumentation der Fachberatertagung. Berlin.

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2018a: Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst. Teil 4: Empfehlungen für einen zukunftsfähigen DRK-Betreuungsdienst: Vernetzung. Berlin.

German Red Cross (ed.) 2018: Strengthening of Community Resilience – The German Red Cross Disaster Service. Recommendations for Action Based on Research Results. Berlin.

Der vierteilige Band IV der Schriftenreihe dokumentiert die Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung zur Stärkung von gesellschaftlicher Resilienz durch den Katastrophenschutzfachdienst Betreuungsdienst. Teil 1 beschreibt Bedingungen, unter denen eine Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst stattfindet: »Freiwilliges Engagement«, »Wissen über die Zielgruppe und deren Bedürfnisse« und »Vernetzung«. In Teil 2 sind die Ergebnisse der vier Regionalkonferenzen Betreuungsdienst (2016/17), auf denen über die Versorgungskapazität des Betreuungsdienstes und damit verbundene Herausforderungen diskutiert wurde, dokumentiert und ausgewertet. Teil 3 fasst die Ergebnisse der Fachberatertagung Betreuungsdienst zusammen. 27 Fachberaterinnen und Fachberater diskutierten über ihre Erfahrungen, Bedarfe und Verbesserungsvorschläge in drei Workshops anhand zuvor gesetzter Schwerpunkte und erarbeiteten gemeinsam konkrete Handlungsanweisungen zur Optimierung des DRK-Betreuungsdienstes. In Teil 4 werden praktische Empfehlungen für die Zukunftsfähigkeit des Betreuungsdienstes vorgestellt, die als Impulse für die Aus- und Weiterbildung von Betreuungshelfenden dienen. Dabei stehen die sozialräumliche Vernetzung und Zusammenarbeit mit externen Akteurinnen und Akteuren im Fokus. Die englische Fassung der Schriftenreihe fasst die wesentlichen Ergebnisse des Projekts INVOLVE auf Englisch zusammen.

KOPHIS - Kontexte von Pflege- und Hilfsbedürftigen stärken (2016 - 2019)

Pflegende Angehörige sind bereits mit der Bewältigung ihres Alltags an der Belastungsgrenze. Für Krisenvorkerhungen fehlen ihnen in der Regel die Ressourcen. Das hat zur Folge, dass oft nur wenige Vorkerhungen zur Selbsthilfe

getroffen werden. An dieser Stelle setzte das Forschungsprojekt KOPHIS an, um erstmalig häuslich gepflegte Menschen mit ihrem direkten Umfeld, wie Familie und Freunde, aber auch die Nachbarschaft und ggf. ehrenamtliche Gruppen in den Blick zu nehmen. Dabei wurden Fragen nach den Auswirkungen sozialer Einbettung und Vernetzung hinsichtlich ihrer Resilienz gegenüber Krisen und Katastrophen untersucht. Zudem wurde neben den Katastrophenschutzstrukturen, Pflegeinfrastruktur und zivilgesellschaftliche Akteure aktiv in den Forschungs- und Entwicklungsprozess eingebunden. KOPHIS hat in einem über das gesamte Projekt andauernden partizipativen Prozess mit allen Beteiligten in der Modellregion Willich bedarfsgerechte Ansätze erarbeitet. Bei der Erarbeitung der Konzepte und Materialien wurden potenziell Betroffene in Form von Dialogforen über den gesamten Projektverlauf beteiligt. So konnte sichergestellt werden, dass die Materialien bedarfsgerecht gestaltet wurden.

#### Publikationen:

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2018c: Die vulnerable Gruppe »ältere und pflegebedürftige Menschen« in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen.

Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse und Herausforderungen aus der Praxis. Berlin.

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2018d: Die vulnerable Gruppe »ältere und pflegebedürftige Menschen« in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen.

Teil 2: Vernetzung und Partizipation – auf dem Weg zu einem sozialraumorientierten Bevölkerungsschutz. Berlin.

German Red Cross (ed.) 2018: The Vulnerable Group »the Elderly and those Needing Care« during Crises, Large-scale Emergencies, and Disasters. Findings and Possible Solutions – Moving toward a Socio-spatial Approach to Civil Protection. Berlin.

Der zweiteilige Band VI der Schriftenreihe befasst sich mit älteren und pflegebedürftigen Menschen in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen.

Teil 1 beinhaltet Erkenntnisse aus Praxis und Forschung zur Betroffenheit der vulnerablen Gruppe der älteren und pflegebedürftigen Menschen in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen, ihren besonderen Versorgungsbedürfnissen sowie Anforderungen an den Katastrophenschutz.

In Teil 2 stellt die Bedeutung von Vernetzung, Partizipation und Sozialraumorientierung für die Stärkung der Resilienz vulnerabler Gruppen im Bevölke-

rungsschutz heraus. Dabei wurden zentrale Ergebnisse der im Rahmen des Forschungsprojekts KOPHIS umgesetzten Vernetzungs- und Partizipationsformate »Runder Tisch« und »Dialogforum« angeführt. Der englische Teil fasst die Erkenntnisse aus Teil 1 und 2 zusammen.

Marco Krüger und Matthias Max (Hg.): Resilienz im Katastrophenfall. Konzepte zur Stärkung von Pflege- und Hilfsbedürftigen im Bevölkerungsschutz. Bielefeld.

Die Beiträge des Sammelbandes erläutern, welche Hilfeleistungen Pflegebedürftige und ihre Angehörigen in gesellschaftlichen Krisensituationen benötigen und wie dies durch den Katastrophenschutz berücksichtigt werden kann. Eine theoretische Diskussion des Resilienzkonzepts sowie die Auseinandersetzung mit der kontextuellen Wissensgenerierung im Rahmen des Projekts KOPHIS bilden die Grundlage für die transdisziplinär angelegte Forschung.

#### ResOrt - Resilienz durch sozialen Zusammenhalt (2017 - 2020)

Das Verbundvorhaben ResOrt widmete sich der Frage, unter welchen Bedingungen sozialer Zusammenhalt entsteht und welche Rolle er in der Arbeit von Katastrophenschutzorganisationen, Wohlfahrtsverbänden, Nachbarschaftsorganisationen und Kommunalverwaltungen bei der Bewältigung von Krisen und Umbrüchen spielt. Dabei wurde drei zentralen Fragestellungen nachgegangen:

- Welche Rolle spielt der soziale Zusammenhalt in der Arbeit von Katastrophenschutzorganisationen, Wohlfahrtsverbänden, Nachbarschaftsorganisationen und Kommunalverwaltungen bei der Bewältigung von Krisen und Umbrüchen?
- Welche (sozialräumlichen) Bedingungen ermöglichen die Stärkung des sozialen Zusammenhalts auf der Ebene von Stadtteilen und Nachbarschaften?
- Wie kann der soziale Zusammenhalt und damit die gesellschaftliche Resilienz durch die (Zusammen-)Arbeit unterschiedlicher Organisationen gestärkt werden?

Auf dieser Basis konnten Handlungsempfehlungen für Organisationen erarbeitet werden, wie der soziale Zusammenhalt (unter anderem durch die Zusammenarbeit verschiedener Organisationen) gestärkt werden kann.

Publikationen:

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2020b: Resiliente Nachbarschaften. Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse zu sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaftshilfe in Krisen und Katastrophen. Berlin.

Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2020c: Resiliente Nachbarschaften. Teil 2: Pilot-Konzept zur Stärkung von Vernetzung und Katastrophenvorsorge im Sozialraum. Berlin.

Der zweiteilige Band VIII der Schriftenreihe befasst sich mit der Frage, wie die Resilienz von Nachbarschaften gegenüber Krisen und Katastrophen gestärkt werden kann. Teil 1 dient der inhaltlichen Einführung und diskutiert grundlegende Konzepte wie Sozialraumorientierung, community resilience und die Rolle der lokalen Ebene im Katastrophenschutz in Deutschland. Teil 2 stellt das Pilot-Konzept »Resiliente Nachbarschaft« vor, mit dessen Hilfe sich verschiedene Akteurinnen und Akteure auf Nachbarschaftsebene vernetzen können, um die Katastrophenvorsorge vor Ort zu stärken.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.) 2020a: Resilienz durch sozialen Zusammenhalt – die Rolle von Organisationen. Bochum.

In dieser vergleichenden Studie werden nationale und internationale Strategien und Instrumente zur Stärkung sozialen Zusammenhalts und zur Bewältigung von Krisen, Katastrophen und Umbrüchen zusammengetragen und erörtert.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Durch sozialen Zusammenhalt Gemeinschaften in Krisen und Umbrüchen stärken – Eine Arbeitshilfe für Katastrophenschutzorganisationen, Kommunalverwaltungen, Nachbarschaftsorganisationen und Wohlfahrtsverbände.

Die Arbeitshilfe dient als praktische Anregung für Organisationen, die den sozialen Zusammenhalt und damit die Resilienz von Nachbarschaften durch konkrete Maßnahmen stärken wollen.

## 5.1.2 Laufende Forschungsprojekte

Im Folgenden werden die zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Publikation noch laufenden Forschungsprojekte des DRK in ihren Zielsetzungen vorgestellt. Da sich diese gegenwärtig im stetigen Prozess der Erkenntnisgenerierung befinden, liegen noch keine zugehörigen Publikationen vor.

### SiKoMi - Sicherheitskooperationen und Migration (2018 - 2021)

Das DRK betreute während des Höhepunktes des Geflüchtetenhilfe Einsatzes in Deutschland 2015/16 rund 140.000 Geflüchtete in ca. 480 eigenen Notunterkünften im gesamten Bundesgebiet und war zudem als Partner bei vielen Unterkünften anderer Betreiber beteiligt. Es handelte sich damit um einen der umfangreichsten Einsätze des Fachdienstes Betreuungsdienst. Daher besteht im DRK ein sehr großes Interesse an der systematischen Aufarbeitung und Evaluation der umgesetzten Maßnahmen – insbesondere bezüglich der Vernetzung und Kooperation mit anderen Akteurinnen und Akteuren – sowie an der Nutzbarmachung der Ergebnisse für zukünftige Einsätze.

Das Forschungsprojekt SiKoMi beschäftigt sich mit Sicherheitskooperationen am Beispiel der Situation von Geflüchteten und zielt auf die Sicherung gewonnener Erkenntnisse in Qualifizierungskonzepten und Wissensmanagementsystemen ab. Das DRK konzentriert sich dabei vor allem auf Kooperationen mit Kommunalverwaltungen sowie Akteurinnen und Akteuren aus dem Gesundheitswesen.

### WAKE - Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft (2018 - 2021)

Das Forschungsprojekt WAKE nimmt, wie SiKoMi, die Aufarbeitung der Geflüchtetenhilfe 2015/16 in den Blick. In diesem Verbundvorhaben werden Wissensmanagementprozesse zwischen Hilfsorganisationen, dem THW und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren erarbeitet. Dabei gilt es, Erkenntnisse für Qualifizierungskonzepte und Wissensmanagementsysteme zwischen diesen zu beschreiben, zu analysieren und schließlich in übertragbare Prozessstrukturen für zukünftige Katastrophenschutzsätze zu überführen. Das DRK konzentriert sich bei der Analyse und Evaluation der Maßnahmen auf die Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren.

## BuildERS – Aufbau der Resilienz in der europäischen Gemeinschaft (2019 – 2022)

Das Forschungsprojekt BuildERS zielt darauf ab, die vulnerabelsten Bevölkerungsgruppen in einem pan-europäischen Vergleich zu identifizieren und gegenüber möglichen Katastrophenszenarien zu stärken. 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 nicht auf Ressourcen zur Ereignisbewältigung zurückgreifen können.<sup>2</sup> Im Rahmen des Projekts wird das DRK vor allem eine Fallstudie zu zurückliegenden Hochwasserereignissen in Dresden durchführen, um vulnerable Gruppen in Deutschland zu identifizieren. Darüber hinaus steht vor allem das Lernen von und mit den Partnerländern bezüglich des Umgangs mit vulnerablen Gruppen und die Stärkung derer im Vordergrund.

## RESIK – Resilienz und Evakuierungsplanung für sozioökonomische Infrastrukturen im medico-sozialen Kontext (2020 – 2023)

Krankenhäuser können als sozioökonomische Kritische Infrastrukturen par excellence betrachtet werden, da sie für die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft sowohl im Alltag als auch im Krisenfall eine tragende Rolle spielen. Was passiert aber, wenn ein Krankenhaus selbst von einer Krise oder Katastrophe betroffen ist? Das Forschungsprojekt RESIK hat sich dieser Frage angenommen.

Das DRK verfolgt innerhalb des Projektes das Ziel, die Rolle von Hilfsorganisationen in verschiedenen Krisenstufen zu untersuchen. Dabei geht es sowohl um die Härtung von Krankenhausstrukturen und die Unterstützung ihrer Funktions- und Handlungsfähigkeit vor Ort, als auch um die Koordinierung der dezentralen Unterbringung und Versorgung von Patientinnen und Patienten im Evakuierungsfall. Im Mittelpunkt der Arbeiten des DRK stehen die Zusammenarbeit von Behörden und Hilfsorganisationen, die Strukturen der alltäglichen Gesundheitsversorgung sowie relevante zivilgesellschaftliche Strukturen. So soll erarbeitet werden, welche Unterstützung Hilfsorganisationen in Zusammenarbeit mit weiteren kommunalen Akteurinnen und Akteuren innerhalb von Krankenhausstrukturen erbringen können, um im Krisenfall eine Härtung der Einrichtung zu bewirken. In einem zweiten Schritt liegt der Fokus auf den Erfordernissen für eine erfolgreiche Evakuierung des

---

2 Vgl. DRK 2018c: 12.

Krankenhauses sowie für die Organisation einer dezentralen Unterbringung und Versorgung von Patientinnen und Patienten in Ausweicheinrichtungen.

AUPIK – Aufrechterhaltung der ambulanten Pflegeinfrastruktur in Krisensituationen – Organisatorische Konzepte zur Erhöhung der Resilienz (2020 – 2023)

Ambulanten Pflegeinfrastrukturen kommt bei der Versorgung von pflegebedürftigen und kranken Menschen eine steigende Bedeutung zu. Gesellschaftliche und gesetzliche Veränderungen bedingen zudem einen starken Anstieg von Pflegebedürftigen, die zuhause von ambulanten Pflegediensten versorgt werden. Forschungs- und Praxisbeiträge – für das DRK vor allem aus dem Projekt KOPHIS abgeleitet – weisen darauf hin, dass im Pflegebereich häufig die Fehlannahme herrscht, dass die Versorgung Pflegebedürftiger in Krisen und Großschadeneignissen vollumfänglich von Einsatzkräften des Katastrophenschutzes geleistet werden kann. Der Bevölkerungsschutz ist jedoch bislang nicht ausreichend auf die Versorgung Pflegebedürftiger und die Befriedigung ihrer spezifischen Bedürfnisse in Krisenereignissen vorbereitet. Das Ziel des Verbundprojektes AUPIK ist daher die Stärkung der Resilienz ambulanter Pflegeinfrastrukturen in Krisen und Katastrophensituationen, um Pflegebedürftige auch im Katastrophenfall weiter versorgen zu können. Hierfür widmet sich das Forschungsprojekt zum einen der Entwicklung von tragfähigen Strategien für Hilfsorganisationen, um ambulante Pflegedienste in Krisen und Katastrophen bestmöglich unterstützen und so resilienter machen zu können. Zum anderen zielt das Projekt auf die Entwicklung eines Pilotkonzeptes für eine temporäre Zentralisierung der Pflege (Betreuungsplatz »Pflege«), sofern eine dezentrale Versorgung der pflegebedürftigen Personen vor Ort nicht mehr gewährleistet werden kann.

## 5.2 Zusammenfassung der Forschungsprojekte

Im vorherigen Unterkapitel wurden die Forschungsprojekte des DRK vorgestellt. Während einige bereits abgeschlossen sind, werden aus den laufenden Projekten stetig neue Erkenntnisse generiert. Die Forschungsprojekte setzen sich mit den in der verbandsinternen Bedarfsabfrage erhobenen Themenkomplexen gesellschaftliche Entwicklungen, Resilienz und Ressourcenmanagement auseinander. Die chronologische Darstellung zeigt dabei, dass die Projekte aufeinander aufbauen und in ihrer Komplexität zunehmen. Dies lässt sich exemplarisch anhand der Projekte INKA, COBACORE und ENSU-

RE aufzeigen. Alle drei Projekte setzten sich mit der ehrenamtlichen Basis des Bevölkerungsschutzes auseinander: Im Projekt INKA wurde das Phänomen der ungebundenen Hilfe vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen erstmals erfasst und definiert. Dies bildete die Grundlage für die Gestaltung von COBACORE und ENSURE. In Ersterem wurde eine interaktive Plattform erstellt, um ebendiese Art der veränderten zivilgesellschaftlichen Verantwortungsübernahme sichtbar zu machen; ENSURE wiederum fokussierte das Engagementverhalten in urbanen Gegenden und fasste dabei die unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure des Sozialraums in seinen Gegenstandsbereich.

Die veränderten zivilgesellschaftlichen Engagementformen werden im Projekt INVOLVE aufgegriffen. Deren Einbindung wird als einer von drei zentralen Aspekten angesehen, um die gesellschaftliche Resilienz mit Unterstützung der Organisationen des Bevölkerungsschutzes zu stärken. Als weitere Punkte werden die Zusammenarbeit mit diversen Akteurinnen und Akteuren sowie die zielgruppenspezifische Konzipierung von Maßnahmen im Ereignisfall angeführt. Letzteres wird im Projekt KOPHIS anhand der Zielgruppe der Pflegebedürftigen, die sowohl im Alltag als auch im Ereignisfall spezifische Bedarfe aufweisen, verdeutlicht. Wichtige Erkenntnisse aus den vorangegangenen Forschungsprojekten wurden im Projekt ResOrt zusammengeführt. Aus diesem Forschungsprojekt entstanden dann erste Handlungsempfehlungen für Organisationen, wie Konzepte der Sozialraumorientierung für Katastrophenvorsorge vor Ort die Resilienz von Nachbarschaften stärken können. Dies bildete eine Grundlage für das Modell *Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz*, das in Kapitel 9 vorgestellt wird.

Anhand der laufenden Projekte AUPIK und RESIK wird die zunehmend verdichtete Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Schwerpunkten des DRK deutlich: Die Eingrenzung des Gegenstandsbereichs auf eine bestimmte Zielgruppe und Hilfsinfrastruktur hebt die Komplexität der Alltagsstrukturen und gesellschaftlichen Bedarfe hervor. Für die Strukturen des Bevölkerungsschutzes und Hilfeleistungssysteme im Allgemeinen ergibt sich hieraus die Herausforderung, diese ereignisspezifisch zu erfassen und in ihren Mittelpunkt zu stellen.

Forschungsarbeit bedeutet dabei immer auch die Auseinandersetzung mit anderen Perspektiven und schließlich deren Nutzbarmachung für die eigene Fortentwicklung und damit die Stärkung des Bevölkerungsschutzes. Die nachfolgenden beiden Exkurse zeigen zwei solche Perspektiven auf. Zunächst stellen Friedrich Gabel und Marco Krüger den wissenschaftlichen

Diskurs zu Vulnerabilität in der Katastrophenforschung dar, bevor anschließend Klaus-Dieter Büttgen die Bedeutung der Sicherheitsforschung für das THW umreißt. Beide Perspektiven – sowohl die rein wissenschaftliche als auch die eines weiteren Akteurs des Bevölkerungsschutzes – sind wertvoll für die Entwicklung und Schärfung eigener Ansätze. Als Teil des Forschungsprozesses des DRK finden die Exkurse daher nachfolgend Eingang in dieses Buch.



## 6. Exkurs: Vulnerabilität

---

*Autoren: Friedrich Gabel, Marco Krüger*

*Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften (IZEW),  
Universität Tübingen*

### **Über die zweifache Rolle von gesellschaftlichem Handeln für die Ausgestaltung von Katastrophenschutz**

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die wissenschaftliche, aber auch die politische Diskussion von Katastrophen grundlegend verändert. Statt extreme Ereignisse per se als Katastrophe zu begreifen, wird in der jüngeren Katastrophenforschung zunehmend auch die Rolle der Gesellschaft im Umgang mit diesen extremen Ereignissen in den Blick genommen.<sup>1</sup> Die Entstehung von Katastrophen wird damit zum Ergebnis eines Zusammenspiels von (mehr oder weniger) extremen Ereignissen und (mehr oder weniger) vulnerablen Gesellschaften.<sup>2</sup> Mehr denn je verbindet sich mit gesellschaftlichem Handeln und der Ausgestaltung von gesellschaftlichen Strukturen damit eine Verantwortung, dieses Zusammenspiel aktiv zu beeinflussen und trotz extremer Ereignisse Katastrophen zu vermeiden. Der vorliegende Exkurs thematisiert, worin diese gesellschaftliche Verantwortung sichtbar wird und wie sie die Ausgestaltung von Katastrophenschutz beeinflusst. Der Beitrag orientiert sich hierbei an Argumenten der aktuellen Katastrophenforschung, nach denen Katastrophen sowohl gesellschaftlich konstruiert als auch gesellschaftlich (ko-)produziert sind.<sup>3</sup>

---

1 Vgl. Wisner et al. 2004; Quarantelli et al. 2007; Cannon 1994; Christmann et al. 2012; Felgentreff et al. 2012; Voss/Dittmer 2016.

