

Katastrophenszenarien in Deutschland - Einsatzmöglichkeiten für Freiwillige

Wie zukünftig freiwillige Helferinnen und Helfer für den Katastrophenschutz gewonnen und eingebunden werden sollten, damit dieser flächendeckend in Deutschland gewährleistet werden kann ist Hauptuntersuchungsgegenstand des Projektes INKA. Dabei geht es nicht ausschließlich darum neue Konzepte zur langfristigen Helferbindung zu entwickeln, sondern vielmehr darum einen empirisch fundierten und an der Praxis orientierten Beitrag zur Entwicklung von neuen (z.B. projektbezogen) Engagementformen unter Einbeziehung aller Bevölkerungsgruppen zu leisten.

Erster Arbeitsschritt: Bestimmung von Szenarien und Identifikation von Kompetenzerfordernissen an Freiwillige

Eine der ersten Aufgaben im Projekt INKA zur Bearbeitung dieser Problemstellung besteht darin, die für Deutschland relevanten Bedrohungslagen und Einsatzszenarien zu beschreiben und zu analysieren. Ziel dieser Projektaufgabe ist es, zu klären, welche Maßnahmen des Krisenmanagements in den jeweiligen Szenarien durch freiwillige Helferinnen und Helfer übernommen werden können und daraus entsprechende Qualifikations- bzw. Kompetenzerfordernisse an die freiwilligen Helferinnen und Helfer abzuleiten. Im Fokus stehen dabei Schadenslagen, für die der Einsatz von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern zur jeweiligen Krisenbewältigung unumgänglich ist.

Es wurden Szenarien ausgewählt, die für Deutschland als relevant gelten. Das bedeutet, dass tatsächlich eine Eintrittswahrscheinlichkeit besteht, eine gewisse Häufigkeit des Auftretens gegeben ist und nicht zuletzt die Notwendigkeit bzw. die Möglichkeit der Einbindung von Freiwilligen in die Bewältigung der Katastrophe besteht. Diese Merkmale erfüllen u.a. folgende Krisenszenarien: Extremwetterlagen (z.B. Wirbelsturm, Hochwasser, Hitzeperiode, Starkregen, Blitzeis, Kälteperiode), Ausfall kritischer Infrastruktur (z.B. Stromausfall, Ausfall der Lebensmittelversorgung, Zusammenbruch des IT-Netzes), Pandemie mit Auswirkungen auf den Menschen, Industrieunfall mit Auswirkungen auf die Bevölkerung und Evakuierung wegen Entschärfung einer Fliegerbombe. Nicht betrachtet im Projekt INKA werden demnach Katastrophen, deren Auftreten in Deutschland als gering einzuschätzen bzw. für deren Bewältigung kein breites ehrenamtliches Engagement sinnvoll ist. Hierzu zählen beispielsweise Erdbeben und Unfälle in atomaren Anlagen.

Mit Hilfe der zu bearbeitenden Szenarien sollen zugleich allgemeingültige Erkenntnisse im Hinblick auf die Bewältigung anderer Schadenslagen abgeleitet werden können. Daher wurde darauf geachtet, dass mit der Auswahl der Szenarien Großschadenslagen dargestellt werden und die Erfahrungen konkreter Einzelereignisse gebündelt werden können, d.h. es wurde vermieden, ein spezielles Szenario, das in der Realität stattgefunden hat, im Detail zu analysieren, z .B. das Elbe-Hochwasser von 2002, sondern Erfahrungen aus verschiedenen Hochwassern zu berücksichtigen. Des Weiteren war es wichtig, Szenarien zu wählen, die einen gemeinsamen Bezugsrahmen bei den im weiteren Projektverlauf noch durchzuführenden Befragungen von Hilfsorganisationen, Freiwilligen und Unternehmen bieten sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der Einbindung von Freiwilligen zwischen Krisenlagen erkennbar werden lassen.

