

## **Zukunftsfähigkeit sichern: Neue Konzepte für den Katastrophenschutz**

Seine Bürgerinnen und Bürger vor Gefahren zu schützen, ist eine der Kernaufgaben des modernen Staates. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA und der Elbeflut 2002 rückten Fragen der Sicherstellung des Katastrophenschutzes in Deutschland bei Politik und Gesellschaft wieder stärker in den Vordergrund. Der Bundesminister des Innern einigte sich mit den Innenministern und -senatoren der Länder auf eine stärkere Zusammenarbeit der beiden föderalen Ebenen, um das Krisenmanagement insgesamt zu verbessern und auf neue Bedrohungslagen effektiv reagieren zu können.

Den Katastrophenschutz jedoch allein aus hauptamtlichen Kräften sicherzustellen, wäre nicht finanzierbar. Das freiwillige Engagement von engagierten Helferinnen und Helfern ist auch in Zukunft unverzichtbar zur Sicherstellung des Hilfeleistungssystems in Deutschland. Hierzu sind alle gesellschaftlichen Akteure gefragt, die Hilfsorganisationen genauso wie die Unternehmen und Behörden. In dem interdisziplinären Forschungsprojekt INKA kooperieren deshalb neben dem DRK auch die Berliner Feuerwehr, das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, die Universitäten Greifswald und Stuttgart sowie das Fraunhofer Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation. Im Zuge des Projektes sollen eingehend die Motive und Erwartungen von Engagierten in Bezug auf das Ehrenamt im Katastrophenschutz sowie die Strukturen und Prozesse der Einsatzdienste analysiert werden. Über die Bildung eines Arbeitskreises für Wirtschaftspartner werden die je eigenen Bedarfe und Interessen von Unternehmen und Hilfsorganisationen untersucht, um Kooperationsmöglichkeiten zu ergründen und den gegenseitigen Gewinn insbesondere durch die erworbenen Qualifikationen der Helfenden zu unterstreichen. Weil die Forschungsergebnisse und die daraus abzuleitenden Handlungsempfehlungen praxisnah sein sollen, sind weitere Organisationen des Katastrophenschutzes in das Projekt eingebunden: Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, Johanniter-Unfall-Hilfe, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Verband der Feuerwehren in NRW sowie das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe.

Ziel des Projekts „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“ ist es, neue Erkenntnisse zur Koppelung bewährter Strukturen der Krisenbewältigung mit Selbstorganisationskapazitäten der Gesellschaft auf eine zuverlässige Basis zu stellen. In der Ansprache der breiten Bevölkerung für das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz könnte ein wichtiger Schlüssel liegen, um die Resilienz, d.h. die Widerstandsfähigkeit gegenüber Katastrophen, des Einzelnen wie auch der gesamten Gesellschaft zu stärken, die Selbsthilfefähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger zu fördern und bestehende Formen der Nachbarschaftshilfe auszuweiten. Denn in Folge des Endes der Ost-West-Konfrontation sank das Wissen über Katastrophenvorsorge und die Maßnahmen zur Vorsorge und Bewältigung von komplexen Schadensereignissen im vereinigten Deutschland spürbar. Die Mehrheit der Bevölkerung hält die Gefahr, die von Katastrophen ausgeht, für gering und sieht sich deshalb auch nicht in der Verantwortung, eigene Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen (vgl. Alliant Deutschland AG: 2008, S. 11f).

### **Katastrophenschutz in Deutschland: Freiwillige als Rückgrat**

In Deutschland arbeiten staatliche und nicht-staatliche Organisationen, Behörden und Einrichtungen eng zusammen, um im Katastrophenfall die Schäden zu begrenzen und die Not der Betroffenen zu lindern. Das Deutsche Rote Kreuz definiert Katastrophe als „ein (Groß-)Schadensereignis natürlichen Ursprungs (Erdbeben, Sturmfluten, Vulkanausbruch etc.) oder durch menschliche Aktivitäten verursacht (Chemieunfall, Flugzeugabsturz, Anschlag etc.), das zu einer gegenwärtigen Gefahr für das Leben oder die Gesundheit einer Vielzahl von Menschen für die Umwelt oder für sonstige bedeutsame Rechtsgüter führen kann“ (DRK: 2001, S. 11). Diese Begriffsbestimmung trifft auf das schwere Zugunglück in Eschede ebenso zu wie auf den Orkan Kyrill, der im Januar 2007 das öffentliche Leben in Teilen Europas zum Erliegen brachte.

Insbesondere in Sachsen erinnern sich die Menschen noch sehr gut an die „Jahrhundertflut“ im August 2002. Ungewöhnlich starke Regenfälle führten zu einem Anstieg der Pegelstände mehrerer Flüsse. Über 100.000 hauptamtliche und freiwillige Helfer von Hilfsorganisationen, Feuerwehren, Technisches Hilfswerk und Bundeswehr waren über Tage im Einsatz, um in Not geratene Menschen zu retten, Häuser vor den Wassermassen zu schützen, Kulturschätze in Sicherheit zu bringen und Öl-Tanks zu sichern. Der Katastrophenschutz umfasst somit alle Maßnahmen zum „Schutz von Menschen, Sachgütern und der natürlichen Umwelt vor dem Eintritt und den Folgen einer Katastrophe“ (ebenda, S. 12).