2 Vgl. Voss 2010; Tierney 2014.

3 Vgl. Tierney 2014, 2019.

## Katastrophen sind das Ergebnis gesellschaftlicher Diskurse

Für die Ausgestaltung von Katastrophenschutz ist von entscheidender Bedeutung, was als Gefahr oder Katastrophe und wer als ihre Opfer verstanden wird. Denn was als »außergewöhnlich«, »extrem«, »Gefahr« oder »Katastrophe« gilt, ist nicht allgemeingültig oder objektiv,<sup>4</sup> sondern das Ergebnis gesellschaftlicher Aushandlung. Die Interpretation von (natürlichen, menschlichen oder hybriden) Phänomenen hängt somit vom gesellschaftlichen Kontext ab, in dem sie stattfinden. Ob ein Ereignis als Katastrophe verstanden wird, ist dabei das Ergebnis von Bedeutungszuschreibungsprozessen. Ähnliches gilt für den Status »extrem«. In einem Land mit regelmäßigen Flutereignissen existieren hierfür andere Maßstäbe als in einem Land ohne derartige Ereignisse. Ein reiner Messwert sagt somit wenig über die (empfundene) Bedrohlichkeit der Situation aus. Hinzukommt, dass Phänomene auch innerhalb von Gesellschaften – je nach gesellschaftlichem Milieu oder Zeitpunkt – unterschiedlich bewertet werden.<sup>5</sup> Durch intersubjektive Zuschreibung, die im Rahmen eines gesellschaftlichen Zusammenhangs stattfindet, wird ein Ereignis damit entweder als außergewöhnliche Katastrophe, (zum Leben leider dazugehörendes) Unglück oder als Teil der gesellschaftlichen Normalität verstanden. Die jeweilige Wahrnehmung und Konstruktion von Phänomenen beeinflusst dabei, welche Ressourcen zu deren Bewältigung aufgebracht werden (z.B. in Form von finanziellen und zeitlichen Mitteln, aber auch von politischer Aufmerksamkeit). Dies zeigt sich sowohl im Vorhandensein nationaler Bewältigungsstrategien für bestimmte Gefahren<sup>6</sup> als auch international mit Blick auf die (gleichberechtigte) Sichtbarkeit und Thematisierung von Katastrophen.<sup>7</sup>

Doch nicht nur die Definition von potenziell katastrophalen Ereignissen, sondern auch die Sichtbarkeit von Betroffenen ist das Ergebnis gesellschaftlicher Konstruktionsprozesse und durch kulturelle, zeitliche und politische Kontexte bestimmt. Basierend auf Befunden über die Vernachlässigung von Frauen, alten Menschen und Menschen mit Behinderungen in der Pla-

---

4 Vgl. Quarantelli et al. 2007; Tierney 2019.

5 Vgl. Felgentreff et al. 2012 : 46.

6 Vgl. Karutz et al. 2017 : 17.

7 Vgl. IFRC 2006.

nung und Bewältigung von Katastrophen,<sup>8</sup> fordert das Sendai-Framework der Vereinten Nationen etwa die Berücksichtigung einer gender-, alters-, behinderungs- und kultursensiblen Perspektive im Katastrophenschutz.<sup>9</sup>

Zusammengenommen ist der Verweis auf die Konstruiertheit von Katastrophen damit immer auch eine Frage des jeweiligen Referenzobjekts: Für wen ist etwas eine Katastrophe? Auch für die Berücksichtigung von Betroffenen gilt dabei: Werden Menschen nicht als (potenzielle) Opfer einer Katastrophe betrachtet – etwa weil sie nicht gesehen oder gezielt ausgeblendet werden –, wird auch das Wissen über ihre Betroffenheit und über Maßnahmen zur Adressierung ihrer Bedarfe fehlen.<sup>10</sup> In der Folge werden diese Menschen bei Planungs- und Vorsorgeprozessen oft nicht angemessen berücksichtigt.<sup>11</sup>

Wie sich gesellschaftliche Konstruktionen von Katastrophen und Betroffenen ändern können, zeigten etwa die Hitzewelle 2003, der Münsteraner Wintersturm 2005 sowie die Elbehochwasser 2002 und 2013. Diese Ereignisse und die an sie anschließende Forschung machten bis dato wenig berücksichtigte Bevölkerungsgruppen und Gefahren sichtbar und regten damit neue Konstruktionsprozesse an.<sup>12</sup> So führten zahlreiche Projekte, die sich intensiv mit den Lebenssituationen und Herausforderungen von älteren Menschen, Pflegebedürftigen und Geflüchtete auseinandersetzten, zu einem breiteren Blick auf gesellschaftliche Diversität und legten den Grundstein für neue Strategien (siehe etwa die Forschungsprojekte WAKE, KOPHIS und AUIPIK).

In diesem Sinne gilt es die Wahrnehmung und Konstruktion von Katastrophen zu reflektieren. Wer die Verantwortung trägt, Katastrophen zu vermeiden, sollte daher die eigene Wahrnehmung und ihre Beschränkung kritisch hinterfragen und aktiv nach blinden Flecken suchen.

## Katastrophen sind das Ergebnis gesellschaftlichen Handelns

Allerdings ist nicht nur die diskursiv geschaffene gesellschaftliche Wahrnehmung für die Ausgestaltung von Katastrophenschutz relevant. Auch

---

8 Vgl. IFRC 2006; Doss/Kieran 2013; Jones-Deweever/Hartmann 2006; Alexander 2015; Krüger 2019b.

9 Vgl. UNISDR 2015: 13 (para. 19d).

10 Vgl. Geenen 2010: 24.

11 Vgl. Alexander 2012.

12 Vgl. DRK 2018d; Schmidt et al. 2018; Krüger/Max 2019a.

bestehende gesellschaftliche Strukturen, die durch eine Vielzahl von Interaktionen auf verschiedenen Ebenen und von zahlreichen Akteurinnen und Akteuren fortwährend (re-)produziert werden, sind für die Entstehung von Katastrophen von Bedeutung. Somit sind auch die Analyse und Bewertung von gesellschaftlichem Handeln relevant, um die Entstehung von Katastrophen zu verstehen.

Es ist ein Kernargument der aktuellen Katastrophenforschung, dass Katastrophen nicht als notwendige und damit per se unabänderliche Folge wiederkehrender Ereignisse verstanden werden sollten. Vielmehr entstehen Katastrophen aus dem Zusammenspiel dieser Ereignisse mit gesellschaftlichen Strukturen.<sup>13</sup> Die Anfälligkeit gesellschaftlicher Strukturen drückt sich dabei im Konzept der Vulnerabilität (oder auch Verwundbarkeit) aus. Der Zusammenhang von Vulnerabilität und gesellschaftlichen Strukturen wird mit Blick auf zwei Erdbeben der Stärke 6,6 im Jahre 2003 deutlich. Eines der Erdbeben traf die USA, das andere den Iran. Obwohl beide Erdbeben die gleiche Stärke aufwiesen, forderte jenes in Paso Robles (USA) drei, dass in Bam (Iran) 20.000 Todesopfer.<sup>14</sup> Ein Grund für diesen Unterschied ist, dass beide Ereignisse auf sehr verschiedene gesellschaftliche Bedingungen – unterschiedliche Bausubstanzen, unterschiedliche gesellschaftliche Gefahrendefinitionen, ein unterschiedliches Katastrophenmanagement sowie unterschiedlich (berücksichtigte) Bevölkerungsgruppen – trafen. Katastrophen lassen sich damit, im Sinne der jeweiligen gesellschaftlichen Kapazitäten zum Umgang mit extremen Ereignissen, als gesellschaftlich (ko-)produziert beschreiben.

Dieser Verweis auf unterschiedliche gesellschaftliche Verwundbarkeiten ist keineswegs neu. Bereits im Nachgang des Lissaboner Erdbebens von 1755 wurde über mehr oder weniger erdbebensichere Häuser und gesellschaftliche Strukturen diskutiert; insofern gilt es als die erste moderne Katastrophe, die nicht mehr unisono als Schicksalsschlag angesehen wurde.<sup>15</sup> Die Komplexität der Vulnerabilitätsforschung hat jedoch erst seit den 1970er Jahren maßgeblich zugenommen.<sup>16</sup> Wurde Vulnerabilität in der Anfangszeit vor allem über die geografische Lage (Exposition) sowie über die Art der menschlichen Ansiedlung und die Bausubstanz bestimmt (Anfälligkeit), rücken in jüngerer

---

13 Vgl. Hilhorst/Bankoff 2004.

14 Vgl. Felgentreff et al. 2012: 8-9.

15 Vgl. Dynes 2000 : 112-114.

16 Vgl. Quarantelli et al. 2007; Wisner et al. 2004.

Zeit soziale Aspekte zunehmend in den Fokus.<sup>17</sup> Die besondere Verwundbarkeit bestimmter Länder oder Regionen wird nunmehr auch mit den vorherrschenden sozioökonomischen Lebensbedingungen in Verbindung gebracht und nicht mehr ausschließlich auf das Maß der jeweiligen Ausgesetztheit oder auf eine schlechte Bausubstanz zurückgeführt. In diesem Sinne wurde bereits früh auf die Problematik von Slums verwiesen, deren Entstehung in der Armut der dort lebenden Menschen begründet liegt. Diese haben zu meist keine andere Möglichkeit, als in besonders gefährdeten und deshalb günstigen Regionen zu siedeln und eine schlechte Bausubstanz zu nutzen.<sup>18</sup> Das Beispiel der Slums verdeutlicht, wie sich sozioökonomische Faktoren in andere Vulnerabilitätsmaßstäbe übersetzen.

Im Verlauf der Katastrophenforschung sind die analysierten sozialen Einflussfaktoren von Vulnerabilität zunehmend vielfältiger geworden, sodass heute neben sozioökonomischem Status auch Alter, Geschlecht, Behinderung, ein möglicher Minderheitenstatus und strukturelle Diskriminierungen in den Blick genommen werden.<sup>19</sup> Mehr noch argumentieren Katastrophenforscherinnen und -forscher seit Anfang der 1990er Jahre für die Berücksichtigung der Zeitlichkeit und der Situationsabhängigkeit von Vulnerabilität.<sup>20</sup> Jedoch können sich Verwundbarkeiten im Laufe der Zeit verändern, etwa weil Medikamente nicht mehr zur Verfügung stehen oder andersherum neue Ressourcen verfügbar werden. Ebenso sind Menschen bzw. gesellschaftliche Gruppen gegenüber unterschiedlichen Ereignissen (Hochwasser, Grippe-Epidemie oder flächendeckender Stromausfall) unterschiedlich verwundbar oder gewappnet (bzw. resilient). Die Berücksichtigung von Zeitlichkeit und Ereignisbezug führte zu einem veränderten Fokus, bei dem nicht mehr einzelne Bevölkerungsgruppen als vulnerabel charakterisiert werden. Stattdessen werden »vulnerable situations« analysiert. Das heißt, dass diejenigen Lebensumstände und Situationen im Zentrum stehen, durch die Menschen vulnerabel werden.<sup>21</sup> Entsprechend wird Vulnerabilität heute vielfach als mehrdimensionales und situatives Konzept gedacht, das

---

17 Vgl. Christmann et al. 2012; Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator 1976.

18 Vgl. UN 1994; IFRC 2004; Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator 1976: 39-41; IFRC 2016.

19 Vgl. Mechanic/Tanner 2007: 1222; Kelman/Stough 2015.

20 Vgl. Cannon 1994; Wisner et al. 2004; Christmann et al. 2012; Hilhorst/Bankoff 2004.

21 Vgl. Wisner et al. 2004: 11.

in hohem Maße durch gesellschaftliche Strukturen bestimmt ist.<sup>22</sup> Damit geht einher, dass alle Menschen als potenziell vulnerabel verstanden werden, womit die Vielfalt individueller Lebenssituationen in den Blick gerät. Zugleich besteht damit jedoch die Gefahr, gesellschaftliche Unterschiede zu bagatellisieren, da zwar prinzipiell jeder Mensch irgendwann in vulnerable Situationen kommen kann, das Risiko vulnerabel zu werden aber je nach Lebenssituation stark variiert.

Ob Vulnerabilität als ausschließlich bauliches oder lagebedingtes Problem, als unabänderliche Eigenschaft einer Person bzw. Gruppe oder aber als situative Problematik verstanden wird, hat weitreichende Folgen für die Ausgestaltung von Katastrophenschutzhandeln. Ein auf Exposition und Anfälligkeit beschränktes Vulnerabilitätsverständnis, das sich in der geographischen Lage oder in baulichen Fragen erschöpft, droht gesellschaftliche Verhältnisse und Strukturen – und damit die Ursachen zahlreicher Vulnerabilitäten – zu vernachlässigen.

Dieses Problem zeigt sich etwa im jeweiligen Verständnis von »vulnerablen Gruppen«. Die Rede von »vulnerablen Gruppen« ist zunächst einmal nicht problematisch, gibt sie doch nur wieder, welche gesellschaftlichen Gruppen aktuell besonders verwundbar sind. Folglich sollte die Bezeichnung »vulnerable Gruppe« zunächst einmal als Aussage über den Status Quo der jeweils untersuchten oder befragten Menschen in einem gewissen Kontext verstanden werden. Dies verspricht eine praxistaugliche Handhabbarkeit. So können Katastrophenschutzstrukturen, die sich auf die Bedürfnisse dieser Gruppen einstellen, dabei helfen, hilfsbedürftige Menschen im Einsatz zu identifizieren und zu versorgen. Problematisch wird es, wenn sich die Rede von »vulnerablen Gruppen« verselbstständigt und als Aussage über den ontologischen Status der bezeichneten Menschen missverstanden wird; wenn also Vulnerabilität zum statischen Wesensmerkmal einiger Menschen gemacht wird, die eindimensional anhand eines Identitätsmarkers (z.B. ihres Pflegebedarfs) erst zu Bevölkerungsgruppen und dann zu vulnerablen Gruppen zusammengefasst werden. Dann droht der Begriff der »vulnerablen Gruppen« zu pauschalisieren, zu verschleiern und zu stigmatisieren.<sup>23</sup> Er verschleiert dann nicht nur die Vielfalt der Gruppenmitglieder, sondern auch Unterschiede in den Bedarfen und Fähigkeiten derselben. Dies kann zur Zuschreibung einer Opferrolle führen, wobei vorhandene Ressourcen und

---

22 Vgl. Gabel 2019.

23 Vgl. Sparf 2016; DRK 2017a: 23-24.

Fähigkeiten außer Acht bleiben. In der Folge werden bestimmte Menschen nur noch als verwundbare Objekte und nicht mehr als fähige und handelnde Individuen verstanden.<sup>24</sup> Diese Fremdzuschreibungen sind ethisch problematisch, denn sie bergen die Gefahr, Menschen zu diskriminieren. Solche Zuschreibungen sind aber auch in der politischen Praxis problematisch. Denn wenn Menschen per se vulnerabel sind, können sie durch gesellschaftliche Prozesse nicht gestärkt, sondern nur paternalistisch geschützt werden.<sup>25</sup> Ein solches statisches Vulnerabilitätsverständnis, das vulnerable Gruppen produziert, indem es sozio-demografisch festgelegten Gruppen Verwundbarkeiten zuschreibt, verharrt in Schutzbemühungen. Werden vulnerable Gruppen demgegenüber als dynamisch, als veränderbar und abhängig von Situationen verstanden, so kann dies dabei helfen die Fähigkeiten von Menschen und die Bedeutung gesellschaftlicher Strukturen für individuelle Anfälligkeiten sichtbar zu machen.<sup>26</sup> Denn Menschen können auch in einem situativen Vulnerabilitätsverständnis mehr oder weniger vulnerabel sein. Ihre Vulnerabilität ist jedoch keine Folge ihrer Zugehörigkeit zu einer sozio-demografischen Gruppe, sondern stets auf einen konkreten Kontext bezogen. Etwas pointierter ausgedrückt: Das Risiko für alte Menschen, Menschen mit Behinderungen oder mit Pflegebedarf vulnerabel zu werden, kann durch eine bessere Berücksichtigung von Lebenssituationen und Herausforderungen im Rahmen von Katastrophenschutzhandeln verringert werden. Auch ein solches Vulnerabilitätsverständnis sollte für Katastrophenschutzpolitiken handlungsleitend sein. Wird die Entstehung und Bewältigung von Katastrophen als Resultat gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse und Hierarchien verstanden, erwächst daraus eine gesellschaftliche Verantwortung. Diese verlangt nach der Hinterfragung bestehender Politiken. Dabei gilt es zu prüfen, inwiefern sie wessen Vulnerabilität in welchen Situationen verringern oder sogar erhöhen.

Verantwortung für die Vermeidung von Katastrophen zu übernehmen heißt im Sinne des Arguments einer gesellschaftlichen (Ko-)Produktion von Katastrophen, die eigene und die gesellschaftliche Rolle für die Vulnerabilität von Menschen zu verstehen. Wenn Gesellschaften Barrieren, die die Teilhabe einzelner Gruppen erschweren oder verhindern, nicht abbauen oder

---

24 Vgl. Gabel 2019.

25 Vgl. IFRC 2004.

26 Vgl. Gabel 2019.

Fähigkeiten von Menschen übersehen, werden vorhandene Kapazitäten nicht genutzt und Menschen in eine Opferrolle gedrängt.

### **Die zweifache Rolle von gesellschaftlichem Handeln für die Ausgestaltung von Katastrophenschutz**

Katastrophenschutz ist, wie Katastrophen selbst, stetigem Wandel unterworfen. In den vergangenen Jahrzehnten wurde im Zuge dieses Wandels die Bedeutung der Gesellschaft für die Konstruktion und die Produktion von Katastrophen herausgestellt. Damit einhergehend wird eine veränderte gesellschaftliche Verantwortung beschrieben, die dazu auffordert, Katastrophen nicht nur zu bewältigen, sondern zu vermeiden. In diesem Sinne sollen neben gefährlichen Ereignissen insbesondere gesellschaftliche Anfälligkeiten und Schwächen in den Blick genommen werden. Dazu bedarf es, neben der kritischen Hinterfragung der eigenen Perspektive und der eigenen Vorstellung von gesellschaftlicher Normalität, auch der Auseinandersetzung mit Strukturen, die Menschen in Situationen bringen, in denen sie vulnerabel werden.

Vor diesem Hintergrund sollte Katastrophenschutz eng mit Politiken der Daseinsvorsorge verzahnt werden.<sup>27</sup> Eine solche Verzahnung erlaubt nicht nur die ungleiche Verteilung von Vulnerabilität in der Gesellschaft zu thematisieren, sondern ganz bewusst die Schaffung von Kapazitäten in den Mittelpunkt zu stellen.<sup>28</sup> Insofern ist die Verbindung von Katastrophenschutz und der alltäglichen Daseinsvorsorge eine nötige Voraussetzung, um die vielfältig geforderte gesellschaftliche Resilienz aktiv zu fördern.<sup>29</sup> Ein solch breites Verständnis von Katastrophenschutz setzt an den Ursachen von Vulnerabilität an, anstatt sich auf die akute Symptombekämpfung im Schadensfall zu beschränken. Es trägt dazu bei, Vulnerabilitäten ab- und Fähigkeiten aufzubauen. Mehr noch fördert es proaktives Engagement, um bisher vernachlässigte Perspektiven sichtbar zu machen und damit dazu beizutragen, dass gesellschaftliche Verhältnisse derart gestaltet werden, dass extreme Ereignisse für weniger Menschen katastrophale Folgen haben.

---

27 Vgl. Dombrowsky/Brauner 1996.

28 Vgl. Gabel 2019.

29 Vgl. Krüger 2020; Krüger/Max 2019b.

## 7. Exkurs: Forschung und Innovationsmanagement im Technischen Hilfswerk

---

*Autor: Klaus-Dieter Büttgen*

*Leiter Forschung, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)*

Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) ist die operative Zivil- und Katastrophenschutzorganisation des Bundes. Das THW verfügt über 70 Jahre Erfahrung im Zivil- und Katastrophenschutz und ist kompetenter Partner in der örtlichen Gefahrenabwehr. In 668 Ortsverbänden engagieren sich ca. 80.000 ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, die über großes technisches Know-How verfügen. Dieses freiwillige Engagement ist nicht nur für das THW, sondern für die gesamte Zivilgesellschaft von unschätzbarem Wert. Das THW ist aufgrund seines gesetzlichen Auftrages bundesweit einheitlich organisiert. Dies hat zur Folge, dass durch das THW Einsätze jeglicher Größenordnung durchgeführt werden können. Bei der Unterstützung der für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen auf örtlicher Ebene und in nationalen Einsatzlagen stellt das THW sein gesamtes Einsatzpotential zur Verfügung.