Um eine intensive Bearbeitung der Krisenszenarien im weiteren Projektverlauf gewährleisten zu können (u.a. im Rahmen der Arbeitsgruppen der Workshopreihe), wurde sich auf drei Krisenszenarien beschränkt: extremes Hochwasser, flächendeckender und lang anhaltender Stromausfall sowie Evakuierung zwecks Entschärfung einer Fliegerbombe. Hochwasser ist eine in den letzten Jahren in Deutschland vermehrt aufgetretene Großschadenslage, die besondere Herausforderungen an alle im Katastrophenschutz beteiligten Akteure stellt, flächendeckend sowohl im ländlichen wie auch urbanen Raum auftritt und oft mit einer hohen Bereitschaft von freiwilligen ad-hoc-Helfenden einhergeht. Durch das Szenario Stromausfall werden die Folgen eines Ausfalls der kritischen Infrastruktur untersucht. Bei der Evakuierung von weiten Teilen einer Stadt wegen einer Bombenentschärfung stehen besonders die Bedarfe und Potenziale im Bereich der sozialen Betreuung von unverletzt Betroffenen im Vordergrund (insbesondere die von vulnerablen Personengruppen wie Ältere, pflegebedürftige Menschen).

Die drei unterschiedliche Typen bilden zudem unterschiedliche Aspekte von Gefahrenlagen dar:

- räumliche Ausdehnung,
- Vorbereitungszeit,
- plötzlicher/schleichender Eintritt,
- kurze/lange Dauer der Krise,
- geografischer Standort,
- Dauer der Wiederherstellung des Normalzustands,
- Anzahl der Betroffenen und
- Anzahl der erforderlichen Ersthelferinnen und Ersthelfer.

Somit wird mit dieser Auswahl an Szenarien auch ein breites Spektrum an erforderlichen Maßnahmen zur Krisenbewältigung und Anforderungen an Qualifikationen an freiwillige Helferinnen und Helfer abgedeckt.

Zusammenfassend lässt sich diese Projektaufgabe in drei Arbeitsschritte unterteilen. Schritt eins umfasst die Bestimmung und Beschreibung von INKA relevanten Szenarien. Im zweiten Schritt werden die hierfür erforderlichen Maßnahmen identifiziert. Mit Schritt drei wird eine Bestandsaufnahme über die erforderlichen einsatzspezifischen Qualifikations- und Kompetenzanforderungen an freiwillige Helferinnen und Helfer zur Krisenbewältigung erstellt.

Projektaufgabe „Szenariobestimmung und Erstellung eines Kompetenzcluster von freiwillig Helfenden“

Arbeitsschritt 1: Analyse der Auswirkung der Katastrophe und Priorisierung von Schutzgutbereichen.



Arbeitsschritt 2: Identifikation von Maßnahmen des Krisenmanagements unter Einbeziehung von freiwilligen HelferInnen.



Arbeitsschritt 3: Bestandsaufnahme über erforderliche Qualifikationen und Kompetenzen von HelferInnen (zur Durchführung der Krisenmanagementmaßnahmen).

Workshop liefert erste Erkenntnisse

Der erste Arbeitsschritt wurde vom Deutschen Roten Kreuz (Konsortialführer) in Zusammenarbeit mit den Projektpartnern Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement und Berliner Feuerwehr als Teil der Vorbereitung des ersten Workshops im Projekt INKA abgeschlossen. Hierfür wurden zunächst die charakteristischen Merkmale der Krise analysiert und dann die jeweiligen Schutzziele priorisiert, d.h. festgelegt, welche Versorgungsstrukturen und Leistungen es in der Akuthilfephase an erster Stelle aufrechtzuerhalten gilt. Der Workshop fand am 23. Januar 2013 im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes statt. Über 35 Teilnehmende diskutierten zum Thema „Schadensszenarien – Anforderungen an freiwillige HelferInnen und Hilfsorganisationen zu deren Bewältigung“. Neben den sechs Verbundpartnern beteiligten sich das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, der Arbeiter-Samariter-Bund e.V., der Malteser Hilfsdienst e.V., die Johanniter-Unfall-Hilfe e.V., die

Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger, der Verband der Feuerwehren in NRW e.V. sowie der Deutsche Feuerwehrverband e.V.