Als Teil der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist das DRK national wie international im Katastrophenschutz tätig. Allein dort sind über 400.000 Menschen in den fünf Gemeinschaften Bereitschaften, Wasserwacht, Bergwacht, Wohlfahrts- und Sozialarbeit sowie Jugendrotkreuz organisiert. Mit rund 160.000 ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern sorgen die Bereitschaften mit dafür, dass sich die Menschen in Deutschland auf die geschlossene DRK-Hilfekette aus Beraten, Vorsorgen, Retten, Betreuen, Pflegen und Nachsorgen verlassen können. Für ihren Einsatz werden die freiwilligen Helferinnen und Helfer intensiv aus- und fortgebildet, regelmäßige Übungen helfen, die Einsatzstrukturen zu verstehen und das Wissen zu festigen. Durch seine föderale Struktur mit 19 Landesverbänden und rund 5.500 Kreisverbänden ist das DRK im gesamten Bundesgebiet vertreten und kann so schnell und effizient Hilfe leisten. Das Jugendrotkreuz mit seinen 117.000 Mitgliedern im Alter von 6 bis 27 Jahren organisiert Ferienfreizeiten, setzt sich für den Umweltschutz ein und bildet junge Menschen in Erster Hilfe aus. Dazu kommen die weiteren Hilfsorganisationen, in denen ebenfalls eine große Anzahl an Freiwilligen organisiert ist.

Diese Zahlen zeigen, dass die Einsatzfähigkeit des Deutschen Roten Kreuzes wie der anderen Katastrophenschutzorganisationen von den ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern abhängig ist. Zwar ist die grundsätzliche Bereitschaft zum freiwilligen Engagement in Deutschland ungebrochen hoch, jedoch ergeben sich aus dem gesellschaftlichen Wandel neue Herausforderungen für die Rettungs- und Hilfsorganisationen.

Die Bundesregierung geht auf Grundlage der Selbsteinschätzungen der öffentlichen und privaten Organisationen davon aus, dass derzeit rund 1,7 Millionen Menschen aktiv im Bevölkerungsschutz tätig sind. Deren Bedeutung wird auch von der verfassten Politik hervorgehoben. So betont die Ständige Konferenz der Innenminister, dass die Basis für den Katastrophenschutz das „gegliederte, zum großen Teil auf Ehrenamtlichkeit und Freiwilligkeit beruhende einheitliche Hilfeleistungssystem“ (Ständige Konferenz der Innenminister: 2003) bildet. Daher lobt das Bundesinnenministerium seit 2009 den Förderpreis „Helfende Hand“ aus, um ihre gesellschaftliche Anerkennung zu fördern. Damit sollen wirksame Ideen und Konzepte ausgezeichnet werden, die das Interesse der Menschen für ein ehrenamtliches Engagement im Bevölkerungsschutz wecken. Dass auch die Aktivitäten von Unternehmen geehrt werden, spiegelt die besondere Verantwortung der Wirtschaft bei der Sicherstellung des Zivil- und Katastrophenschutzes in Deutschland wider, zum Beispiel durch die Freistellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für die Dauer des Einsatzes.

## **Gesellschaftlicher Wandel: Neue Herausforderungen**

Gesellschaftliche Veränderungen stellen die Rettungs- und Hilfsdienste jedoch vor Herausforderungen. Die gestiegenen Anforderungen an Mobilität und Flexibilität in der Arbeitswelt erschweren die Aufnahme einer zeitintensiven und verantwortungsreichen ehrenamtlichen Tätigkeit. Ohne die notwendigen Aus- und Fortbildungen sowie die Teilnahme an Übungen lassen sich die komplexen und verantwortungsvollen Einsätze im Bevölkerungsschutz aber nicht bewältigen. Zudem pendeln immer mehr Erwerbstätige zur Arbeitsstätte. Dann noch rechtzeitig am Einsatzort sein, wird für die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer immer schwieriger. Die Sicherstellung der Gefahrenabwehr ist insbesondere im ländlichen Raum bedroht.