Damit das THW mit all seinen Aufgaben zukunftsfähig ist und bleibt, wurde im Jahr 2014 die Stabsstelle Forschung und Innovationsmanagement eingerichtet. Seitdem beteiligt sich das THW aktiv an nationalen und internationalen Forschungsprojekten in der zivilen Sicherheit. Die Stabsstelle versteht sich als ein Thinktank, der die eigenen Strukturen analysiert, hinterfragt und innovative Lösungen entwickelt. Denn die Gesellschaft verändert sich und mit dieser Veränderung stellen sich kontinuierlich neue Anforderungen an den Bevölkerungsschutz durch sich wandelnde Bedrohungslagen und Bedarfe in der Bevölkerung. Um die Hilfeleistung auch in Zukunft adäquat an die Veränderungen der gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen, arbeitet

das THW fortlaufend an der Umsetzung seines Rahmenkonzepts für die strategische und einsatztaktische Ausrichtung. Hierbei arbeiten DRK und THW seit jeher partnerschaftlich und erfolgreich zusammen. Ein wichtiger Aspekt zur Bewältigung dieser Aufgabe wird sein, die Menschen in ihrem direkten Lebensumfeld verstärkt in den Fokus zu nehmen.

Neben den anderen Behörden und Hilfsorganisationen sieht sich auch das THW mit den Veränderungen im Ehrenamt und den Herausforderungen, die dadurch entstehen, konfrontiert. So sind die Tendenzen hin zu projektbezogenen und ungebundenen Hilfeangeboten aus der Bevölkerung im Rahmen von Krisen und Katastrophen nicht mehr zu übersehen. Hier hat das DRK mit dem Projekt INKA bereits sehr frühzeitig wichtige Diskurse angestoßen, auf diese gesellschaftliche Entwicklung zu reagieren. Für das klassische Ehrenamt wird von großer Bedeutung sein, das private und berufliche Leben mit dem ehrenamtlichen Engagement zu vereinbaren. Auf beiden Seiten steigen die zeitlichen Anforderungen an die Helferinnen und Helfer: Die hohe Mobilität im Berufsleben, die privaten bzw. familiären Aufgaben oder die Verknappung von Freizeit konkurrieren mit einer konstant hohen Einbindung der THW-Kräfte in Einsätze, Übungen und sonstige technischen Hilfeleistungen. Die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie die Flexibilisierung von Möglichkeiten des Engagements und Ausbildungsprogrammen sind hier wichtige Stellschrauben, um auch in Zukunft ein Höchstmaß an Vereinbarkeit der ehrenamtlichen Tätigkeit mit dem Leben der Helferinnen und Helfer zu gewährleisten und Motivationsanreize für Engagement zu schaffen.

Auch die Auswirkungen des demografischen Wandels dürfen hierfür nicht außer Acht gelassen werden. Die zunehmende Alterung der Bevölkerung stellt das THW vor neue Herausforderungen bei der Integration und Berücksichtigung älterer Ehrenamtlicher mit ihren spezifischen Kapazitäten, Fähigkeiten und Einschränkungen. Neben der Hauptaufgabe der technischen Hilfeleistung in Krisen und Katastrophen wird die Unterstützung vulnerabler Bevölkerungsgruppen in Einsätzen ein zunehmend wichtigerer Aspekt für das THW. Die Einsatzkräfte stellen nicht nur die Stromversorgung in Pflegeeinrichtungen wieder her oder übernehmen die Errichtung von Notunterkünften, sondern sind verstärkt in betreuungsdienstliche Aufgaben eingebunden, wie z.B. die Evakuierung von Betroffenen aus Gefahrenzonen, die Einrichtung von Sicherheitszonen für die Bevölkerung oder die Versorgung und Verpflegung mit Hilfe von Feldküchen.

Auf dem Gebiet der technischen Unterstützung der Gesundheitsversorgung und des Pflegesektors sieht sich das THW mit neuen Aufgaben konfrontiert. Durch die zunehmende Ambulantisierung von medizinischen und pflegerischen Angeboten werden die Versorgungsstrukturen dezentraler. Das wiederum führt zu einer größeren Vulnerabilität der betroffenen Einzelpersonen. Hier gilt es, Strategien und Konzepte zu entwickeln, mit denen das THW selbst und vor allem in Zusammenarbeit mit anderen Akteurinnen und Akteuren des Bevölkerungsschutzes und der Zivilgesellschaft die Hilfeleistung für diese vulnerablen Bevölkerungsgruppen sicherstellen kann.

Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher und technischer Veränderungen in allen Lebensbereichen hat die Vernetzung und Kooperation mit allen Akteurinnen und Akteuren im Bevölkerungsschutz einen besonders hohen Stellenwert für das THW. Nur durch eine intensive Kommunikation und einen kontinuierlichen Austausch mit allen Beteiligten im Vorfeld kann der Bevölkerung im Notfall eine optimale bedarfsgerechte Hilfe zuteilwerden.

Hier setzen verschiedene Forschungsprojekte des THW an:

Das durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte nationale Forschungsprojekt »WAKE – Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft« stellt dabei ein Schlüsselprojekt des THW dar. Hierbei geht es in enger Zusammenarbeit mit dem DRK um die Frage, wie exemplarisch an der vergangenen Geflüchtetenlage operative Erfahrungen für spätere Einsätze optimal konserviert und erneut bereitgestellt werden können. Dabei wird die erfolgreiche Zusammenarbeit von DRK und THW bei der Bewältigung der Herausforderungen der Geflüchtetenlage kooperativ in dem Forschungsprojekt fortgesetzt.<sup>1</sup>

Wichtige Aufgabe des THW ist es aber auch, sich international um die Senkung der Risiken, die der Bevölkerung durch Naturgewalten drohen, zu bemühen. Hier setzen die durch das BMBF geförderten Projekte TsunamiRisk und Increase an.

Im Projekt Increase, wird das THW zusammen mit den zuständigen iranischen Behörden das iranische Krisenmanagement in der Stadt Teheran nach einem starken Erdbeben untersuchen. Dabei steht für das THW besonders die Frage der Einbindung von ehrenamtlichen Helferpotentialen in den

---

1 Vgl. [www.wake-project.eu/](http://www.wake-project.eu/)

Bevölkerungsschutz im Fokus. Ziel ist es, eine optimale Hilfe für besonders vulnerable Personengruppen nach einem schweren Ereignis zu erzielen.<sup>2</sup>

Die Vulnerabilität der Bevölkerung bei schweren Naturereignissen ist ein wichtiger Bestandteil in den Forschungsprojekten des THW und wird auch im Projekt TsunamiRisk stark betont. Hier wird das THW ab dem Frühjahr 2021 zusammen mit weiteren deutschen Partnern und den örtlichen Behörden untersuchen, wie die Warnung der indonesischen Bevölkerung bei einem drohenden Tsunami optimiert werden kann.<sup>3</sup>

Auch der Schutz der eigenen Einsatzkräfte liegt dem THW am Herzen. Veränderte gesellschaftliche Bedingungen zeigen, dass sich nicht selten auch die Rettungseinheiten an der Einsatzstelle Gewalt, die gegen die Helfenden gerichtet ist, entgegensehen müssen. Ein in der Zahl ständig wachsendes Phänomen, das durch das durch das BMBF geförderte Projekt »AMBOSafe – Angriffe auf Mitarbeitende und Bedienstete von Organisationen mit Sicherheitsaufgaben« adressiert wird. Dieses durch das Bayerisches Rotes Kreuz (BRK) geführte Konsortium wird durch das THW als assoziierter Partner unterstützt.<sup>4</sup>

Bei allem Engagement innerhalb von Einzelprojekten der zivilen Sicherheitsforschung ist das THW stets daran interessiert, sich auch außerhalb von Projekten stark mit den relevanten Akteurinnen und Akteuren der zivilen Sicherheit zu vernetzen. So ist das THW Gründungsmitglied bei zwei starken Netzwerken der Sicherheitsforschung: »InCluSiF – Innovations-Cluster Sicherheitsforschung«<sup>5</sup> in Deutschland und das »International Forum to Advance First Responders Innovations – IFAFRI«.<sup>6</sup> Beide Netzwerke haben zum Ziel, die operativen Behörden und Organisationen der zivilen Sicherheit durch Innovationen zu stärken. Dabei liegt der Fokus nicht allein auf technischen Innovationen. Zumindest ebenso wichtig erscheint es den Beteiligten, Antworten auf die gesellschaftlichen Veränderungen zu finden und den entscheidenden Akteurinnen und Akteuren zur Verfügung zu stellen.

Mit seinem im Jahr 2019 begründeten Reallabor zur Erforschung der Verwendung von Künstlicher Intelligenz (KI) im Bevölkerungsschutz der nicht-

---

2 Weiterführende Informationen werden unter [www.polsoz.fu-berlin.de/ethnologie/forschung/arbeitsstellen/katastrophenforschung](http://www.polsoz.fu-berlin.de/ethnologie/forschung/arbeitsstellen/katastrophenforschung) veröffentlicht.

3 Weiterführende Informationen werden unter [www.thw.de](http://www.thw.de) veröffentlicht.

4 Vgl. BMBF 2020b.

5 Weiterführende Informationen werden unter [www.thw.de](http://www.thw.de) veröffentlicht.

6 Vgl. IFAFRI o.J.

polizeilichen Gefahrenabwehr wagt das THW einen großen Schritt in Richtung Digitalisierung der Gefahrenabwehr. Kern dieses Vorhabens ist die Frage, wie moderne technische Systeme mit KI-Verwendung in den Bevölkerungsschutz so eingebunden werden können, dass der durch ein Unglück betroffenen Bevölkerung optimale Hilfe geboten werden kann. Dabei haben sich bereits wichtige Erkenntnisse insbesondere im Bereich der dezentralen Schulung und Ausbildung der Rettungskräfte gezeigt. Durch die Verwendung moderner Simulationstechnik kann die Einsatzkraft im Rahmen von Online-Schulungssystemen bereits am heimischen Computer intensiv und zielorientiert auf ihre Einsatzaufgaben vorbereitet werden. Dadurch kann die Pflicht zur Teilnahme an Präsenzveranstaltungen an einem der Ausbildungszentren des THW deutlich gesenkt werden. Dies kommt den Einsatzkräften mit ihren vielfältigen Verpflichtungen und engen freien Zeiträumen entgegen.

Dabei dürfen die neuen Gefahren, die aus einer zunehmenden Digitalisierung erwachsen können, nicht aus dem Auge verloren werden. Die zunehmende Abhängigkeit von digitalen Systemen führt zwangsläufig zu einer erhöhten Vulnerabilität, die durch geeignete Maßnahmen aufgefangen werden muss. Das THW sieht sich hier in der Pflicht, mit seinem Reallabor geeignete Hilfen zu finden und den Einsatzkräften zur Verfügung zu stellen.

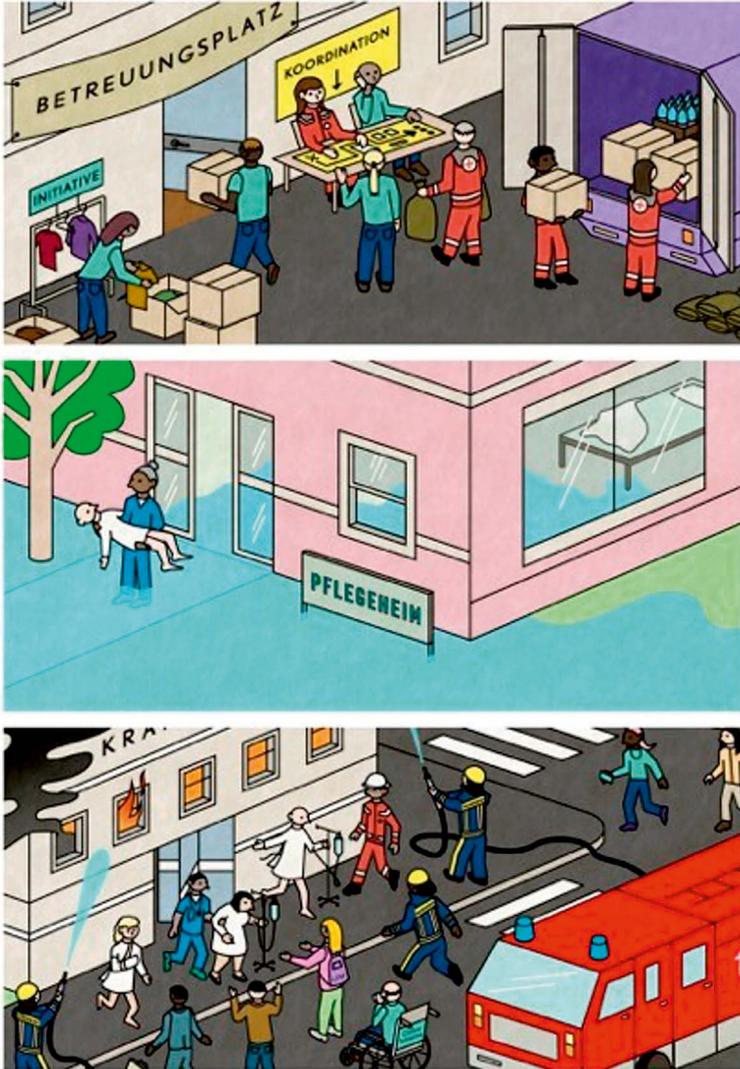


## 8. Erkenntnisse aus der DRK-Forschung

---

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.<sup>1</sup> 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 Kategorisierung<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.«<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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 Rothalbmondbevewegung 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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:<sup>9</sup>

- 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

---

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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.«<sup>15</sup>

Auch für vermeintlich resiliente Bevölkerungsgruppen können Isolationsphasen und der Ausfall der Energieversorgung zu vulnerablen Situationen führen.<sup>16</sup> 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.«<sup>17</sup>

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.«<sup>18</sup>

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.«<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> 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.«<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

### **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* entwickelt<sup>32</sup>:

»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.«<sup>33</sup>

---

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 Aspekte<sup>34</sup> 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.«<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup> 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.«<sup>37</sup>

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,<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

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.«<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

### 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.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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.«<sup>47</sup>

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

- 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.«<sup>49</sup> 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.«<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> 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.«<sup>52</sup> 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.«<sup>53</sup>

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.

## 9. Modell Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz

---

In über zehn Jahren Forschung hat sich gezeigt, dass die Gesellschaft einerseits zunehmend diverser wird. Gleichzeitig bleiben erhebliche Potenziale unerkannt und folglich ungenutzt, die für eine mögliche Hilfe genutzt werden könnten. Deshalb liegt der Schluss nahe, dass eine ganzheitliche Betrachtung von Bedrohungen und Bedarfen sowie Ressourcen und Fähigkeiten vor dem Hintergrund lokaler Gegebenheiten zielführend ist. Das würde allerdings eine Auflösung herkömmlicher, versäulter Alltags- und Bevölkerungsschutzstrukturen bedingen, die dazu führen, dass Sozialstrukturen und jene des Bevölkerungsschutzes weitgehend nebeneinander statt miteinander arbeiten. Es würde ebenso bedeuten, die Bevölkerung nicht nur als zu schützend zu betrachten, sondern als Akteurin konsequent zu berücksichtigen. Dass dies bereits heute fast zwangsläufig ist, zeigen die Erfahrungen mit der Integration von ungebundenen Helfenden.



Die bisherige Konzentration auf konkrete Einsatzszenarien in der strategischen Planung ist angesichts der vorgestellten Forschungsergebnisse nicht mehr automatisch das Verfahren der Wahl. Das gleiche Störereignis kann aufgrund zeitlicher und/oder räumlicher Zusammenhänge höchst unterschiedliche Folgen haben. Das zeigt sich etwa im Vergleich der beiden Hochwasserereignisse in den Jahren 2002 und 2013. Während das Ereignis 2002 für die Einsatzkräfte eine Überraschung und damit eine vergleichsweise große Herausforderung darstellte, war dies 2013 nicht mehr der Fall. Die Strukturen des Bevölkerungsschutzes zogen vielfältige Lehren und installierten effiziente Hilfsroutinen sowie effektive Flutschutzmaßnahmen.<sup>1</sup> Abseits der etablierten Hilfeleistungssysteme zeigte sich jedoch eine neue Herausforderung. In beiden Ereignissen bestand eine hohe Bereitschaft seitens der Zivilbevölkerung, aktiv Hilfe zu leisten. Im Jahr 2002 wurden spontane Hilfsangebote für die Ausführung einfacher Tätigkeiten genutzt, wobei eine Integration in und Anleitung von bestehenden professionellen Strukturen erfolgte. Im Jahr 2013 haben ungebundene Helfende weitaus häufiger aus eigener Initiative selbstorganisiert differenziertere Aufgaben sowohl innerhalb und außerhalb der offiziellen Hilfsstrukturen übernommen. Dies lag vorwiegend daran, dass sich die Möglichkeiten betroffener wie nicht betroffener Bürgerinnen und Bürger zur Selbstorganisation durch Soziale Medien und die voranschreitende Digitalisierung innerhalb von elf Jahren deutlich verändert hatten:

Zwar ließ sich auch schon im Rahmen früherer Einsätze, wie zuletzt beim Hochwasser 2002, eine große Beteiligung von Bürgern an der Bewältigung der Katastrophe beobachten, jedoch gewann sie durch die größere Verbreitung internetfähiger Mobiltelefone und die gestiegene Nutzung sozialer Medien eine neue Qualität. Damit einher geht die gesteigerte Möglichkeit, sich parallel zu den Strukturen des KatS selbstständig zu koordinieren.<sup>2</sup>

Die ungebundene Hilfe durch die Bevölkerung ist bei weitem nicht der einzige Aspekt, der auf die Notwendigkeit eines Umdenkens der etablierten Hilfeleistungssysteme hinweist. Das zivilgesellschaftliche Engagement, das aus einem funktionierenden Gemeinwesen erwächst, ist eine der wichtigsten Ressourcen, die es für den Bevölkerungsschutz zu nutzen und zu kultivieren gilt, um die Reaktions- und Selbsthilfefähigkeit ziviler Hilfeleistungsstrukturen

---

1 Vgl. Sächsische Staatskanzlei 2002; 2013.

2 DKKV 2015: 167.

aufrechtzuerhalten.<sup>3</sup> Insofern sollten die Lebensbedingungen der Menschen, denen es in einer Notsituation zu helfen und die es zu unterstützen gilt, als Planungsgrundlage für den Bevölkerungsschutz herangezogen werden. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden ein Modell entworfen, wie ein *Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz*, der sich an diesen Rahmenbedingungen orientiert, aussehen und mit welchen positiven Effekten ein solcher Paradigmenwechsel verbunden sein kann.

Die Forschungsergebnisse zeigen deutlich, dass die Versorgung der Bevölkerung am besten durch die im Alltag etablierten Systeme in den Sozialräumen geleistet wird. Dies gilt sowohl für die materielle als auch für die medico-soziale Versorgung insbesondere vor dem Hintergrund immer diverserer Bedarfe. Bei Ausfall der Versorgungssysteme ist eine vollumfassende, dauerhafte Ersatzvornahme durch Hilfssysteme im gleichen Umfang und Standard nicht zu leisten.

Beispiel: Im Projekt NeuENV wurde deutlich, dass die beste und einzig leistungsfähige Struktur zur Versorgung der Bevölkerung mit Nahrung der Lebensmittel Einzelhandel (LEH) ist. Da die Verpflegungsdienste der Hilfsorganisationen qualitativ und quantitativ nicht in der Lage sind, dies ersatzweise zu gewährleisten, scheint derzeit die etablierte Struktur des LEH die einzige zu sein, mit der die Versorgung angemessen sicherzustellen ist. Es wurden drei zentrale Störfaktoren der Lebensmittelversorgung identifiziert: (1) Ausfall der Energieversorgung, (2) Zusammenbruch der Logistik und (3) Wegfall der personellen Ressourcen.<sup>4</sup> Dem Störfaktor (1) kann vor allem durch technische Lösungen begegnet werden. Die beiden weiteren Störfaktoren können durch zivilgesellschaftliches Handeln, also durch Hilfsorganisationen oder andere Freiwillige in ihrer Wirkung gemildert oder sogar behelfsmäßig verhindert werden. Beispielsweise könnten Freiwillige des Katastrophenschutzes oder der Zivilgesellschaft bei Störfaktor (2) Aufgaben in den Bereichen Transport und Lagerhaltung oder im Falle des Störfaktors (3) im Vertrieb ersatzweise übernehmen. Hierfür bedarf es jedoch einer strukturierten Vorbereitung und festen Regeln, die noch entwickelt werden müssten. Gleichzeitig zeigt sich, dass die heutigen Strukturen des Bevölkerungsschutzes nicht speziell für die Übernahme dieser Aufgaben ausgebildet sind.