Der Workshop selbst lieferte entscheidenden Input zu Arbeitsschritt zwei und einen ersten Beitrag zu Arbeitsschritt drei der hier beschriebenen Projektaufgabe. In drei Arbeitsgruppen wurden die drei eingangs erwähnten Großschadenslagen diskutiert. Dabei stand im Mittelpunkt die Frage, wie freiwillige Helferinnen und Helfer in die Bewältigung der jeweils vorliegenden Schadenslage eingebunden werden können. Hierfür wurden zunächst die Maßnahmen, die gemäß Einsatzplan und -strukturen der am Katastrophenschutz beteiligten Organisationen, zur Krisenbewältigung greifen, betrachtet (Arbeitsschritt zwei). Unterschieden wurde dabei zwischen Maßnahmen, die nur von professionellen Helfenden (aus dem Ehren- und Hauptamt) durchgeführt werden dürfen und solchen, die mit Unterstützung von ad hoc-Helfenden aus der Bevölkerung vor Ort durchgeführt werden können. Darüber hinaus wurde zusätzliches Potenzial für die Einbindung von freiwillig Helfenden ermittelt. Hierbei standen weniger einsatztechnische Anforderungen im Mittelpunkt, als vielmehr die Herausforderungen an die beteiligten Organisationen bei der Einbindung von freiwillig Helfenden ins Krisenmanagement.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse für die weitere Projektentwicklung, die sich aus den Arbeitsgruppen des ersten Workshops ergab, ist die Unterscheidung von verschiedenen Gruppen von freiwillig Helfenden. Unter professionellen Katastrophenschutz-Helfenden versteht man ausgebildete Helfende. Hierzu zählen sowohl hauptamtliche als auch ehrenamtliche Kräfte. Um eine allgemein verständliche Begriffsverwendung bei der Unterscheidung der verschiedenen freiwillig Helfenden zu erzielen, gilt es, sich im weiteren Projektverlauf auf gemeinsame Begrifflichkeiten und Definitionen zu verständigen. Unter den Teilnehmenden des Workshops wurde sich bereits darauf verständigt bei spontanen Helfenden vor Ort, die nicht oder nur leicht ausgebildet sind und in der Regel keiner Hilfsorganisation angehören, von „ad-hoc-Helfenden“ zu sprechen. In keinem Fall sollen ad-hoc-Helfende als Ehrenamtliche oder ehrenamtlich Helfende bezeichnet werden, da mit diesen Begriffen im allgemeinen Sprachgebrauch die ausgebildeten Helfenden und Mitglieder der Hilfsorganisationen assoziiert werden.

Als weitere wichtige Erkenntnis der Arbeitsgruppen wurden verschiedene „Rekrutierungswege“ für die Gruppe der ad-hoc-Helfenden identifiziert: z.B. solche, die über die örtlichen Sozialeinrichtungen mit festen Strukturen des freiwilligen Engagements kommen und für die Katastrophenvorsorge nutzbar gemacht werden können. Eine weitere Gruppe von möglichen ad-hoc-Helfenden könne über die Einbindung von bestimmten Berufsgruppen wie Lehrer, Kindererzieher oder Handwerker gewonnen werden, sowie über die Identifizierung von „Leuchtturm-

Ansprechpartnern“ wie Kioskbesitzer und Bäcker. Die verschiedenen ad-hoc-Helfenden kennen die Bewohner des Quartiers und die quartiersspezifischen Besonderheiten besonders gut und können daher einen wichtigen Beitrag zur Krisenbewältigung von (Groß-)Schadenslagen leisten.

Im Hinblick auf den Einsatz der verschiedenen Gruppen von freiwillig Helfenden, resümierten die Workshopteilnehmer, dass die klassische Gewinnung von Ehrenamtlichen insbesondere für die Bewältigung der Anfangsphase von Großschadenslagen von Bedeutung sei, d.h. für die Akuthilfephase. Die Strukturen zur Integration von ad-hoc-Helfenden und die ausreichenden Selbsthilfekapazitäten der Bevölkerung hingegen seien für die Bewältigung länger anhaltender Großschadenslagen relevant bzw. solchen Großschadenslagen deren Ausmaße erst nach und nach hervortreten (siehe eingangs aufgeführtes Merkmal „schleichendes Auftreten einer Krise“).