Dieser Erkenntnis folgend ist der Sozialraum die erste und wichtigste planbare Größe für Hilfeleistungssysteme. Dabei geht es darum, sich auf die

---

3 Vgl. DKKV 2015: 165.

4 Vgl. Menski 2016: 32ff.

Netzwerke vor Ort zu konzentrieren, in denen Vertreterinnen und Vertreter örtlicher Strukturen zusammenwirken.<sup>5</sup> Der Sozialraum kann demnach ein Stadtteil, eine Gemeinde, ein Kiez, ein Quartier oder ein Dorf sein. Er kann sich zum einen auf die unmittelbare Lebenswelt der dortigen Bevölkerung beziehen, zum anderen aber auch als ein, von der öffentlichen Verwaltung definierter, Siedlungsraum bzw. politisch-administrativer Raum verstanden werden. Schließlich kann es sich auch um einen Versorgungsraum mit Angeboten in den Bereichen Bildung, Arbeit, Gesundheit, Soziales, Handel, Sport und Kultur handeln. Diese drei Formen sozialräumlicher Auffassungen können sich überlappen und im Verlauf der Zeit verändern.<sup>6</sup> Entscheidend bei dieser Perspektivverschiebung ist weniger eine Regelung der entsprechenden Zuständigkeiten, sondern vielmehr eine Konzentration auf die vorhandenen Fähigkeiten und die situativ entstandenen Bedarfe aller örtlich Beteiligten.

Mit dem Begriff des *Sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes* wird der soziale Nahraum als Gegenstandsbereich und Ressource in den Fokus gerückt. Der Begriff ermöglicht zum einen, die örtlichen Gegebenheiten, die sich unterscheiden und kontinuierlich wandeln können, zu analysieren. Konkret geht es um die lokal verfügbaren Ressourcen, die für eine Krisenbewältigung erforderlich sind. Dazu zählen Kritische (Gesundheits-)Infrastrukturen, grundlegende Sozialstrukturen (wie Pflegedienste, Schulen oder Kindertageseinrichtungen) und besondere örtliche Bedarfe, wie zum Beispiel die von spezifischen Bevölkerungsgruppen in Krisenereignissen. Zum anderen steht der Begriff des *Sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes* auch für eine Weiterentwicklung hin zu einem Bevölkerungsschutz, der zur Bewältigung von Krisen auf eine engere Zusammenarbeit von Alltags- und Bevölkerungsschutzstrukturen vor Ort sowie auf eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts zielt. Dieser soziale Zusammenhalt ist ein entscheidender Faktor für die Erhöhung der Resilienz der Bevölkerung im Krisen- und Katastrophenfall.<sup>7</sup> Sozialer Zusammenhalt muss als eine Ressource angesehen werden, die sich in den Alltagsstrukturen der Menschen herausbildet »[...] und gleichzeitig eine kollektive Bewältigungskapazität darstellt, die von den Mitgliedern

---

5 Vgl. im Folgenden DRK 2018d: 14-15.

6 Vgl. BAGFW 2015.

7 Unter der Grundannahme, dass sich die Resilienz einer Gemeinschaft über den sozialen Zusammenhalt ihrer Mitglieder bestimmen lässt, erforscht das Verbundprojekt ResOrt seit dem Jahr 2017 diesen Zusammenhang. Vgl. Kapitel 5.1.1., S. 65.

einer Gemeinschaft in Krisen, Katastrophen und sozialen Umbrüchen abgerufen werden kann.«<sup>8</sup> Das bedeutet, dass der Schutz der Bevölkerung aus dem Sozialraum heraus entwickelt werden sollte.<sup>9</sup>

Ein Sozialraum ist von gesellschaftlichen Strukturen gekennzeichnet. Diese sind komplexe politische, wirtschaftliche und soziale Gefüge mit einer Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren, Vernetzungen sowie Interdependenzen. Die Akteurinnen und Akteure weisen unterschiedliche Fähigkeiten und Ressourcen auf und haben ebenso unterschiedliche Bedarfe. Nicht alle Bedarfe sind für die Politik und folglich auch für den Katastrophenschutz in gleicher Weise sichtbar.<sup>10</sup>

»Denn politische Aushandlungsprozesse sind auf die aktive Einspeisung von Interessen, Perspektiven und schließlich auch von Bedarfen abhängig. Die Möglichkeit, die eigenen Interessen und Positionen wirkmächtig in politische Entscheidungsprozesse zu integrieren, ist somit von der gesellschaftlichen Stellung der jeweiligen Akteurinnen und Akteure abhängig.«<sup>11</sup>

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Überlegungen stellt sich für den Bevölkerungsschutz die Frage, inwieweit die bisherigen Konzepte und Planungen von Ersatzstrukturen für das Eintreten spezifischer Störereignisse noch funktionieren und für zeitgemäße Hilfeleistungssysteme tragfähig sind. Die Anzeichen für notwendige Veränderungen des Bevölkerungsschutzes häufen sich mit dem Blick auf die gesellschaftlichen Entwicklungen. Aufgrund vorliegender Forschungsergebnisse und Einsetzevaluationen scheint es notwendig, dass die Hilfeleistungsstrukturen des Bevölkerungsschutzes mit den Akteurinnen und Akteuren in ihren sozialen Gefügen zusammenarbeiten.<sup>12</sup>

Ein *Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz* sollte sich daher an den situativen Bedarfen und Interessen der Menschen orientieren, die vor Ort von den Auswirkungen einer Krise oder Katastrophe betroffen sein können. Besonderer Beachtung bedürfen diejenigen Personen(gruppen), die bereits im Alltag Unterstützung von anderen benötigen. Maßnahmen eines *Sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes* sollten daher unter Einbezug aller relevanten Akteurinnen und Akteure aus dem Bereich der Alltagsversorgung auch auf der Ebe-

---

8 Tackenberg/Lukas/Borgmann 2019: 3-4.

9 Vgl. DRK 2018d: 28.

10 Vgl. Krüger 2019.

11 DRK 2018d: 12; vgl. ebenso Krüger 2019b.

12 Vgl. DRK 2020c.

ne der Selbst- und Nachbarschaftshilfe ansetzen. Denn konkrete Maßnahmen sollten nicht allein für und mit bestimmten Zielgruppen umgesetzt werden, sondern den gesamten Sozialraum einbeziehen, sodass alle daran beteiligt sind und von den gemeinsamen Initiativen bestmöglich profitieren können. Ziel eines *Sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes* ist damit die Stärkung der Resilienz des Sozialraums gegenüber Krisen und Katastrophen.

Um diese Prozesse zu initiieren, braucht es zuerst eine sogenannte Sozialraumanalyse. Diese verfolgt das Ziel, relevante Informationen über Potenziale, Fähigkeiten und Vulnerabilitäten in der Bevölkerung bzw. in einem bestimmten Einzugsgebiet zu sammeln. Dabei orientiert sie sich grundsätzlich an fünf Handlungsprinzipien:

1. Den Willen und die Interessen der Betroffenen in den Vordergrund stellen
2. Die Selbsthilfe und Eigeninitiative der Bevölkerung zu fördern und durch Ersatzvorhaltungen und -vornahmen lediglich im Bedarfsfall zu unterstützen
3. Die örtlich verfügbaren Ressourcen als Grundlage nehmen
4. Die konkreten Bedarfe der Betroffenen daraus ableiten und in den Mittelpunkt stellen
5. Verschiedenste Dienste sowie Akteurinnen und Akteure miteinander vernetzen<sup>13</sup>

Ausgehend von einer Gefahren- oder Bedrohungsanalyse werden die vorhandenen Ressourcen und Fähigkeiten untersucht und die spezifischen Bedarfe identifiziert. Daten zur demografischen Zusammensetzung und sozioökonomischen Gegebenheiten sowie die vorhandenen soziale Infrastrukturen liefern Aufschluss über die Verfasstheit eines Sozialraumes. So können Hilfeleistungsangebote auf die tatsächlichen Bedarfe in der Bevölkerung vor Ort angepasst oder für Krisenzeiten prognostiziert werden.<sup>14</sup> Vulnerabilitäten können auf diese Weise in ihrer Spezifik gezielt erkannt werden, da ihre Identifikation stets eine intensive Auseinandersetzung mit den Kontexten und den Dynamiken der verschiedenen Lebenssituationen, in denen sich Menschen befinden, erfordert. Statt von vulnerablen Gruppen in der Bevölkerung auszugehen, scheint es zielführender, vulnerable Situationen anzunehmen, »[...]

---

13 Vgl. DRK 2018a: 18.

14 Vgl. DRK 2019b: 45.

in denen Menschen durch komplexe soziale Prozesse unterschiedlichen Risiken ausgesetzt sind.«<sup>15</sup> So können Strukturen und Referenzobjekte, die auf den ersten Blick als bedroht eingestuft werden, ebenfalls Ressourcen und Kapazitäten bieten, die die Resilienz steigern.

»Wohnen beispielsweise in einer Nachbarschaft besonders viele ältere Menschen alleine, ist damit zu rechnen, dass sie im Falle einer Evakuierung besondere Unterstützung benötigen. Gleichzeitig kann eine Einrichtung wie ein Pflegeheim eine Vulnerabilität im Sozialraum darstellen (besonders viele ältere, vulnerable Menschen) genauso wie eine Ressource (Expertise im Umgang mit dieser Vulnerabilität).«<sup>16</sup>

Die Analyse des Sozialraumes hilft dabei, die lokal spezifischen Gegebenheiten sowie die bestehenden Gefüge an Abhängigkeiten und Bedarfen, aber auch an Fähigkeiten und Potenzialen für den Bevölkerungsschutz sichtbar zu machen. Mithilfe dieser Daten- und Wissensbasis können anschließend gezielt Zusammenarbeit und Vernetzung mit den identifizierten Akteurinnen und Akteuren initiiert werden. Als grundlegende Herangehensweise bei der Kartierung und Informationssammlung für das zuständige Gebiet wird folgender Dreischritt vorgeschlagen:

### 1. **Bedrohungsanalyse**

Die Bedrohungsanalyse erfolgt entlang der Kritischen (Gesundheits-)Infrastrukturen und gefährdeten Sozialstrukturen. Dabei sind die Energie- und Trinkwasserversorgung von besonderer Bedeutung, da ihrer Störung aufgrund geringer Pufferzeiten zeitkritisch begegnet werden muss. Aus den gleichen Gründen sind auch die Sektoren der Gesundheitsversorgung, der Ernährungsversorgung, Kommunikations- und Informationssysteme sowie der Sektor Kritischer Infrastrukturen mit unterschiedlicher Priorisierung zu betrachten.

### 2. **Fähigkeitenanalyse**

Die Fähigkeitenanalyse konzentriert sich auf die im jeweiligen Referenzraum vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten. Dabei werden sowohl die allgemeinen gesellschaftlichen, geografischen Größen, wie z.B. Demografie, Wirtschaft oder Infrastruktur, als auch die existierenden, staatlich und nicht-staatlich institutionalisierten Strukturen, wie

---

15 DRK 2017a: 24.

16 DRK 2019b: 46.

z.B. Bildungseinrichtungen oder Vereine in den Blick genommen. Die Untersuchung des sozialen Nahbereiches der Bevölkerung im Sinne der Selbst- und Nachbarschaftshilfe spielt hier eine ebenso wichtige Rolle.

### 3. **Bedarfsanalyse**

Die Bedarfsanalyse baut auf den registrierten Fähigkeiten des Sozialraumes auf. Anhand der vor Ort vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten können die individuell bestehenden Defizite und Bedarfe, die zur Härtung gegenüber den erkannten Bedrohungslagen notwendig sind, erkannt werden, um eine gezielte Unterstützung zu leisten.

Im Rahmen dieses analytischen Dreischritt-Modells werden zum einen Daten zur (sozialen) Infrastruktur in dem jeweiligen Gebiet zusammengetragen, z.B. Angaben zu Energie- und Trinkwasserversorgung, örtlichen Krankenhäusern, Kindergärten, Pflegeheimen, Einrichtungen sozialer Träger etc. Zum anderen sind sozioökonomische und demografische Strukturdaten von Interesse, wie z.B. zu Arbeitslosigkeit, Altersstruktur, Bildungsstand oder Herkunft der ansässigen Bevölkerung. Diese Informationen können Hinweise auf bereits bestehende, alltägliche Bedarfe und mögliche Vulnerabilitäten geben.<sup>17</sup> An dieser Stelle sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass auch Fähigkeiten und besondere Ressourcen Teil der Betrachtung bei allen Strukturdaten sind.

Unter diesen Gesichtspunkten bildet die Sozialraumanalyse, als Erweiterung der Risikoanalyse, die Planungsgrundlage für jedes weitere Vorgehen auf Kreis-, Landes- und Bundesebene. Das Wissen um die vor Ort vorhandenen Ressourcen, Fähigkeiten und Kapazitäten auf der einen sowie die sozialräumlichen Strukturen und weißen Flecken auf der anderen Seite ermöglichen die gezielte Aufnahme und Förderung von sich anschließenden, netzwerkbildenden Maßnahmen.

Die Vernetzung ist eine der wichtigsten Grundlagen für die erfolgreiche Bewältigung von Krisen und Katastrophen. Sie kann als Schlüssel für eine effiziente Hilfe der Betroffenen sowie als eine Erweiterung der traditionellen Bevölkerungsschutzstrukturen angesehen werden. Aktuelle und zukünftige Versorgungsstrategien von Helfenden und Betroffenen müssen Aufgabe eines sozialräumlich verankerten Hilfeleistungsnetzwerks sein, das lokale Akteurinnen und Akteure aus allen relevanten Bereichen, wie z.B. Bevölkerungsschutz, Gesundheitsversorgung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, umfasst.

---

17 Vgl. DRK 2019b: 48-49.

»Damit Akteure aus den unterschiedlichen Bereichen Katastrophenschutz, Pflege und Wohlfahrt sowie dem zivilgesellschaftlichen Bereich im Krisenfall wirksam vor Ort Unterstützung erbringen können, ist es erforderlich, dass sie schon in Nicht-Krisenzeiten Kontakt miteinander haben, über die jeweiligen Zuständigkeiten im Krisenfall informiert sind und sich über eine mögliche Aufgabenverteilung für die Versorgung verständigt haben.«<sup>18</sup>

Unter dem Begriff *Vernetzung* versteht das DRK den Austausch von Wissen, Erfahrungen, personellen und materiellen Ressourcen mit Vernetzungspartnern (fachfremden Personen, Institutionen, Organisationen und Organisationseinheiten) zur Eröffnung gemeinsamer Lösungsmöglichkeiten.<sup>19</sup> Externe Vernetzungspartner sind Akteurinnen und Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor, die über wichtige Ressourcen, Kapazitäten und Fähigkeiten verfügen. Beispiele für Vernetzungspartner sind Wohlfahrtsorganisationen, Sportvereine und Religionsgemeinschaften.<sup>20</sup>

Der Betreuungsdienst der Hilfsorganisationen stellt eine wichtige Schnittstelle mit Brückenfunktion zwischen den unterschiedlichen Bereichen dar. Neben den Grundbedürfnissen nach Verpflegung, Unterkunft und Information entstehen in einer Notsituation aufgrund der individuellen Vulnerabilität der Betroffenen individuelle Bedarfe, für die dieser Fachdienst aufgrund seiner Menschennähe der richtige Ansprechpartner ist. Durch eine intensive Vernetzung mit externen Akteurinnen und Akteuren in Nicht-Krisenzeiten kann der Betreuungsdienst eine Vielzahl von Ressourcen und Fähigkeiten zusammenführen, um in einer Krise oder Katastrophe die schnelle Vermittlung von Hilfe oder die gezielte Anleitung von Selbsthilfe zu übernehmen.

Diese Überlegungen sind vor dem Hintergrund zu betrachten, dass angesichts der Vielzahl an individuellen Bedürfnissen in der Bevölkerung eine vollumfängliche Ersatzversorgung durch den Bevölkerungsschutz im Allgemeinen und den Betreuungsdienst im Besonderen nicht zu leisten ist. Dies würde die vorhandenen Kapazitäten an Fähigkeiten und Ressourcen übersteigen.<sup>21</sup> Darüber hinaus sind oft viele der benötigten Fähigkeiten und Ressourcen im Sozialraum bereits vorhanden und können durch Dritte eingebracht werden. Vernetzung kann somit als wichtiges Instrument dienen, um diese

---

18 DRK 2018d: 10.

19 Vgl. DRK 2014b: 16.

20 Vgl. DRK 2018a: 12.

21 Vgl. DRK 2018a: 14.

extern verfügbaren Kapazitäten, die der Bevölkerungsschutz respektive Betreuungsdienst nicht selbst vorhalten kann und soll, in die Arbeit des Bevölkerungsschutzes beziehungsweise des Betreuungsdienstes einzubringen.<sup>22</sup> Die Vernetzung erfolgt mit dem Ziel, einen planbaren Zugang zu benötigten Ressourcen in Form von Personal, Fähigkeiten und Material sicherzustellen, wobei dieser Prozess als wechselseitige Verknüpfung verstanden werden muss. Vernetzung schließt im gleichen Moment die Unterstützung der anderen, externen Partnerinnen und Partner und Dienste bei der Erledigung ihrer Aufgaben in Krisenzeiten ein.<sup>23</sup>

Ein in den letzten Jahren wiederholt relevantes Beispiel für die Notwendigkeit zur Vernetzung ist der Pflegesektor. Es gilt, die ambulanten Pflegestrukturen direkter in die Konzeptionen zur Bewältigung von Krisen und Katastrophen einzubinden und tragfähige Strategien für eine Steigerung ihrer Resilienz zu erarbeiten. Eine möglichst lange Aufrechterhaltung der ambulanten, pflegerischen Versorgung in einer Krisensituation durch eine zielgerichtete Zusammenarbeit kann die Strukturen und begrenzten Ressourcen des Bevölkerungsschutzes maßgeblich entlasten. Andersherum ist die Versorgung einer großen Anzahl häuslich gepflegter Menschen durch die Strukturen des Bevölkerungsschutzes allein gegenwärtig nicht zu leisten. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Vernetzung. Die Bildung eines sozialraumorientierten Netzwerkes ermöglicht es, dem Schnittstellenproblem von den Strukturen des Bevölkerungsschutz und der Pflege – nämlich ihre in der Regel fehlende strukturierte Zusammenarbeit auf Basis von standardisierten Regelungen – zu begegnen.

Das ist nur einer von vielen verschiedenen Sektoren, bei denen eine engere Verzahnung des Bevölkerungsschutzes mit externen Akteurinnen und Akteuren eine deutliche Resilienzsteigerung zur Folge hätte. Herausforderungen und Probleme auf lokaler Ebene können am wirksamsten durch Kooperation und Abstimmung mit vielen – im besten Fall allen – Beteiligten gelöst werden, da so ein großes Spektrum an Potenzialen einbezogen werden kann.<sup>24</sup>

Aus den Forschungserkenntnissen des DRK der vergangenen zehn Jahre lässt sich das oben beschriebene Modell *Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz* als mögliche Reaktion auf die sich ständig verändernden Herausfor-

---

22 Vgl. DRK 2018a: 14.

23 Vgl. DRK 2018a: 14.

24 Vgl. DRK 2018a: 14.

derungen einer modernen Gesellschaft in Katastrophen und Krisen ableiten. Deshalb erscheint das Modell, das sich als zentrales Ziel setzt, die Fortführung elementarer alltäglicher Systeme so lange wie möglich aufrecht zu erhalten oder ggf. schnellstmöglich wiederherzustellen, als zielführend. Vor dem Hintergrund eines hochkomplexen gesellschaftlichen Gefüges ist es dabei zur Ereignisbewältigung nötig, alle zur Verfügung stehenden Ressourcen in das System einzubinden und zu nutzen.

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass die etablierte Strategie, Störungen und Schäden im öffentlichen und privaten Bereich durch den Versuch einer vollumfänglichen »Ersatzvorhaltung« beheben zu wollen, weder zielführend noch realisierbar ist. Die Basis einer jeden Ereignisbewältigung kann der oben beschriebene *Sozialraumorientierte Bevölkerungsschutz* und damit die zivilgesellschaftliche Einbindung in Hilfsstrukturen sein. Es ist unzweifelhaft, dass dieser in seinen Ressourcen und seiner Leistungsfähigkeit ereignisbedingt an Grenzen stoßen kann. Hierfür bleiben auch weiterhin übergeordnete sowie spezialisierte Strukturen des Bevölkerungsschutzes erforderlich, die bei der Ereignisbewältigung unterstützen und diese letztendlich ermöglichen. Zum Beispiel sind hier spezialisierte Verfahren, Fähigkeiten oder technische Ressourcen, aber auch Führungs- und Koordinationsunterstützung zu nennen. Insofern löst der *Sozialraumorientierte Bevölkerungsschutz* die Idee der Ersatzvorhaltung nicht ab, sondern bettet sie in ein anderes Verständnis von Bevölkerungsschutz ein. Demzufolge ist die Ersatzvorhaltung nicht mehr das eigentliche Ziel von Bevölkerungsschutz, sondern nur ein Mittel, um nicht mehr zu stützende Alltagsstrukturen kurzfristig – und oft notdürftig – zu kompensieren. Das übergeordnete Ziel ist dabei jedoch die Aufrechterhaltung der eigentlichen Alltagsstrukturen.

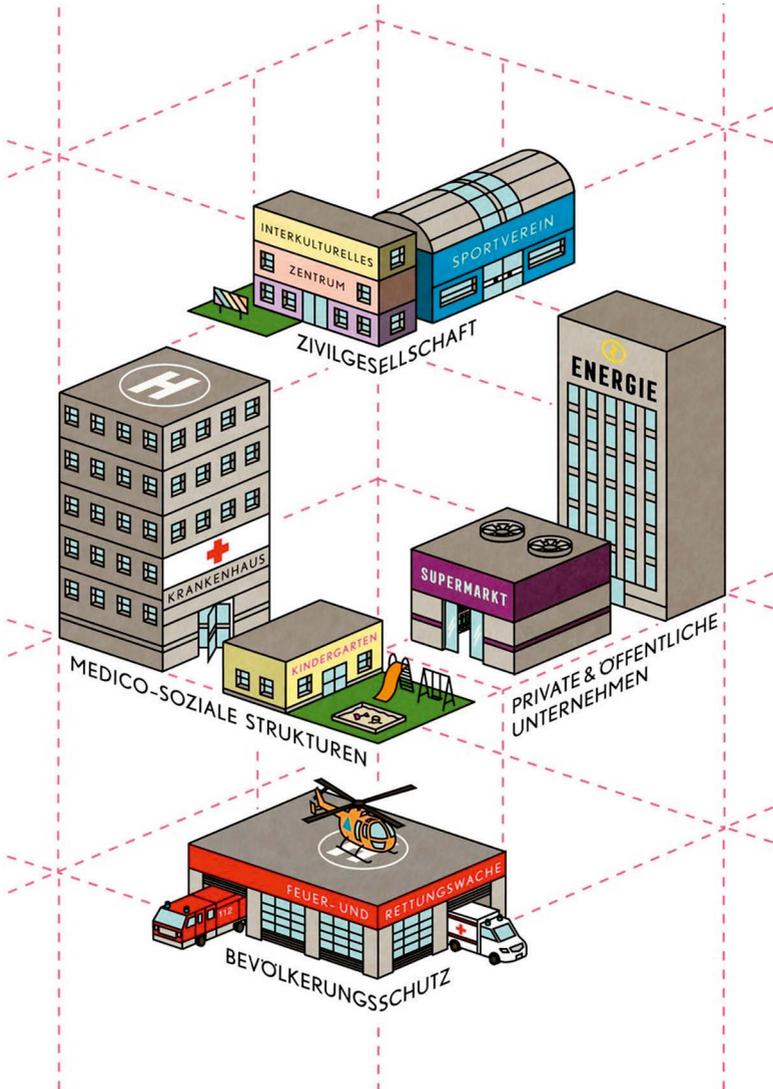
Dabei darf die alleinige Verantwortung für die Ereignisbewältigung nicht im Sozialraum verortet werden, da die gesellschaftlichen Bewältigungskapazitäten maßgeblich von einer Vielzahl politischer und gesellschaftlicher Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen abhängen. Der staatliche Führungsanspruch ist hiervon völlig unberührt. Die Berücksichtigung und Einbeziehung des Sozialraums ist vielmehr eine Ressource für einen gelingenden Bevölkerungsschutz. Im folgenden Kapitel wird dargestellt, wie sich auf Grundlage dieser Erkenntnisse ein Hilfeleistungssystem der Zukunft ausgestalten könnte.

## 10. Ausblick: Hilfeleistungssysteme der Zukunft

---

Die Ansätze für Hilfeleistungssysteme der Zukunft speisen sich aus den Erkenntnissen der letzten zehn Jahre Sicherheitsforschung im DRK. Dabei lassen sich drei Kernfunktionen zukünftiger Hilfeleistungssysteme herausarbeiten. Erstens, gilt es eine **kontinuierliche Vernetzung und Partizipation aller beteiligter Instanzen** des Bevölkerungsschutzes im Alltag zu realisieren. Die Strukturen des Bevölkerungsschutzes sollten die Akteurinnen und Akteure der jeweiligen lokalen Alltagsstrukturen kennen und sich des komplexen Zusammenspiels dieser Strukturen bewusst sein. In Krisen und Katastrophen gilt es, zweitens, die **Alltagsstrukturen so lange wie möglich aus sich selbst heraus aufrecht zu erhalten**. Die komplexen Alltagsstrukturen können nicht ohne Weiteres durch Bevölkerungsschutzleistungen ersetzt oder auch nur aufgefangen werden. Dies kann, drittens, auch bedeuten, dass **bei einem Ausfall der Alltagsstrukturen die Akteurinnen und Akteure des Bevölkerungsschutzes so lange bedarfsgerechte Ersatzleistungen anbieten, bis die alltägliche Versorgungsstruktur bzw. Normalität wiederhergestellt ist**. Ergänzt werden müssen diese Funktionen durch die fachlichen und technischen Spezialisierungen des Bevölkerungsschutzes, die zur Bewältigung von Krisen und Katastrophen weiterhin notwendig bleiben, jedoch in einem situationsbezogenen Zusammenspiel stetig neu zu gestalten sind. Insofern ergibt sich in Hilfeleistungssystemen der Zukunft eine zweistufige Unterstützung: Erstens sollen diejenigen lokalen Strukturen, die vor Ort die Alltagsversorgung gewährleisten, so lange wie möglich so gestützt werden, damit sie während der Lage funktionsfähig bleiben. Diese prioritäre Aufgabe des Bevölkerungsschutzes zielt damit auf die Gewährleistung der Alltagsleistungen auch in der Krise. Erst wenn dies nicht mehr möglich ist, soll, zweitens, eine Ausnahmeversorgung in Form einer temporären Ersatzleistung (beispielsweise die Versorgung der Betroffenen mit fertig zubereiteten Lebensmitteln durch mobile Küchentechnik) vorgenommen werden.

Abbildung 8: Hilfeleistungssysteme der Zukunft



Ersatzvorhaltungen bleiben damit zwar ein unverzichtbarer Bestandteil des Hilfeleistungssystems, sind aber nicht (mehr) das Mittel der Wahl zur Krisenbewältigung.

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, sehen sich Hilfeleistungssysteme mit vielgestaltigen gesellschaftlichen Herausforderungen konfrontiert. Diese umfassen zum Beispiel den demografischen Wandel, den sich zuspitzenden Kontrast zwischen urbanen und ländlichen Räumen, eine wachsende Wohlstandsungleichheit, die Ambulantisierung und Privatisierung der Gesundheitsversorgung und Pflege, Tendenzen zunehmender Individualisierung und sozialer Vereinsamungsprozesse innerhalb der Gesellschaft, einer Digitalisierung der Lebenswelt der Menschen und nicht zuletzt die Auswirkungen des Klimawandels. Derzeitige Hilfeleistungssysteme können in ihrer Gesamtheit nicht allen krisenbedingten Bedarfen der heutigen Gesellschaft adäquat begegnen. Die Auswirkungen dieser Veränderungsprozesse, die die etablierten Hilfeleistungssysteme vor ständig neue Herausforderungen stellen, sind seit vielen Jahren deutlich zu beobachten und verlangen nach einem grundlegenden strukturellen Umdenken.

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für gegenwärtige Hilfeleistungssysteme befinden sich in einem kontinuierlichen Veränderungsprozess. Zwar ermöglichen technische Innovationen vielerorts eine bessere Hilfeleistung, wie der in Kapitel 1 beschriebene Einsatz beim Zugunglück in Bad Aibling zeigte. Im Bereich der medico-sozialen Betreuung von Geschädigten in Katastrophen bestehen aber erhebliche konzeptionelle und materielle Defizite. So bestehen für die (medizin-)technische Bewältigung von Einsatzlagen strategische Konzepte und es ist weitestgehend zeitgemäßes technisches Material in einem ausreichenden Maß vorhanden. Den gesellschaftlich bedingten Problemen einer Katastrophenbewältigung wird allerdings nur marginal mit Konzepten und Strategien Rechnung getragen. So gibt es trotz ihrer großen Anzahl und verstärkten Vulnerabilität z.B. bis heute so gut wie keine tragfähigen, den tatsächlichen Bedarfen angepassten Pläne für die Betreuung Pflegebedürftiger in Katastrophen. Während sich der Bevölkerungsschutz technisch stetig fortentwickelte, um auf der Höhe der Zeit zu sein, wurden gesellschaftliche Dynamiken und Veränderungsprozesse weniger systematisch nachvollzogen.

In der Folge gehen Hilfeleistungssysteme an einigen Stellen an den Bedarfen der Bevölkerung vorbei und sind mitunter angesichts aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen überfordert. Denn diese gesellschaftlichen Entwicklungen gehen mit wandelnden Anforderungen und Gegebenheiten

in der Bevölkerung einher, auf die ein zeitgemäßer Bevölkerungsschutz reagieren muss. So sind bereits heute gesellschaftliche Veränderungen unter anderem durch Alterung und Migration sichtbar. Darüber hinaus ergeben sich aus einer veränderten zivilgesellschaftlichen Organisationskultur weitreichende Effekte auf das Engagementverhalten der Bevölkerung. Es ist zu beobachten, dass sich Helfende vermehrt selbstständig organisieren, anstatt ein »traditionelles« (organisationsgebundenes und langfristiges) Ehrenamt zu ergreifen. Engagement findet dadurch ereignis- oder projektbezogen statt und lässt sich schwieriger durch Behörden und Hilfsorganisationen vorausplanen. Wohlstand und Güterverfügbarkeit haben sich im Vergleich zu den Zeiten, in denen viele der Versorgungsstrategien entwickelt wurden, mit denen Hilfeleistungssysteme zum Teil bis heute arbeiten, stark gewandelt. Daraus resultiert, dass manche Ressourcen und Hilfeleistungsangebote mittlerweile keine Nachfrage mehr finden. Ein Beispiel hierfür ist ein zum Teil verändertes Klientel der Betreuungsplätze bei Evakuierungen und Räumungen. Gleichzeitig haben sich infrastrukturelle Abhängigkeiten in vielen Bereichen derart intensiviert, dass sich Störungen schnell zu weitreichenden Bedrohungssituationen entwickeln können – man denke allein an die extrem gesteigerte individuelle Energieabhängigkeit im alltäglichen Leben der Menschen. Veränderte Gesundheitsrisiken durch die angesprochenen demografischen Faktoren, aber auch durch die Folgen von mobileren und globalisierten Gesellschaften stellen ein zunehmend ambulant organisiertes System der Gesundheitsversorgung vor komplexere Herausforderungen und konfrontieren es mit veränderten Vulnerabilitäten und Anfälligkeiten. Hinzu treten die neuen Möglichkeiten der Informationsgewinnung und der Kommunikation mit den daraus resultierenden Verhaltensänderungen der Menschen sowohl im Alltag als auch im Katastrophenfall. Die Folgen des Klimawandels, wie z.B. eine Zunahme an Waldbränden, Hitzeperioden, extremen Starkregenereignissen oder Stürmen, verursachen Schadensszenarien, auf die die bisherigen Hilfeleistungssysteme qualitativ und quantitativ nicht angemessen vorbereitet sind.

Zukünftige Hilfeleistungssysteme stehen vor der großen Herausforderung, sich nicht nur am aktuellen Stand der (technischen) Entwicklungen auszurichten, sondern sich den gesellschaftlichen Veränderungen und den daraus resultierenden Bedarfen im gleichen Tempo anzupassen. Denn der gesellschaftliche Status Quo entwickelt sich weiter, unter anderem entlang der aufgezeigten gesellschaftlichen Dynamiken. Rahmenbedingungen, die heute noch gelten, können morgen bereits überholt sein, woraus sich

ebenfalls neue Herausforderungen und ein Anpassungsdruck für den Bevölkerungsschutz ergeben. So wurde beispielsweise bereits in den 1980er Jahren mit dem Ambulantisierungsprozess im Gesundheitswesen begonnen, ohne dass Bevölkerungsschutzstrukturen dies strategisch aufgegriffen und auf sie bezogene Folgen antizipiert hätten. So wirkt sich die zunehmende Ambulantisierung direkt auf den Hilfsbedarf von zu Hause lebenden Menschen und damit auf die Anforderungen an den Bevölkerungsschutz aus. Nur das Schritthalten der Hilfeleistungssysteme auf Augenhöhe mit den aktuellen Alltagssystemen wird zu einer größtmöglichen Resilienz führen. Dieser Ansatz wird mittlerweile breiter diskutiert und findet sich auch im *Grünbuch 2020 zur Öffentlichen Sicherheit* des Zukunftsforums Öffentliche Sicherheit e. V. wieder. So wird unter anderem auf die kontinuierliche Überprüfung laufender Prozesse mithilfe praxisnaher Forschung in allen Bereichen der Öffentlichen Sicherheit, hingewiesen.<sup>1</sup>

Um diesen vielgestaltigen Herausforderungen begegnen zu können, müssen Hilfeleistungssysteme der Zukunft nicht mehr nur als externe Notfall- bzw. Rettungsstrukturen (Einsatzeinheiten wie sie z.B. in Bad Aibling zum Einsatz kamen) verstanden werden, sondern vor allem auch als Stütze resilienter Alltagsstrukturen, wie sie bereits in Kapitel 9 beschrieben wurden. Es benötigt ein lernendes System aus beiden Komponenten, dessen Krisenfestigkeit auf beiden Seiten mitentwickelt werden muss. Hilfeleistungssysteme der Zukunft müssen daher aus etablierten Hilfeleistungsstrukturen, krisenbeständigen alltäglichen medico-sozialen Versorgungsmechanismen, privaten und öffentlichen Unternehmen mit infrastrukturellen Aufgaben (Energie- und Wasserversorgung, Mobilität, Warenwirtschaft etc.) sowie der Zivilgesellschaft bestehen. Hierbei geht es darum, bestehende Alltagsstrukturen zu stärken und durch den Bevölkerungsschutz zu unterstützen. Gleichzeitig ist aber auch ein stärkeres Bewusstsein dieser Alltagsstrukturen für ihre Bedeutung zur Versorgung in Krisen und Katastrophen elementar. Diesen gesellschaftlichen Entwicklungen wird auch auf Bundesebene Rechnung getragen. Im Frühjahr 2021 wurde das Papier *Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe* (BBK) veröffentlicht. So sieht das BBK unter anderem im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz erheblichen Handlungsbedarf. Es ist vorgesehen, dass die Ausbildung von Pflegehilfskräften wieder aufgenommen wird. Diese Struktur soll

---

1 Vgl. Hahn et al. 2020 : 8.

das System der alltäglichen Pflegeinfrastruktur bei der Bewältigung von Krisen und Katastrophen unterstützen. Darüber hinaus plant das BBK neue Engagementformen zukünftig stärker in den Blick zu nehmen. So soll langfristig eine breit angelegte Ausbildung der Bevölkerung spontane Hilfsangebote ermöglichen.<sup>2</sup> Insofern werden sowohl die Infrastrukturen des Alltags als auch die Potenziale der Bevölkerung zunehmend als Ressource für einen modernen Bevölkerungsschutz wahrgenommen.

Zentral für die zukünftige Sicherheit und den Schutz der Bevölkerung in den Sozialräumen wird insofern ein neues Rollenverständnis der beteiligten Akteurinnen und Akteure sein. Ein entscheidendes Indiz für ein neues Rollenverständnis ist die Bereitschaft der Bevölkerung und der Alltagsstrukturen, in Krisen- oder Katastrophensituationen Hilfe anzubieten und Verantwortung zu übernehmen. Die Aufgabe zukünftiger Hilfeleistungssysteme sollte darin bestehen, ein zielorientiertes Steuerungssystem zur Veränderung der Zusammenarbeit zwischen gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren (inklusive des Bevölkerungsschutzes) zu entwickeln.

In Grundzügen ähnelt diese Idee dem historischen Konzept des Selbstschutzes (siehe Kap. 1). Im Rahmen dieses Konzepts wurden der Bevölkerung fachdienstliches Grundlagenwissen und Verhaltensregeln vermittelt. Zudem wurde die Partizipation an den vorhandenen öffentlichen Strukturen des damaligen Luftschutzes angeregt, um die Gesellschaft zur Selbstverantwortung und Eigenhilfe zu befähigen. Dieser Grundgedanke des Selbstschutzes war angesichts der damaligen Kapazitäten der Hilfsstrukturen notwendig und ist den aktuellen gesellschaftlichen Verhältnissen anzupassen. Die benötigten Fähigkeiten und Kapazitäten zur Bewältigung großflächiger Krisen- oder Katastrophenlagen sind weniger in externen Ersatzstrukturen, sondern vielmehr innerhalb der Gesellschaft und ihren Alltagsstrukturen zu suchen. Dies kann aber keine einfache Verschiebung von Verantwortlichkeiten bedeuten. Vielmehr bedeutet es, die Potenziale innerhalb der Bevölkerung zu stärken und so eine resilientere Gesellschaft zu ermöglichen; nicht durch eine generelle Verminderung der eigenen Ersatzleistungen, die weiterhin für den Notfall bestehen müssen, sondern durch die Befähigung der Bevölkerung, selbst widerstands- und anpassungsfähig zu sein.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse aus der Forschung ist, dass eine vollumfängliche Ersatzvorhaltung für beschädigte Alltagsstrukturen durch Strukturen Bevölkerungsschutzes nicht zur Verfügung gestellt werden kann.

---

2 Vgl. BMI/BBK 2021: 5.

Dies hat sich parallel durch die praktische Erfahrung aus vielen unterschiedlichen Einsätzen bestätigt. Der historische Rückblick auf die Einsätze des DRK-Betreuungsdienstes führt zu derselben Erkenntnis: Die Vielzahl an individuellen Notsituationen, die eine Großschadenslage schließlich ausmacht, macht eine vollumfängliche Ersatzversorgung von Betroffenen durch den Bevölkerungsschutz unmöglich. Die gezielte Vorbereitung auf wiederkehrende Katastrophenereignisse bzw. die bei zurückliegenden Einsätzen gesammelten Erfahrungen können nur als Planungsgrundlage herangezogen werden. Schließlich üben reale Einsätze und Einsatzübungen verschiedene Handlungsabläufe und Fähigkeiten ein und sind damit zentraler Bestandteil der Arbeit des Bevölkerungsschutzes. Es ergibt sich vielmehr die Notwendigkeit, die zur Verfügung stehenden Ressourcen an anderer Stelle bzw. mit einer veränderten Strategie einzusetzen. Der *Sozialraumorientierte Bevölkerungsschutz* kann eine solche Strategie sein, die auf die Bevölkerung zählt, ohne sie dabei allein zu lassen.

Zukünftige Hilfeleistungssysteme müssen Sozialräume in ihre Strategieprozesse zur Vorsorge und Einsatzkonzeption einbeziehen. Die Menschen in ihren Sozialräumen verfügen einerseits über vielseitige Fähigkeiten und Kapazitäten, andererseits über ebenso vielgestaltige Bedürfnisse und Vulnerabilitäten. Den individuellen Rahmen- und Lebensbedingungen der Bevölkerung, die punktuelle, höchst unterschiedliche vulnerable Situationen erzeugen, kann nicht mit pauschalisierten Lösungsansätzen begegnet werden. Die Resilienz und Selbsthilfefähigkeit der Menschen kann durch einen *Sozialraumorientierten Bevölkerungsschutz* gestärkt werden, der räumliche Besonderheiten anerkennt und den Menschen in seinem Handeln Rechnung trägt. Die Förderung der Selbsthilfefähigkeit von Menschen ist damit ein Baustein in einem komplexen Bevölkerungsschutzsystem.

Vor diesem Hintergrund wird dem Bereich der Selbst- und Nachbarschaftshilfe eine Schlüsselrolle zukommen. Zum einen liegt ein hohes Maß an faktischer Selbstverantwortung zur Bewältigung einer Krise oder Katastrophe bei allen Betroffenen, da die Strukturen des Bevölkerungsschutzes nicht überall gleichzeitig sofort helfen können. Zum anderen ist diese Form der Verantwortung auch auf das nähere Umfeld, den Sozialraum, zu erweitern. Die sozialräumliche Verortung ist wichtig, um Verantwortung nicht über Gebühr zu individualisieren. Es geht in diesem Ansatz also nicht um eine Verantwortung, die blindlings jedem Menschen pauschal zugeschrieben wird. Dies wäre ethisch schon allein deshalb problematisch, weil Menschen über ein unterschiedliches Maß an Bewältigungskapazitäten verfügen. Den-

ken wir nur an pflegebedürftige Personen in der Langzeitversorgung, aber auch an akut kranke Personen mit einem Betreuungsbedarf, beispielsweise Einschränkung der Mobilität in Folge eines Knochenbruchs.

Vielmehr ist die Erkenntnis der faktischen Eigenverantwortung in Katastrophen Ausgangspunkt für die Frage, wie die Bewältigungskapazitäten einer heterogenen Bevölkerung adressiert und ausgebaut werden können. Es geht darum, wie anhand sozialräumlicher Faktoren sich verändernde Vulnerabilitätsmuster, und damit spezifische Hilfeleistungsbedarfe seitens des Bevölkerungsschutzes erkannt und bearbeitet werden können. Und es ist zu hinterfragen, inwiefern sich Bevölkerungsschutzüberlegungen nicht schon in Alltagsstrukturen niederschlagen sollten. Zukünftige Hilfeleistungssysteme werden hierfür intensiver als bisher die Aufgaben der Sensibilisierung, Motivation, Befähigung und Steuerung zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteuren übernehmen müssen. Hierdurch sollen Kapazitäten geschaffen und eine Mentalität erzeugt werden, sodass Hilfsmaßnahmen bereits vor der Übernahme durch offizielle Strukturen zum Tragen kommen. Dabei muss der Bevölkerungsschutz anschlussfähig an die Bedarfe der Alltagsstrukturen und gleichzeitig in der Lage sein, ungebundene Hilfe, also Alltagsakteurinnen und -Akteure, in das eigene Handeln zu integrieren. Kurzum: Es bedarf eines Bevölkerungsschutzes, der offen für Kooperationen ist und auch externe Expertise anerkennt. Ein solcher Bevölkerungsschutz arbeitet mit und nicht parallel zu den alltäglichen Strukturen.