Diese Schlussfolgerung basiert auf der vorangegangenen Feststellung, dass es Aufgaben bzw. Maßnahmen des Krisenmanagements gibt, die nur von der Polizei und professionell ausgebildeten Kräften der Feuerwehr und den Rettungsdiensten übernommen werden können, d.h. sowohl von hauptamtlichen wie ehrenamtlichen Helfenden. Zu den Aufgaben zählen beispielsweise die Absperrung des Evakuierungsbereichs, Intensiv-Krankentransporte etc. und fallen zumeist in der Akuthilfephase ein. Die Einbindung von ad-hoc-Helfenden ins Krisenmanagement dieser Einsatzphase kommt schon aus rechtlichen Gründen nicht in Frage (z.B. fehlender Versicherungsschutz).

Die Teilnehmenden des Workshops stellten fest, dass es zu einem späteren Zeitpunkt des Einsatzablaufs noch viel unausgeschöpftes Potenzial für die Einbindung von ad-hoc-Helfenden gibt (z.B. bei der Betreuung von zu evakuierenden Personen). Das größte Potenzial für die Einbindung von ad-hoc-Helfenden fände sich außerhalb der akuten Einsatzphase, d.h. als Teil der Katastrophenvorsorge. Hierbei wurde besonders die Notwendigkeit betont, die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung wie Erstmaßnahmen und Erste Hilfe zu stärken. Dies könnte zudem Nebeneffekte wie eine verstärkte Sensibilisierung für Schadenslagen und Risiken mit sich bringen oder sogar zum Engagement in den Organisationen animieren (etwa über entsprechende Basisausbildungen). Auch die Nachbarschaftshilfe (Versorgung mit Nahrung, Betreuung) spiele dabei eine wichtige Rolle. Wichtig sei dabei, die Grenzen der Selbsthilfe aufzuzeigen. Die Maßnahmen dürften keine Gefahr für Leib und Leben des Helfenden sein.

Die nächsten Projektaufgaben

Zusammenfassend wurden durch die Diskussion in den drei Arbeitsgruppen drei Bereiche identifiziert, die es im weiteren Projektverlauf weiter zu bearbeiten gilt.

- Die „klassische“ Gewinnung von freiwilligen Helferinnen und Helfern, die auch bereit sind, eine für den Katastrophenschutz notwendige Ausbildung zu absolvieren.
- Die Schaffung von Organisations- und Einsatzstrukturen, mit denen es möglich ist, auch ad-hoc-Helfende in die Abläufe zu integrieren. Hier wurde die Bedeutung von quartiersbezogenen Konzepten betont.
- Die Schärfung des Bewusstseins für den Katastrophenschutz in der allgemeinen Bevölkerung, um die Selbsthilfekapazitäten der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen.

Im dritten und letzten Arbeitsschritt der hier beschriebenen Projektaufgabe werden, wie eingangs erwähnt, die erforderlichen Qualifikationen der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer zur Bewältigung der ausgewählten Krisenszenarien bestimmt und so weit wie möglich konkretisiert. Hierfür werden derzeit die Einsatzstrukturen und dafür nötigen Ausbildungswege der Hilfsorganisationen verglichen und mögliche strukturelle Hindernisse und Defizite identifiziert. Ziel ist es, bis September 2013 eine Bestandsaufnahme über die Qualifikationen und Kompetenzen von freiwillig Helfenden zur Bewältigung der beschriebenen Großschadenslagen zu erstellen (ein sog. Kompetenzcluster).

Die Ergebnisse des ersten Workshops und weitere Ergebnisse der hier beschriebenen Projektaufgabe (z.B. das Kompetenzcluster) fließen in die parallel gestarteten Projektaufgaben der Partner mit ein. Im Rahmen der nächsten beiden Workshops werden die Ergebnisse der bis dahin abgeschlossenen Studien und Interviews zum Thema Organisationsstrukturen und Motivlagen von freiwillig und potenziell freiwillig Helfende vorgestellt und diskutiert. Hierbei wird an die Ergebnisse der vorangegangenen Workshops angeknüpft.

Claudia Schorr koordiniert als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sachgebiet Sicherheitsforschung beim Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes das Projekt INKA.

Kontakt: SchorrC@drk.de