Dieser Ansatz darf keineswegs als Schwächung der etablierten Strukturen des Bevölkerungsschutzes verstanden werden. Die staatlichen Institutionen der Gefahrenabwehr sind zur Absicherung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland von elementarer Bedeutung. Vielmehr ist die Hinwendung zum Sozialraum als Chance zu begreifen, die Trennung zwischen Alltags- und Strukturen des Bevölkerungsschutzes aufzubrechen und den Bevölkerungsschutz nicht als eigenes Rand- sondern als gesellschaftliches Querschnittsthema zu begreifen. Dabei muss sich an den bereits im Alltag vorhandenen Fähigkeiten orientiert werden: Diese zu identifizieren und zu nutzen sowie sie an den notwendigen Stellen zu ergänzen, ohne die Spezialfähigkeiten, die nur durch externe Kräfte erbracht werden können, zu vernachlässigen, verspricht eine angemessene Vorgehensweise für zukünftige Hilfeleistungssysteme zu sein.

Für Behörden und Hilfsorganisationen ergeben sich aus diesem Anspruch ein verändertes Selbstverständnis und eine neue Rolle in der Organisation von Hilfe. Durch ihren hohen Grad an Vernetzung innerhalb der Zivilgesellschaft

ebenso wie im Bevölkerungsschutz stellen Hilfsorganisationen potenziell die idealen Mittlerinnen zwischen der Bevölkerung und der staatlichen Gefahrenabwehr dar. Durch ihr hohes Maß an Ausbildung, ihren Spezialfähigkeiten und Einsatzerfahrungen sollten ihnen in Zukunft Aufgaben der Anleitung, der Koordination und des Managements von Hilfeleistungen und (ungebundenen) Helfenden zukommen. Entgegen des befürchteten Verantwortungs- und Bedeutungsverlustes ist dieser Prozess vielmehr eine Aufwertung ihrer Tätigkeiten sowie des organisierten ehren- und hauptamtlichen Engagements zu begreifen.

Für zukünftige Entwicklungsschritte ist es erforderlich, die sozial-räumlichen Akteurinnen und Akteure kontinuierlich für die bestehenden Gefahren und erforderlichen Maßnahmen zu sensibilisieren und sie im Sinne der Schaffung eines nachhaltigen Netzwerkes am Entwicklungs- und Umsetzungsprozess eines integrierten Bevölkerungsschutzes zu beteiligen. Mit Blick auf die Katastrophenschutzbedarfsplanung und auf tragfähiges Ressourcenmanagement wird der Aufbau und die Organisation von dezentralen, sozialräumlich verankerten Unterstützungsstrukturen von größter Bedeutung sein. Einer stärkeren und vor allem dauerhaften Vernetzung mit externen Akteurinnen und Akteuren vor Ort sowie einer zu vertiefenden Kenntnis über die lokalen Bedarfe in der Bevölkerung kommen hierbei eine besondere Rolle zu.

Allen Beteiligten muss an dieser Stelle klar sein, dass es nicht das eine, zukünftige Hilfeleistungssystem geben wird. Die Befunde und Daten, Ansätze und Ideen aus den zurückliegenden zehn Jahren Forschung im DRK, die im Verlauf dieses Buches vorgestellt wurden, sollen als Anlass genommen werden, den fachlichen Diskurs um die hier präsentierte Interpretation zu erweitern und die notwendigen, bevorstehenden Veränderungsprozesse zu verhandeln. Die Antwort auf die Frage, ob Angebote zukünftiger Hilfeleistungssysteme angemessen auf die diversen gesellschaftlichen Bedarfe zugeschnitten sind, kann nur in einem kontinuierlichen Diskussions- und Aushandlungsprozess aller Beteiligten erfolgen. Hierzu möchte das vorliegende Buch beitragen.

Im Rahmen der Forschungsprojekte des DRK werden gesellschaftliche und technologische Entwicklungsprozesse analysiert. Die chronologische Betrachtung der Forschungsprojekte zeigt, dass diese teilweise aufeinander aufbauen, sich in ihrer Gestaltung beeinflussen und an Komplexität zunehmen. Die übergeordnete Auswertung und Zusammenführung der Forschungsergebnisse führen deutliche Zusammenhänge zwischen den Themenschwer-

punkten vor Augen, die zu Beginn des Forschungsprozesses nicht absehbar waren. Hieraus folgt, dass Veränderungsprozesse in der Gesellschaft in einer Wechselwirkung zueinanderstehen und sich auf verschiedenen Ebenen auswirken. Im Zuge des stetigen Wandels gesellschaftlicher Rahmenbedingungen haben sich diese Bedarfe der Bevölkerung ebenfalls verändert, diversifiziert und spezifiziert. Zukünftige Hilfeleistungssysteme stehen somit vor der Herausforderung, diese zusammen zu denken und in ihrer Ausgestaltung zu berücksichtigen, um ihnen gerecht werden zu können.

Hierfür scheint eine Neuausrichtung von Hilfeleistungssystemen zielführend. Eine Vorhaltung von nicht-kontextspezifischen Ersatzleistungen kann die hochkomplexen Strukturen einer modernen Gesellschaft nicht ersetzen. Vielmehr gilt es, alle vorhandenen Ressourcen in die Ereignisbewältigung einzubinden. Im Rahmen dieses Buches wurde hervorgehoben, dass die Bevölkerung nicht nur über Bedarfe verfügt, sondern auch über Fähigkeiten, die als Ressourcen verstanden werden können und sollten. Da diese von ortsspezifischen Gegebenheiten abhängen und kontextabhängig Schwankungen unterliegen können, wurde die Hinwendung zum Sozialraum als zielführender Ansatz angeführt: Die Vernetzung lokaler Akteurinnen und Akteure kann dazu beitragen, die vorhandenen Fähigkeiten zu bündeln und diese ereignisspezifisch einzubinden.

Die Ausgestaltung zukünftiger Hilfeleistungssysteme bedarf eines vielperspektivischen Ansatzes, der die Gesellschaft als komplexes Geflecht begreift. Sozialraumorientierte Hilfeleistungssysteme stellen nicht nur die Bedarfe der Bevölkerung in ihren Mittelpunkt, sondern binden ihre Fähigkeiten und Alltagsstrukturen in ihre Funktionsweise ein. Dieser Ansatz birgt großes Potenzial für die Ausgestaltung von inklusiven, an lokale Gegebenheiten angepasste Hilfeleistungssysteme. Die dafür notwendige Neugestaltung gegenwärtiger Strukturen und Selbstverständnisse der Hilfeleistungssysteme ist ein zeitaufwendiger und mitunter mühsamer Prozess. Gleichzeitig ist er aber auch ein notwendiger Prozess, um zeitgemäße Fähigkeiten zum Schutz und zur Unterstützung der Bevölkerung zu gewährleisten und – vor allem – um zukünftig Bevölkerungsschutz nicht nur für die, sondern vor allem auch mit der Bevölkerung leisten zu können.

## Addendum: Die Corona-Krise

---

Während dieses Buch entstand, stellte sich die Covid-19 Pandemie ein.

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Publikation liegen dem DRK noch keine evidenzbasierten Erkenntnisse zur Krisenbewältigung vor. Es scheint erst im weiteren Verlauf der Pandemie sinnhaft, valide Untersuchungen anzustellen und entsprechende Schlüsse zu ziehen. Gleichwohl lassen sich die vorliegenden Forschungsergebnisse des DRK auf erste Sachverhalte, die auch in der Corona-Krise zu beobachten sind, projizieren.

Die Corona-Krise zeigt, dass reguläre Alltagssysteme in ihrer hohen Komplexität stark beeinträchtigt werden, wenn bestimmte Schlüsselfunktionen gestört sind. So konnte den Medien entnommen werden, dass die klinische Versorgung in stationären Einrichtungen beinahe zum Erliegen kam, weil lebenswichtige Schutzausrüstung für das Personal zunächst nicht ausreichend vorhanden war. Der Lebensmitteleinzelhandel bemühte sich erfolgreich, seine Vertriebsfunktion durch kurzfristige Einführung von besonderen Hygienekonzepten aufrecht zu erhalten.

Weiter gab es eigene, situationsabhängige Reaktionen der selbstorganisierten bürgerschaftlichen Hilfe. Beispielhaft sind an dieser Stelle das Einkaufen für Nachbarinnen und Nachbarn, die als Risikogruppe galten, oder die Errichtung sogenannter »Gabenzäune« für Wohnungslose anzuführen.<sup>1,2</sup> Dies legt die Vermutung nahe, dass die Aufrechterhaltung von Alltagssystemen durch die Unterstützung und Nutzung von zivilgesellschaftlichen Ressourcen für zukünftige Hilfeleistungssysteme bedeutsam sein wird. Darüber hinaus zeigte sich bei der Bewältigung der Krise bisher, dass es lokal sehr unterschiedliche Maßnahmen und Einschränkungen gibt. Während dies mitunter zu Verwirrungen führte, zeigte es vielfach doch die Anpassungsfähigkeit

---

1 Vgl. bspw. Zeit Online 2020.

2 Vgl. DRK 2020c.

des (gesundheitlichen) Bevölkerungsschutzes an lokale und regionale Erfordernisse und Gegebenheiten. Hieraus ergibt sich die Chance, neue Herangehensweisen zur Ereignisbewältigung von Krisen und Katastrophen zu erarbeiten, die nicht pauschale Bedarfe vermuten, sondern die gesellschaftliche Komplexität aufgreifen und davon ausgehend mit den Betroffenen vor Ort flexible Lösungen entwickeln.

## Glossar

---

**Ambulantisierung** Der Begriff Ambulantisierung beschreibt einen Prozess im Gesundheitswesen, der darauf abzielt, die Vorhaltung und Nutzung stationärer Einrichtungen zu begrenzen und Versorgungsleistungen in den ambulanten Bereich zu verlagern.<sup>1</sup>

**Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)** Staatliche (polizeiliche und nicht-polizeiliche) Akteure, die spezifische Aufgaben zur Bewahrung und/oder Wiedererlangung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Innern wahrnehmen (sog. Blaulichtorganisationen). Konkret sind dies z.B. die Polizei, die Feuerwehr, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), die Katastrophenschutzbehörden und Trägerorganisationen des Rettungsdienstes von Ländern und Kommunen. Die privaten Hilfsorganisationen, sofern sie im staatlichen Auftrag im Bevölkerungsschutz und/oder Rettungsdienst mitwirken.<sup>2</sup>

**Betreuungsdienst** Auftrag des Betreuungsdienstes ist es, bei Störungen oder Ausfall gesellschaftlicher, sozialer oder medizinischer Strukturen, Menschen in Notlagen, die jedoch keiner sofortigen akutmedizinischen Behandlung bedürfen, Hilfe anzubieten. Der Betreuungsdienst ergänzt und unterstützt auch die Wohlfahrts- und Sozialarbeit im Rahmen des Komplexen Hilfeleistungssystems. Ziel ist die schnellstmögliche Rückkehr zu alltäglichen Lebensumständen bei Erhalt oder zur Wiederherstellung des körperlichen, geistigen sowie sozialen Wohlbefindens der Betroffenen. Die Eigenhilfe und Selbstbe-

---

1 Vgl. WIdO 2001: 13.

2 Vgl. BBK 2018:15.

stimmung der Betroffenen sind besonders in den Vordergrund zu stellen und zu fördern.<sup>3</sup>

**Bevölkerungsschutz** Der Bevölkerungsschutz beschreibt als Oberbegriff alle Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im Katastrophenschutz sowie des Bundes im Zivilschutz. Er umfasst somit alle nicht-polizeilichen und nicht-militärischen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen vor Katastrophen und anderen schweren Notlagen sowie vor den Auswirkungen von Kriegen und bewaffneten Konflikten. Der Bevölkerungsschutz umfasst auch Maßnahmen zur Vermeidung, Begrenzung und Bewältigung der genannten Ereignisse.<sup>4</sup> Der Begriff ist in Anlehnung an den englischsprachigen Terminus *civil defense* bzw. *civil protection* eine Hilfskonstruktion zur zusammenfassenden Beschreibung der Maßnahmen im Zivil- und im Katastrophenschutz.

**Digital Volunteering** Der Begriff bezeichnet freiwilliges Engagement, das digital und ortsungebunden über das Internet vorgenommen wird. Bei *Digital Volunteers* handelt es sich um eine Unterkategorie von ungebundenen Helfenden.<sup>5</sup>

**Evakuierung** Der Begriff Evakuierung bezeichnet die organisierte Verlegung von Menschen, Tieren und Gütern aus einem akut gefährdeten in ein sicheres Gebiet, wo sie untergebracht, gepflegt und betreut werden.<sup>6</sup>

**Hilfeleistungssysteme** Unter dem Begriff Hilfeleistungssysteme lassen sich alle Systeme zusammenfassen, die durch ihre Angebote die Alltagsbewältigung ermöglichen. Diese differieren in ihren Aufgabenbereichen, ihrer Ausgestaltung und ihrer Struktur. Auf lokaler Ebene lassen sich Nachbarschaftsinitiativen, Selbsthilfegruppen, interkulturelle Zentren oder Tafeln als Hilfeleistungssysteme anführen. Das Gesundheitssystem, das die (vor allem ambulante) Versorgung von Patientinnen und Patienten gewährleisten soll, stellt

---

3 Verabschiedet durch das DRK-Präsidium und den DRK-Präsidialrat am 19. November 2009.

4 Definition gemäß Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Vgl. BBK 2018: 14.

5 Vgl. DRK 2019b: 12.

6 Vgl. BBK 2018: 20

ein weiteres Beispiel für ein Hilfeleistungssystem dar. Im Kontext des Bevölkerungsschutzes beschreibt das integrierte Hilfeleistungssystem ein Gesamtsystem, das die Ressourcen von Bund, Ländern und privaten Hilfsorganisationen zum Zweck der Ereignisbewältigung bündelt.<sup>7</sup>

**Hilfsorganisation** Als Hilfsorganisation wird eine Organisation bezeichnet, die Menschen oder Tieren helfen oder Sachwerte wie besonders schutzbedürftige Kulturgüter schützen. Das DRK ist eine von fünf allgemein anerkannten Hilfsorganisationen, die sich zur Mitwirkung im Zivil- und Katastrophenschutz verpflichtet haben.<sup>8</sup>

**Katastrophe** Ein Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen oder die natürlichen Lebensgrundlagen oder bedeutende Sachwerte in so ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden, dass die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden und beseitigt werden kann, wenn die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung und Leitung durch die Katastrophenschutzbehörde zur Gefahrenabwehr tätig werden.<sup>9</sup>

**Katastrophenschutz** Der Katastrophenschutz (KatS) ist eine landesrechtliche Organisationsform der kommunalen und staatlichen Verwaltungen in den Ländern zur Gefahrenabwehr bei Katastrophen, bei der alle an der Gefahrenabwehr beteiligten Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung durch die örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörde zusammenarbeiten.<sup>10</sup>

**Komplexes Hilfeleistungssystem (KHS)** Das Komplexe Hilfeleistungssystem ist die Dachstrategie des DRK zur Hilfeleistung. Es umfasst alle unter einem einheitlichen und durchgängigen Managementprozess stehenden Planungen und Aktivitäten, die vielseitigen Hilfeleistungen des DRK und bringt diese in einen Gesamtzusammenhang. Ziel ist es, im Katastrophenfall diese so zu ver-

---

7 Vgl. BBK 2018: 28.

8 Vgl. BBK 2018: 26

9 Definition gemäß Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Vgl. BBK 2018: 29.

10 Definition gemäß Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Vgl. BBK 2018: 30.

netzen, dass mit einem gesamtverbandlichen Einsatzinstrumentarium eine effektive und am Bedarf orientierte Bewältigung von Notfällen, Schadenslagen und Katastrophen möglich wird.<sup>11</sup>

**Krise** Als Krise wird eine Situation beschrieben, die vom Normalzustand abweicht und mit der ein Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern einhergeht. Die Krise kann mit der normalen Aufbau- und Ablauforganisation nicht mehr bewältigt werden, so dass eine Besondere Aufbauorganisation (BAO) erforderlich ist.<sup>12</sup>

**Kritische Infrastrukturen (KRITIS)** Bezeichnung für Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.<sup>13</sup>

**Massenanfall von Verletzten (MANV)** Der Begriff MANV bezeichnet einen Notfall mit einer größeren Anzahl von Verletzten und Betroffenen, der besondere planerische und organisatorische Maßnahmen erfordert, da er mit der vorhandenen und einsetzbaren Vorhaltung der präklinischen und klinischen Versorgung nicht bewältigt werden kann.<sup>14</sup>

**Persönliche Schutzausrüstung (PSA)** Als PSA wird Ausrüstung bezeichnet, die von einer Person als Schutz gegen Risiken für ihre Gesundheit oder ihre Sicherheit getragen oder gehalten wird.<sup>15</sup>

**Psychosoziale Notfallversorgung (PSNV)** Der Begriff PSNV umfasst die Gesamtstruktur und Maßnahmen der Prävention sowie der kurz-, mittel- und langfristigen Versorgung im Kontext von belastenden Notfällen bzw. Einsatzsituationen. Das Ziel der PSNV liegt in der Prävention und Früherkennung von

---

11 Vgl. DRK 2016b: 55.

12 Vgl. BBK 2018: 32

13 Definition des Arbeitskreises KRITIS im Bundesministerium des Innern vom 17.11.2003. Vgl. Reichenbach et al. 2008: 52

14 Vgl. BBK 2018: 38.

15 Vgl. BBK 2018: 43

psychosozialen Belastungsfolgen sowie der Bereitstellung von adäquater Unterstützung und Hilfe für betroffene Personen und Gruppen.<sup>16</sup>

**Resilienz** Bezeichnung für die Widerstandskraft von Organismen und Systemen (Menschen, technische Anlagen, Gesellschaft etc.). Resiliente Systeme verfügen über die Fähigkeit, sich geeignet, d.h. durch die Kombination von Wissen, Fertigkeiten und mobilisierbaren Ressourcen, vor extremen Belastungen, Widrigkeiten oder Schädwirkungen schützen und dadurch ihre Vitalfunktionen länger aufrechterhalten zu können.<sup>17</sup> Resilienz beschreibt demzufolge die Fähigkeit von Individuen und Gemeinschaften, Notlagen zu verhindern, deren Auswirkungen zu verringern und zu bewältigen und sich zeitnah nach einer Krise, einem Konflikt oder einer Katastrophe wieder zu erholen.<sup>18</sup>

**Sozialraum** Der Begriff Sozialraum bezieht sich auf die in einem lokalen Umfeld vorhandenen sozialen und materiellen Strukturen, d.h. die Zusammensetzung der Bewohnerschaft (und ihre individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten) sowie die vor Ort vorhandenen Fähigkeiten und Ressourcen.<sup>19</sup>

**Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz** Mit dem Begriff des *Sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes* wird der soziale Nahraum stärker in den Fokus gerückt. Der Begriff ermöglicht zum einen, die örtlichen Gegebenheiten zu analysieren, die sich unterscheiden und im Zeitverlauf verändern können. Konkret geht es um die lokal verfügbaren Ressourcen, die für eine Krisenbewältigung erforderlich sind, sowie um die Bedarfe vor Ort, wie zum Beispiel Bedürfnisse von vulnerablen Bevölkerungsgruppen in Krisenereignissen. Zum anderen steht der Begriff des *Sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes* auch für eine Weiterentwicklung hin zu einem Bevölkerungsschutz, der zur Bewältigung von Krisen und Umbrüchen auf eine engere Zusammenarbeit von Alltags- und Katastrophenschutzstrukturen vor Ort sowie auf eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts zielt. Das bedeutet, dass der Schutz der Bevölkerung aus dem Sozialraum heraus sichergestellt wird, also Bestandteil dessen ist.<sup>20</sup>

---

16 Vgl. BBK 2018: 44.

17 Vgl. Reichenbach et al. 2008: 52.

18 Vgl. DRK 2017: 7.

19 Vgl. DRK 2018a: 47.

20 Vgl. DRK 2018d: 28.

**Subsidiarität** Der Begriff Subsidiarität beschreibt einen Grundsatz, der die Zuständigkeit für eine Aufgabenbewältigung auf der untersten Verwaltungsebene verortet: Übergeordnete Verwaltungsebenen greifen nur dann ein, wenn eine Bewältigung durch kleinere Einheiten nicht möglich ist. Im sozialpolitischen Kontext bedeutet dies, dass sich der Staat nur dann sozialen Aufgaben annimmt, wenn diese nicht von nichtstaatlichen Akteuren erfüllt werden können.<sup>21</sup>

**Ungebundene Helfende** Ungebundene Helfende im Bevölkerungsschutz sind nicht betroffene Bürgerinnen und Bürger, die eigenständig aktiv werden aus dem Bedürfnis heraus, anderen in einer Notlage zu helfen. Sie sind nicht als Mitglieder einer Organisation des Katastrophenschutzes im Einsatz. Somit kann nicht von einer für den Einsatz entsprechenden Ausbildung ausgegangen werden. Ungebundene Helfende bringen eine Vielzahl von Fähigkeiten aus ihrem persönlichen und gegebenenfalls beruflichen Hintergrund mit. Ihre Hilfeleistung findet gemeinwohlorientiert und unentgeltlich und im Rahmen ihrer eigenen Möglichkeiten statt. Diese Hilfeleistung wird in der Regel außerhalb ihres unmittelbaren räumlichen wie sozialen Umfeldes erbracht. Die Helfenden mobilisieren sich beziehungsweise koordinieren ihre Hilfstätigkeiten selbständig und ereignisbezogen insbesondere über Soziale Medien.<sup>22</sup>

**Vernetzung** Unter dem Begriff Vernetzung versteht der DRK-Betreuungsdienst den Austausch von Wissen, Erfahrungen, personeller und materieller Ressourcen mit Vernetzungspartnern und -partnerinnen, (fachfremde Personen, Institutionen, Organisationen und Organisationseinheiten) zur Eröffnung gemeinsamer Lösungsmöglichkeiten.<sup>23</sup>

**Vulnerabilität** Vulnerabilität im Allgemeinen meint die Anfälligkeit gegenüber Verletzungen und Beeinträchtigungen. Vulnerabel bedeutet demzufolge verletzlich bzw. hilfebedürftig. Im Kontext von Krisen und Katastrophen sind vulnerable Personen also jene Personen, die aus verschiedenen Gründen be-

---

21 Vgl. bpb o.J.

22 Vgl. DRK 2014: 17; sowie DRK 2015: 15.

23 Vgl. DRK 2018d: 10.

sonders anfällig für die negativen Auswirkungen einer Krise bzw. Katastrophe sind.<sup>24</sup>

**Vulnerable Gruppen** 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.<sup>25</sup>

**Zivilgesellschaftliche Akteure** Als zivilgesellschaftliche Akteure werden Vereine, Stiftungen, Initiativen und Nicht-Regierungsorganisationen bezeichnet. Ihre Arbeit kann auf allgemeingesellschaftliche Probleme wie auch auf Anliegen und Bedürfnisse spezieller Gruppen gerichtet und lokaler, regionaler oder internationaler Natur sein. Dabei geht es um die Schaffung bzw. Erbringung gemeinwohlorientierter Güter und Leistungen, wie um die Einflussnahme auf die öffentliche Meinung durch die Beteiligung an öffentlichkeitswirksamen Aktionen.<sup>26</sup>

**Zivilschutz** Zivilschutz ist die Aufgabe des Bundes, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern. Behördliche Maßnahmen ergänzen die Selbsthilfe der Bevölkerung.<sup>27</sup>

---

24 Vgl. DRK 2017: 7.

25 Vgl. DRK 2018c: 12.

26 Vgl. bpb 2012.

27 Definition gemäß Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Vgl. BBK 2018: 59.



## Literaturverzeichnis

---

- Adams, Vincanne; Kaufman, Sharon R.; Van Hattum, Taslim; Moody, Sandra 2011: Aging Disaster: Mortality, Vulnerability, and Long-Term Recovery Among Katrina Survivors. In: *Medical Anthropology* (3), S. 247-270.
- Adler, Walther; Hauf, Stefan; Schäfer, Dieter 2019: Bruttoinlandsprodukt 2018 und Investitionen in Deutschland. In: *WISTA – Wirtschaft und Statistik* (1), S. 89-115.
- Aldrich, Nancy; Benson, William F. 2008: Disaster Preparedness and the Chronic Disease Needs of Vulnerable Older Adults. In: *Preventing Chronic Disease* (1). Online verfügbar unter [https://www.cdc.gov/pcd/issues/2008/jan/pdf/07\\_0135.pdf](https://www.cdc.gov/pcd/issues/2008/jan/pdf/07_0135.pdf), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Alexander, David 2012: Disability and Disaster. In: Benjamin Wisner, J. C. Gaillard und Ilan Kelman (Hg.): *The Routledge handbook of hazards and disaster risk reduction*. London, New York, NY, S. 384-394.
- Alexander, David 2015: Disability and Disaster: An Overview. In: Ilan Kelman und Laura M. Stough (Hg.): *Disability and Disaster. Explorations and Exchange*. New York, NY, S. 15-29.
- Bauer, Thomas K.; Rulff, Christian; Tamminga, Michael M. 2019: *Berlin Calling – Internal Migration in Germany*. Essen.
- Blättner, Beate; Georgy, Sascha; Grewe, Henny Annette 2013: Sicherstellung ambulanter Pflege in ländlichen Regionen bei Extremwetterereignissen. In: Alexander Roßnagel (Hg.): *Regionale Klimaanpassung. Herausforderungen – Lösungen – Hemmnisse – Umsetzungen am Beispiel Nordhessens*. Kassel, S. 267-296.
- Bölt, Ute; Graf, Thomas 2012: 20 Jahre Krankenhausstatistik. In: *WISTA – Wirtschaft und Statistik* (1), S. 112-138.
- Brasseur, Guy P.; Jacob, Daniela; Schuck-Zöllner, Susanne (Hg.) 2017: *Klimawandel in Deutschland. Entwicklungen, Folgen, Risiken und Perspektiven*. Heidelberg.

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (Hg.) o.J. (a): Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Online verfügbar unter [https://www.bbk.bund.de/DE/DasBBK/UeberdasBBK/ueberdasbbk\\_node.html](https://www.bbk.bund.de/DE/DasBBK/UeberdasBBK/ueberdasbbk_node.html), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (Hg.) o.J. (b): Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ). Online verfügbar unter [https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GMLZ/GMLZ\\_einstieg.html](https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GMLZ/GMLZ_einstieg.html), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (Hg.) 2010: Bevölkerungsschutz. CBRN-Schutz. Online verfügbar unter [https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Publ\\_magazin/bsmag\\_4\\_10.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Publ_magazin/bsmag_4_10.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 12.03.2021.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (Hg.) 2018: BBK-Glossar. Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes. Bonn. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK); Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (Hg.) o.J.: Internetplattform zum Schutz Kritischer Infrastrukturen. Einführung. Online verfügbar unter [https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Einfuehrung/einfuehrung\\_node.html](https://www.kritis.bund.de/SubSites/Kritis/DE/Einfuehrung/einfuehrung_node.html), zuletzt geprüft am 06.08.2020.
- Bundesamt für Zivilen Bevölkerungsschutz (BZB) (Hg.) o.J.: BZB – Das Bundesamt für Zivilen Bevölkerungsschutz. Bonn.
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) (Hg.) o.J.: Bundesanstalt THW. Online verfügbar unter [https://www.thw.de/DE/THW/Bundesanstalt/bundesanstalt\\_node.html](https://www.thw.de/DE/THW/Bundesanstalt/bundesanstalt_node.html), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) (Hg.) 2020: Jahresbericht 2019. Bonn.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (Hg.) 2015: Der Sozialraum als Ort der Teilhabe – Standortbestimmung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Online verfügbar unter [https://www.bagfw.de/fileadmin/user\\_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2015/BAGFW\\_Standortbestimmung\\_Sozialraum\\_final.pdf](https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2015/BAGFW_Standortbestimmung_Sozialraum_final.pdf), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) 2018: Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn.

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hg.) o.J.: Wer macht was beim Zivil- und Katastrophenschutz? Online verfügbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/zivil-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz/gefahrenabwehr-und-katastrophenschutz-node.html>, zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hg.) 2009a: Strategie für einen modernen Bevölkerungsschutz. Online verfügbar unter <https://feuerwehr.reutlingen.de/ceasy/modules/resources/main.php?id=17345-0&download=1>, zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hg.) 2009b: Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie). Berlin
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI); Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (Hg.) 2021: Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Berlin. Online verfügbar unter [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/03/konzept-neuausrichtung-bbk.pdf;jsessionid=66852830D74D1EBFF4B265C824DA6A82.1\\_cid295?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/03/konzept-neuausrichtung-bbk.pdf;jsessionid=66852830D74D1EBFF4B265C824DA6A82.1_cid295?__blob=publicationFile&v=1), zuletzt geprüft am 17.05.2021.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hg.) 2020a: Resilienz durch sozialen Zusammenhalt – die Rolle von Organisationen. Bochum.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hg.) 2020b: AMBO-Safe: Angriffe auf MitarbeiterInnen und Bedienstete von Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. Online verfügbar unter: <https://www.sifo.de/de/ambosafe-angriffe-auf-mitarbeiterinnen-und-bedienstete-von-organisationen-mit-2453.html>, zuletzt geprüft am 27.01.2021.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hg.) o.J.: Sicher leben – Forschung für die Zivile Sicherheit. Online verfügbar unter: Sicher leben – Forschung für die zivile Sicherheit – BMBF, zuletzt geprüft am 18.03.2021.
- Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV)/Bundesamt für Justiz (BfJ) (Hg.) o.J. (a): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Online verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>, zuletzt geprüft am: 06.08.2020.

- Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV)/Bundesamt für Justiz (BfJ) (Hg.) o.J. (b): Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz – ZSKG). Online verfügbar unter [www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNRO72610997.html](http://www.gesetze-im-internet.de/zsg/BJNRO72610997.html), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV)/Bundesamt für Justiz (BfJ) (Hg.) o.J. (c): Gesetz über das Technische Hilfswerk (THW-Gesetz – THWG). Online verfügbar unter [www.gesetze-im-internet.de/thw-helfrg/BJNRO01180990.html](http://www.gesetze-im-internet.de/thw-helfrg/BJNRO01180990.html), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hg.) o.J.: Subsidiarität. Online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202191/subsidiaritaet>, zuletzt geprüft am 18.03.2021.
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (Hg.) 2012: Die verschiedenen Dimensionen der Zivilgesellschaft. Online verfügbar unter: <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138713/dimensionen>, zuletzt geprüft am: 18.03.2021.
- Cannon, Terry 1994: Vulnerability Analysis and the Explanation of Natural Disasters. In: Ann Varley (Hg.): Disasters, development and environment. Chichester, S. 13-29.
- Christmann, Gabriela; Ibert, Oliver; Kilper, Heiderose; Moss, Timothy; Balgar, Karsten; Hüesker, Frank; Kühn, Manfred; Pflanz, Kai; Schmidt, Tobias; Sommer, Hanna; Sondershaus, Frank; Thurmann, Torsten 2012: Vulnerability and Resilience from a Socio-Spatial Perspective – Towards a Theoretical Framework. (Working Paper/Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung; No. 45), Erkner. Online verfügbar unter [https://leibniz-irs.de/fileadmin/user\\_upload/pure\\_files/462364/wp\\_vulnerability.pdf](https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/pure_files/462364/wp_vulnerability.pdf), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Davey, Judith; Neale, Jenny 2013: Earthquake preparedness in an ageing society – Learning from the experience of the Canterbury earthquakes. Wellington. Online verfügbar unter [https://www.eqc.govt.nz/sites/public\\_files/2341-earthquake-preparedness-ageing-society-2.pdf](https://www.eqc.govt.nz/sites/public_files/2341-earthquake-preparedness-ageing-society-2.pdf), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Dennenmoser, Christoph 2011: Crisis Mapping. Öffentliche Lagekarten im Internet. In: IM EINSATZ (6), S. 12-15.

- Deutscher Feuerwehrverband (DFV) (Hg.) o.J.: Feuerwehr Statistik. Online verfügbar unter <https://www.feuerwehrverband.de/presse/statistik/>, zuletzt geprüft am 06.08.2020.
- Deutscher Wetterdienst (DWD) (Hg.) o.J.: Klimawandel – ein Überblick. Online verfügbar unter [https://www.dwd.de/DE/klimaumwelt/klimawandel/ueberblick/ueberblick\\_node.html](https://www.dwd.de/DE/klimaumwelt/klimawandel/ueberblick/ueberblick_node.html), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Deutsches Komitee Katastrophenvorsorge e. V. (DKKV) (Hg.) 2015: Das Hochwasser im Juni 2013: Bewährungsprobe für das Hochwasserrisikomanagement in Deutschland. Bonn.
- Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hg.) 1991: Positionspapier des Deutschen Roten Kreuzes zur Mitwirkung im Zivil- und Katastrophenschutz. Bonn.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 1995: Die Einsatzinheit. Bonn.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2006: Ordnung der Bereitschaften. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hg.) 2007: Die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle – Vertragstexte. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2009: Satzung des Deutschen Roten Kreuzes e. V. vom 20.03.2009. Online verfügbar unter [https://www.drk.de/fileadmin/user\\_upload/PDFs/Das\\_DRK/Verbandsstruktur/Satzung/DRK\\_Satzung\\_20190801.pdf](https://www.drk.de/fileadmin/user_upload/PDFs/Das_DRK/Verbandsstruktur/Satzung/DRK_Satzung_20190801.pdf), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2011: Krisenmanagement-Vorschrift des Deutschen Roten Kreuzes (K-Vorschrift). Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2014a: Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei der Bewältigung von Schadensereignissen. Teil 1: Die Perspektive der ungebundenen Helferinnen und Helfer. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2014b: Handreichung zur Vernetzung des DRK-Betreuungsdienstes mit der Wohlfahrts- und Sozialarbeit und anderen (Fach-)Diensten. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2014c: Der Resilienz-Ansatz des Deutschen Roten Kreuzes. Stärkung der Resilienz durch die internationale Zusammenarbeit des DRK. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2015a: Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei der Bewältigung von Schadensereignissen. Teil 2: Die Perspektive der DRK-Einsatz- und Führungskräfte. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hg.) 2015b: Auch in Zukunft attraktiv: Ehrenamt im Katastrophenschutz. Handlungsempfehlungen für Führungs- und Leitungskräfte auf Ortsvereins- und Kreisverbandsebene im Deutschen Roten Kreuz. Berlin.

- Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hg.) 2015c: Not lindern. Perspektiven eröffnen. Flüchtlings- und Integrationsarbeit des DRK in Nordrhein. Online verfügbar unter: [https://www.drk-nordrhein.de/fileadmin/user\\_upload/Nordrhein\\_Dokumente/Fluechtlingshilfe/Fluechtlings-\\_und\\_Migrationsarbeit\\_DRK\\_Nordrhein\\_2015.pdf](https://www.drk-nordrhein.de/fileadmin/user_upload/Nordrhein_Dokumente/Fluechtlingshilfe/Fluechtlings-_und_Migrationsarbeit_DRK_Nordrhein_2015.pdf), zuletzt geprüft am 26.01.2021.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2016a: Pilotkonzept für den Einsatz von ungebundenen HelferInnen. Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse für eine Fortbildung von Einsatz-, Führungs- und Fach-Führungskräften. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2016b: Durchführung und Auswertung von MANV-Übungen. Wissenschaftliche Erkenntnisse und Best Practices. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2016c: Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei der Bewältigung von Schadensereignissen. Teil 3: Handlungs- und Umsetzungsempfehlungen für den Einsatz ungebundener HelferInnen. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2016d: Kurz-Dokumentation. Fachtagung Katastrophenvorsorge. Berlin 02. – 03. November 2016. Online verfügbar unter: [https://www.drk.de/fileadmin/user\\_upload/PDFs/News/Dokumentation\\_Fachtagung\\_Katastrophenvorsorge\\_2016.pdf](https://www.drk.de/fileadmin/user_upload/PDFs/News/Dokumentation_Fachtagung_Katastrophenvorsorge_2016.pdf), zuletzt geprüft am 26.01.2021.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2017a: Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst. Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse zu Bedingungen für einen zukunftsfähigen DRK-Betreuungsdienst. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2017b: Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst. Teil 2: Die Sicht der DRK-Einsatzkräfte: Dokumentation der vier Regionalkonferenzen Betreuungsdienst. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2017c: Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst. Teil 3: Die Sicht der DRK-Leitungskräfte: Dokumentation der Fachberatertagung. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2017d: Pilotkonzept für den Einsatz von ungebundenen HelferInnen. Teil 2: Wissenschaftliche Erkenntnisse für eine Einweisung ungebundener HelferInnen. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2018a: Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst. Teil 4: Empfehlungen für einen zukunftsfähigen DRK-Betreuungsdienst: Vernetzung. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2018b: Web 2.0 und Soziale Medien im Bevölkerungsschutz. Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse über die Nut-

- zung von Sozialen Medien in Krisen- und Katastrophenlagen aus Perspektive des Deutschen Roten Kreuzes. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2018c: Die vulnerable Gruppe »ältere und pflegebedürftige Menschen« in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen. Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse und Herausforderungen aus der Praxis. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2018d: Die vulnerable Gruppe »ältere und pflegebedürftige Menschen« in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen. Teil 2: Vernetzung und Partizipation – auf dem Weg zu einem sozialraumorientierten Bevölkerungsschutz. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2018e: Das Komplexe Hilfeleistungssystem. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hg.) 2018f: Der DRK Betreuungsdienst der Zukunft. Ein Grünbuch der Bundesleitung der Bereitschaften auf Grundlage von Forschungsergebnissen des DRK. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2019a: Ordnung der Bereitschaften. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2019b: Web 2.0 und Soziale Medien im Bevölkerungsschutz. Teil 2: Die Rolle von Digital Volunteers bei der Bewältigung von Krisen- und Katastrophenlagen. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2019c: Dokumentation von Einsatzlagen. Teil 1: Die Schneelage in Bayern 2019 aus Sicht des Bayerischen Roten Kreuzes. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2020a: Dokumentation von Einsatzlagen. Teil 2: Der Stromausfall in Berlin-Köpenick im Februar 2019. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2020b: Resiliente Nachbarschaften. Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse zu sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaftshilfe in Krisen und Katastrophen. Berlin.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.) 2020c: Resiliente Nachbarschaften. Teil 2: Pilot-Konzept zur Stärkung von Vernetzung und Katastrophenvorsorge im Sozialraum. Berlin.
- die Medienanstalten – ALM GbR (Hg.) 2018: Digitalisierungsbericht 2018. Audio. Von Radio zu Audio: von alter Infrastruktur zu neuen Möglichkeiten. Berlin.
- Dombrowsky, W. R.; Brauner, C. 1996: Defizite der Katastrophenvorsorge in Industriegesellschaften am Beispiel Deutschlands. Untersuchungen und Empfehlungen zu methodischen und inhaltlichen Grundsatzfragen. Gutachten im Auftrag des Deutschen IDNDR-Komitees für Katastrophenvorbeugung e.V. (Langfassung) (Deutsche IDNDR-Reihe, 3b).

- Dosa, David; Hyer, Kathryn; Thomas, Kali; Swaminathan, Shailender; Feng, Zhanlian; Brown, Lisa; Mor Vincent 2012: To Evacuate or Shelter in Place: Implications of Universal Hurricane Evacuation Policies on Nursing Home Residents. In: *Journal of the American Medical Directors Association* (2), S. 190.e1-190.e7.
- Doss, Cheryl; Kieran, Caitlin 2013: Standards for collecting sex-disaggregated Data for gender Analysis: A Guide for CGIAR Researchers. Hg. v. Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), Gender and Agriculture Reserach Network. Montpellier.
- Dynes, Russel R. 2000: The Dialogue between Voltaire and Rousseau on the Lisbon Earthquake: The Emergence of a Social Science View. In: *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18 (1), S. 97-115.
- Ehrentraut, Oliver; Hackmann, Tobias; Krämer, Lisa; Schmutz, Sabrina 2015: Zukunft der Pflegepolitik – Perspektiven, Handlungsoptionen und Politikempfehlungen. Bonn.
- Ely, Bianca; Weber Thomas 2015: Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Gestaltung des Katastrophenschutzes in Deutschland – Das Integrierte Konzept. In: INKA-Forschungsverbund (Hg.): *Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement*. Schwalbach, S. 6573.
- Ely, Bianca; Weber, Thomas; Biegert, Alena; Schneider, Louisa 2015: Ungebundene Helferinnen und Helfer im ehrenamtsbasierten Katastrophenschutz – Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen für die Zukunft. In: INKA-Forschungsverbund (Hg.): *Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement*. Schwalbach, S. 7582.
- Engelbach, Wolf; Mauthner, Jana; Engel, Kerstin 2015: Anforderungen an Organisationen für einen zukunftsfähigen Katastrophenschutz. In: INKA-Forschungsverbund (Hg.): *Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement*. Schwalbach, S. 123-136.
- European Commission (Hg.) o.J.: *Horizon 2020*. Online verfügbar unter: [Horizon2020|TheEUFrameworkProgrammeForResearchandInnovation\(europa.eu\)](https://horizon2020.eu/framework-programme-for-research-and-innovation), zuletzt geprüft am 18.03.2021.
- Felgentreff, Carsten; Westholt, Frank; Kuhlicke, Christian 2012: *Naturereignisse und Sozialkatastrophen*. Schriftenreihe Sicherheit, Nr. 8. Berlin.
- Gabel, Friedrich 2019: Chancen dynamischer Konzeptionen von Vulnerabilität für den Katastrophenschutz. In: Marco Krüger und Matthias Max (Hg.):

- Resilienz im Katastrophenfall. Konzepte zur Stärkung von Pflege- und Hilfsbedürftigen im Bevölkerungsschutz. Bielefeld, S. 77-96.
- Geenen, Elke M. 2010: Bevölkerungsverhalten und Möglichkeiten des Krisenmanagements und Katastrophenmanagements in multikulturellen Gesellschaften (Forschung im Bevölkerungsschutz, 11). Bonn.
- Geißler, Sarah 2015: Vulnerable Menschen in der Katastrophe. Hilfebedarfe von vulnerablen Bevölkerungsgruppen und Möglichkeiten der Unterstützung bei anhaltendem Stromausfall in Berlin. Berlin. Online verfügbar unter <https://opus4.kobv.de/opus4-hwr/files/490/Vulnerable+Personen+im+Stromausfall+2015+08+03.pdf>, zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Gillert, Frank; Seitz, Jan; Grimm, Helmut; Endreß, Christian; Imer, Mehmet; Polla, Feilx 2016: Beiträge zu neuen Strategien aus Praxis und Forschung in der deutschen Lebensmittelkette. In: Ute Menski (Hg.): Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge. Ergebnisse aus dem Forschungsverbund NeuENV. Berlin, S. 17-42.
- Gnedler, Iris 2015: Freiwilliges Engagement im Katastrophenschutz im Wandel – Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung durch den Bund. In: INKA-Forschungsverbund (Hg.): Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement. Schwalbach, S. 17-24.
- Hahn, André; Kuffer, Michael; Mihalic, Irene; Mittag, Susanne; Strasser, Benjamin (Hg.) (2020): Grünbuch 2020 zur Öffentlichen Sicherheit. Zukunftsforum Öffentliche Sicherheit e.V. Berlin. Online verfügbar unter [https://zoes-bund.de/wp-content/uploads/2020/12/201130\\_Gruenbuch\\_2020\\_digital-BF.pdf](https://zoes-bund.de/wp-content/uploads/2020/12/201130_Gruenbuch_2020_digital-BF.pdf), zuletzt geprüft am 17.05.2021.
- Händlmeyer, Annette; Oschmiansky, Heidi; Winter, Ruth 2019: KOPHIS in der Modellregion Willich. Ort partizipativer Forschungsmethoden und Wege zur aktiven Einbindung der Zielgruppe. In: Marco Krüger, Matthias Max (Hg.): Resilienz im Katastrophenfall. Konzepte zur Stärkung von Pflege- und Hilfebedürftigen im Bevölkerungsschutz. Bielefeld, S. 133154.
- Hielscher, Volker; Kirchen-Peters, Sabine; Nock, Lukas; Ischebeck, Max 2017: Pflege in den eigenen vier Wänden. Pflegebedürftige und ihre Angehörigen geben Auskunft. Düsseldorf.
- Hilhorst, Dorothea; Bankoff, Greg 2004: Introduction: Mapping Vulnerability. In: Greg Bankoff, Georg Frerks und Thea Hilhorst (Hg.): Mapping vulnerability. Disasters, development, and people. London, Sterling VA, S. 1-9.

- Hochgürtel, Tim 2018: Demografische und verhaltensbedingte Einflüsse auf die Entwicklung der Lebensformen von 1997 bis 2017. In: WISTA – Wirtschaft und Statistik (5), S. 80-91.
- Höhne, Claudia; Lenz, Konstantin 2019: Versorgungssicherung. Was tun bei einem Stromausfall im Krankenhaus. In: Deutsches Ärzteblatt, Jg. 116, Heft 44: 2034-2035.
- International Forum to Advance First Responder Innovation (IFAFRI) (Hg.) o.J.: Home. Online verfügbar unter: <https://www.internationalresponderforum.org/>, zuletzt geprüft am 27.01.2021.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) 2004: World Disasters Report 2004. Focus on community resilience. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Satigny/Vernier.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) 2006: World Disaster Report 2006. Focus on neglected crisis. Hg. v. Jonathan Walter. Satigny/Vernier.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) 2016: World Disasters Report 2016. Resilience: saving lives today : investing for tomorrow. Lyon.
- INKA-Forschungsverbund (INKA) (Hg.) 2015: Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement. Schwalbach.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (Hg.) o.J.: The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). Online verfügbar unter <https://www.ifrc.org/en/who-we-are/governance/>, zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Isfort, Michael; Gehlen, Danny; Kraus, Sebastian 2012: Menschen mit Demenz im Krankenhaus. Köln. Online verfügbar unter [https://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/projekte/Demenz\\_im\\_Krankenhaus\\_Handreichung\\_Endbericht.pdf](https://www.dip.de/fileadmin/data/pdf/projekte/Demenz_im_Krankenhaus_Handreichung_Endbericht.pdf), zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Jones-Deweever, Avis A.; Hartmann, Heidi 2006: Abandoned Before the Storms. The Glaring Disaster of Gender, Race and Class Disparities in the Gulf. In: Chester Hartman und Gregory D. Squires (Hg.): There is no such thing as a natural disaster. Race, class, and Hurricane Katrina. New York, NY, S. 85-102.
- Karutz, Harald; Geier, Wolfram; Mitschke, Thomas (Hg.) 2017: Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis. Berlin, Heidelberg.

- Kausmann, Corinna; Burkhardt, Luise; Rump, Boris; Kelle, Nadiya; Simonson, Julia; Tesch-Römer, Clemens 2019: Zivilgesellschaftliches Engagement. In: Holger Krimmer (Hg.): Datenreport Zivilgesellschaft. Berlin, S. 55-91.
- Kelman, Ilan; Stough, Laura Michelle 2015: (Dis)ability and (Dis)aster. In: Ilan Kelman und Laura Michelle Stough (Hg.): Disability and disaster. Explorations and exchanges. New York, NY, S. 3-14.
- Kessl, Fabian; Reutlinger, Christian 2007. Sozialraum. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Kietzmann, Diana; Bischoff, Marie; Kehl, Doris; Schmidt, Silke 2015: Motivationale Aspekte ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz. In: INKA-Forschungsverbund (Hg.): Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement. Schwalbach, S. 137-148.
- Kneisel, Carolin 2015: Das Deutsche Rote Kreuz im Katastrophenschutz in Deutschland – Eine ExpertInnen-Befragung am Fallbeispiel Sachsen-Anhalt zum Hochwasser 2013 (Master-Arbeit). Marburg.
- Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) (Hg.) o.J.: Statistik. Bestand in den Jahren 1960 bis 2019 nach Fahrzeugklassen. Online verfügbar unter [https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/FahrzeugklassenAufbauarten/fz\\_b\\_fzkl\\_aufb\\_archiv/2020/b\\_fzkl\\_zeitreihe.html?nn=2601598](https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/FahrzeugklassenAufbauarten/fz_b_fzkl_aufb_archiv/2020/b_fzkl_zeitreihe.html?nn=2601598), zuletzt geprüft am 06.08.2020.
- Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) 2002: Statistische Mitteilungen. Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern am 1. Januar 2002. Flensburg.
- Krüger, Marco; Max, Matthias (Hg.) 2019a: Resilienz im Katastrophenfall. Konzepte zur Stärkung von Pflege- und Hilfebedürftigen im Bevölkerungsschutz. Bielefeld.
- Krüger, Marco; Max, Matthias 2019b: Über Bedarfe, Sichtbarkeit und die Voraussetzungen einer resilienten Bevölkerung. In: Marco Krüger und Matthias Max (Hg.): Resilienz im Katastrophenfall. Konzepte zur Stärkung von Pflege- und Hilfsbedürftigen im Bevölkerungsschutz. Bielefeld, S. 25-40.
- Krüger, Marco 2019a: Resilienz – Zwischen staatlicher Forderung und gesellschaftlicher Förderung. In: Marco Krüger, Matthias Max (Hg.): Resilienz im Katastrophenfall. Konzepte zur Stärkung von Pflege- und Hilfebedürftigen im Bevölkerungsschutz. Bielefeld, S. 57-75.

- Krüger, Marco 2019b: Building Instead of Imposing Resilience: Revisiting the Relationship Between Resilience and the State. In: *International Political Sociology* 13 (1), S. 53-67. DOI: 10.1093/ips/olyo25.
- Krüger, Marco 2020: Resilienz in der Risiko- und Krisenkommunikation. Implikationen von Resilienz für die Ausgestaltung von Kommunikation im Bevölkerungsschutz. In: S. Ellebrecht, N. Eschenbruch und P. Zoche (Hg.): *Sicherheitslagen und Sicherheitstechnologien. Beiträge der ersten Sommerakademie der zivilen Sicherheitsforschung* 2018, S. 227-251.
- Maslow, Abraham H. 1977: *Motivation und Persönlichkeit*. Olten.
- Max, Matthias 2020: Traditional organizations and crisis management in transition Organizational perspectives on new dynamics of independent civil engagement. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 2020 (00), S. 1-10. DOI: 10.1111/1468-5973.12296.
- Max, Matthias; Schulze, Matthias 2019: Zur Notwendigkeit der Forschung aus Sicht des Deutschen Roten Kreuzes e. V. In: Marco Krüger, Matthias Max (Hg.): *Resilienz im Katastrophenfall. Konzepte zur Stärkung von Pflege- und Hilfebedürftigen im Bevölkerungsschutz*. Bielefeld, S. 41-53.
- Mechanic, David; Tanner, Jennifer 2007: Vulnerable people, groups, and populations: societal view. In: *Health affairs (Project Hope)* 26 (5), S. 1220-1230. DOI: 10.1377/hlthaff.26.5.1220.
- Menski, Ute; Wahl, Stefanie; Tischer, Hagen; Gerhold, Lars; Braun, Janina 2016: Solange der Vorrat reicht ... Ergebnisse zweier Befragungen von privaten Haushalten zur Bevorratung mit Lebensmitteln im Falle einer Versorgungskrise. In: Ute Menski (Hg.): *Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge. Ergebnisse aus dem Forschungsverbund NeuENV*. Berlin, S. 95118.
- Nomura, Shuhei; Blangiardo, Marta; Tsubokura, Masaharu; Nishikawa, Yohsotaka; Gilmour, Stuart; Kami, Masahiro; Hodgson, Susan 2016: Post-nuclear disaster evacuation and survival amongst elderly people in Fukushima: A comparative analysis between evacuees and non-evacuees. In: *Preventive Medicine* (82), S. 77-82.
- Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator 1976: *Guidelines for disaster prevention. Volume I – Pre-Disaster Physical Planning of Human Settlement*. UNDRO/10/76/Vol. I. United Nations. Genf.
- Onder, Claudius; Röpkcke, Julian; Sticher, Birgitta; Geißler, Sarah; Schweer, Benedikt 2014: *Hilfebedarf und Hilfebereitschaft bei anhaltendem Stromausfall Ergebnisse einer Bürgerbefragung in drei Berliner Bezirken*. Berlin. Online verfügbar unter <https://opus4.kobv.de/opus4-hwr/files/4>

- 11/Bericht+B %C3 %BCrgerbefragung+2014.01.16.pdf, zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Oschmiansky, Heidi; Händlmeyer, Annette 2019: Menschen mit Pflege- und Hilfsbedarf in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen. Erfahrungen und Erkenntnisse von Hilfsorganisationen. In: Marco Krüger, Matthias Max (Hg.): Resilienz im Katastrophenfall. Konzepte zur Stärkung von Pflege- und Hilfebedürftigen im Bevölkerungsschutz. Bielefeld, S. 157-179.
- Quarantelli, Enrico L.; Lagadec, Patrick; Boin, Arjen 2007: A Heuristic Approach to Future Disasters and Crises: New, Old, and In-Between Types. In: Havidán Rodríguez, Enrico L. Quarantelli und Russel R. Dynes (Hg.): Handbook of disaster research. New York, NY, S. 16-41.
- Reichenbach, Gerold; Göbel, Ralf; Wolff, Hartfrid (Hg.) 2008: Risiken und Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit in Deutschland. Szenarien und Leitfragen. Berlin.
- Reiter, Jessica; Lorenz, Daniel F.; Dittmer, Cordula; Voss, Martin 2017: Vulnerabilität aus der Perspektive der sozialwissenschaftlichen Katastrophenforschung. In: Deutsches Rotes Kreuz e. V. (Hg.): Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst. Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse zu Bedingungen für einen zukunftsfähigen DRK-Betreuungsdienst. Berlin, S. 2224.
- Salzmann-Zöbele, Renate; Pfänder, S.; Vallon, A.; Weiser, H. 2006: Sektorenübergreifende Kooperation und Vernetzung. Ein kooperatives Modellvorhaben zur Überwindung von Schnittstellenproblemen in der geriatrischen Versorgung. Abschlussbericht, hg. v. social invest consult. Augsburg.
- Sächsische Staatskanzlei (Hg.) 2002: Bericht der Unabhängigen Kommission der Sächsischen Staatsregierung. Flutkatastrophe 2002. Online verfügbar unter: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/10825>, zuletzt geprüft am: 18.03.2021.
- Sächsische Staatskanzlei (Hg.) 2013: Bericht der Kommission der Sächsischen Staatsregierung zur Untersuchung der Flutkatastrophe 2013. Online verfügbar unter: <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/20534>, zuletzt geprüft am: 18.03.2021.
- Schmidt, Silke; Hannig, Christian; Kietzmann, Diana; Knuth, Daniela 2018: Interkulturelle Kompetenz im Bevölkerungsschutz (Forschung im Bevölkerungsschutz, 20). Bonn.
- Schnell, Rainer; Hill, Paul B.; Esser, Elke 2008: Methoden der empirischen Sozialforschung. München.

- Schulze, Katja; Voss Martin 2016: Manual zur Zusammenarbeit mit Mithelfenden bei der Katastrophenbewältigung. Berlin.
- Schulze, Matthias; Max, Matthias 2016: Die Rolle der Hilfsorganisationen in der Ernährungsnotfallvorsorge. In: Ute Menski (Hg.): Neue Strategien der Ernährungsnotfallvorsorge. Ergebnisse aus dem Forschungsverbund NeuENV. Berlin, S. 83-93.
- Sparf, Jörgen 2016: Disability and Vulnerability. Interpretations of Risk in Everyday Life. In: Journal of Contingencies and Crisis Management 24 (4), S. 1-9. DOI: 10.1111/1468-5973.12120.
- Spatscheck, Christian; Wolf-Ostermann, Karin 2016: Sozialraumanalysen. Ein Arbeitsbuch für soziale, gesundheits- und bildungsbezogene Dienste. Opladen & Toronto.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hg.) 2015: 25 Jahre Deutsche Einheit. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hg.) o.J. (a): Bevölkerung. Demografische Aspekte. Demografischer Wandel und Bevölkerungszahl. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/textbaustein-taser-blau-bevoelkerungszahl.html>, zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hg.) o.J. (b): 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland. Online verfügbar unter <http://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide/#!y=2060>, zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hg.) o.J. (c): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht durch »magisches Viereck«. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/magisches-viereck.html>, zuletzt geprüft am: 06.08.2020.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hg.) 2018: Pflegestatistik. Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung. Deutschlandergebnisse – 2017. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Hg.) 2018: Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- Statista Research Department (Hg.) o.J.: Anzahl der Mitglieder und Verbände des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) von 2012 bis 2019. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36979/umfrage/anzahl-der-mitglieder-und-verbaende-des-drk/>, zuletzt geprüft 26.01.2021.

- Tackenberg, Bo; Lukas, Tim; Borgmann, Carolin 2019: Sozialer Zusammenhalt in vielfältigen Quartieren. Was kann Nachbarschaftsarbeit leisten? Workshopbericht. Wuppertal.
- Tierney, Kathleen J. 2014: *The Social Roots of Risk. Producing Disasters, Promoting Resilience.* Stanford, California.
- Tierney, Kathleen J. 2019: *Disasters. A Sociological Approach.* Cambridge, Medford.
- United Nations (UN) 1994: *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World. Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation.*
- The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) 2015: *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030.* Genf. Online verfügbar unter [https://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkf ordren.pdf](https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkf ordren.pdf), zuletzt geprüft am 06.08.2020.
- Voss, Martin 2010: Resilienz, Vulnerabilität und transdisziplinäre Katastrophenforschung. In: Alexander Siedschlag (Hg.): *Jahrbuch für europäische Sicherheitspolitik 2009/2010.* Baden-Baden, S. 67-84.
- Voss, Martin; Dittmer, Cordula 2016: Resilienz aus katastrophensoziologischer Perspektive. In: Rüdiger Wink (Hg.): *Multidisziplinäre Perspektiven der Resilienzforschung.* Wiesbaden, S. 179-197.
- Weber, Thomas; Ely, Bianca 2015: Den Wandel aktiv gestalten – Wie das Deutsche Rote Kreuz das Ehrenamt nachhaltig stärkt. In: INKA-Forschungsverbund (Hg.): *Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement.* Schwalbach, S. 47-55.
- Wisner, Ben 2004: *Assessment of Capability and Vulnerability.* In: Greg Bankoff, Georg Frerks, Dorothea Hilhorst (Hg.): *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People.* London, S. 183-193.
- Wisner, Ben; Blaikie, Piers; Cannon, Terry; Davis, Ian 2004: *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters.* London.
- Wissenschaftliches Institut der AOK (WIdO) (Hg.) 2001: *Ambulantisierung – Konsequenzen für die Pflege.* Online verfügbar unter: [GGW\\_1/1001\(wido.de\)](http://GGW_1/1001(wido.de)), zuletzt geprüft am: 18.03.2021.
- Zeit Online (Hg.) 2020: *Nachbarschaftshilfe. In der Krise gewinnt Nachbarschaft neue Bedeutung.* Online verfügbar unter [https://www.zeit.de/gesellschaft/2020-03/nachbarschaftshilfe-nebenan-de-coronavirus-soziale-ben-ina-remmers?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F](https://www.zeit.de/gesellschaft/2020-03/nachbarschaftshilfe-nebenan-de-coronavirus-soziale-ben-ina-remmers?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F), zuletzt geprüft am 05.02.2020.

Ziebs, Hartmut; Jacobs, Sönke 2015: Die kommunale Dimension des Katastrophenschutzes. In: INKA-Forschungsverbund (Hg.): Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement. Schwalbach, S. 33-40.

# Soziologie



Michael Volkmer, Karin Werner (Hg.)

## **Die Corona-Gesellschaft**

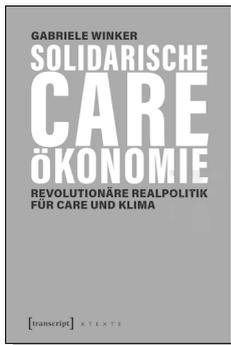
Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft

2020, 432 S., kart., Dispersionsbindung, 2 SW-Abbildungen  
24,50 € (DE), 978-3-8376-5432-5

E-Book:

PDF: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5432-9

EPUB: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5432-5



Gabriele Winker

## **Solidarische Care-Ökonomie**

Revolutionäre Realpolitik für Care und Klima

März 2021, 216 S., kart.

15,00 € (DE), 978-3-8376-5463-9

E-Book:

PDF: 12,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5463-3



Wolfgang Bonß, Oliver Dimbath,

Andrea Maurer, Helga Pelizäus, Michael Schmid

## **Gesellschaftstheorie**

Eine Einführung

Januar 2021, 344 S., kart.

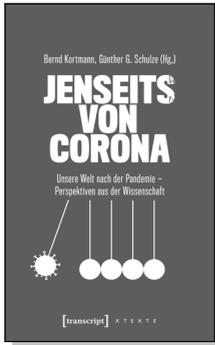
25,00 € (DE), 978-3-8376-4028-1

E-Book:

PDF: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4028-5

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

# Soziologie



Bernd Kortmann, Günther G. Schulze (Hg.)

## **Jenseits von Corona**

Unsere Welt nach der Pandemie –  
Perspektiven aus der Wissenschaft

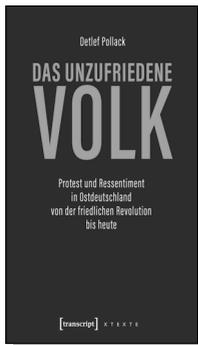
2020, 320 S., Klappbroschur, Dispersionsbindung,  
1 SW-Abbildung

22,50 € (DE), 978-3-8376-5517-9

E-Book:

PDF: 19,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5517-3

EPUB: 19,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5517-9



Detlef Pollack

## **Das unzufriedene Volk**

Protest und Ressentiment in Ostdeutschland  
von der friedlichen Revolution bis heute

2020, 232 S., Klappbroschur, Dispersionsbindung,  
6 SW-Abbildungen

20,00 € (DE), 978-3-8376-5238-3

E-Book:

PDF: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5238-7

EPUB: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5238-3



Juliane Karakayali, Bernd Kasperek (Hg.)

## **movements.**

**Journal for Critical Migration  
and Border Regime Studies**

Jg. 4, Heft 2/2018

2019, 246 S., kart.

24,99 € (DE), 978-3-8376-4474-6

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**