Die tiefgreifenden Veränderungen in der Arbeitswelt sind aber nur ein Trend von vielen, der sich nachhaltig auf das Ehrenamt in den freiwilligen Hilfsorganisationen auswirkt. So konstant die Engagementbereitschaft in Deutschland auch ist, so einschneidend sind die Veränderungen in den Engagementformen. Die Leistungen, die die Rettungs- und Hilfsdienste im Bevölkerungsschutz erbringen, beruhen maßgeblich auf dem klassischen Ehrenamt, das sich vor allem durch Langfristigkeit und Verbindlichkeit, Mitgliedschaft in der Organisation sowie altruistische Motive auszeichnet. Der gesellschaftliche Wandel, den die Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahrzehnten durchlaufen hat, ließ neue Formen des bürgerschaftlichen Engagements in den Vordergrund rücken, das sich stärker an den eigenen Bedürfnissen und Wünschen der Freiwilligen orientiert. Das moderne Engagement ist zunehmend projektorientiert, flexibel, informell und weniger auf eine Mitgliedschaft ausgerichtet. Neue Engagementfelder tun sich auf, die Rettungs- und Hilfsdienste konkurrieren stärker als in der Vergangenheit um die Gunst der zum bürgerschaftlichen Engagement bereiten Menschen. Abwechslungsreiche Tätigkeiten, die sich an den eigenen Interessen orientieren, Qualifizierungen für das Ehrenamt und darüber hinaus sowie Gemeinschaftserlebnisse sind nur einige von vielen Anreizen, die das Engagement in die Rettungs- und Hilfsorganisationen attraktiv machen.

Vor diesem Hintergrund wird in den Organisationen unter anderem verstärkt darüber diskutiert, ob und wenn ja, wie ad-hoc-Helferinnen und Helfer in die Katastrophenbewältigung einbezogen werden können. Denn die Anteilnahme der Bevölkerung ist nach wie vor groß, insbesondere dann, wenn die Medien bedrückende Bilder vom Leid der Betroffenen zeigen. Dann nehmen nicht nur Geld- und Sachspenden zu sondern auch spontane Hilfsangebote. Die Organisationen des Katastrophenschutzes stehen dann allerdings vor der Herausforderung, wie sie mit diesen ad-hoc-Helfenden umgehen sollen. Den Einsatzdiensten sind weder ihre

Qualifikationen noch ihre Vorerfahrungen bekannt – und im Gegensatz zu den Helferinnen und Helfern, die in einer der Organisationen Mitglied sind, ist diese Gruppe von Helfenden auch nicht versichert. Der DRK-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern hat deshalb in Kooperation mit dem Norddeutschen Rundfunk das Pilotprojekt „Team MV“ initiiert. Nach Vorbild des Österreichischen Roten Kreuzes wurde in einer landesweiten Kampagne Menschen dazu aufgerufen, sich beim DRK registrieren zu lassen, um bei einer Katastrophe oder einem größeren Unglück einfache Arbeiten auszuführen, die die professionellen Kräfte des DRK entlasten: Sandsäcke befüllen, Feldbetten in Notunterkünften aufbauen, Kinder betreuen oder nach einem Busunfall mit ausländischen Reisenden dolmetschen. Für die Dauer des Einsatzes schließen die freiwilligen Helferinnen und Helfer eine Kurzmitgliedschaft mit dem DRK ab und sind so rechtlich abgesichert. Nachdem das Projekt am 8. Mai 2011 offiziell gestartet ist, sind nunmehr über 430 Menschen mit ihren Kontaktdaten und relevanten Qualifikationen registriert. Das Deutsche Rote Kreuz kann so je nach Art der Katastrophe in der Datenbank gezielt nach unterstützenden Helferinnen und Helfern suchen. Mit diesem Konzept sollen die in der Bevölkerung vorhandenen Potentiale stärker genutzt und die Resilienz der Gesellschaft mittelfristig gestärkt werden. Die Frage, ob dieses Modell der strukturierten Einbindung von registrierten, basisqualifizierten freiwilligen Helferinnen und Helfer auf Dauer tragfähig ist und zur Sicherstellung des Katastrophenschutzes in Deutschland beitragen kann, lässt sich derzeit noch nicht beantworten. Seit dem Beginn von „Team MV“ kam es in Mecklenburg-Vorpommern zu keiner Katastrophe, die den Einsatz dieser Helfergruppe erforderlich gemacht hätte.

Inwieweit sich aber die neuen Engagementformen mit den Anforderungen des Bevölkerungsschutzes in Einklang bringen lassen, ist eine der Fragen, mit denen sich das Deutsche Rote Kreuz und die Partner im Projekt „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“ (INKA) befassen. Neben der Frage, wie sich die neuen Engagementformen mit den Anforderungen des Katastrophenschutzes in Einklang bringen lassen, will das Projekt „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“ (INKA) auch untersuchen, ob es Hürden gibt, die einzelnen sozialen Gruppen den Zugang zu den Hilfsorganisationen erschweren. Denn die Zusammensetzung der Helferinnen und Helfer im Katastrophenschutz spiegelt bislang nicht die gesellschaftliche Vielfalt Deutschlands wider. Mehr Menschen mit Migrationshintergrund für den Bevölkerungsschutz zu gewinnen, ist deshalb eine der Schwerpunkte bei INKA. Dabei kann auf Erfahrungen aus den Verbänden zurückgegriffen werden. So arbeitet z.B. das DRK seit 2004 systematisch zur interkulturellen Öffnung der eigenen Strukturen mit dem Ziel der umfassenden und

gleichberechtigten Teilhabe von allen in Deutschland lebenden Menschen. Das Berliner Rote Kreuz arbeitet aktiv im europaweiten Modellprojekt „PROTECT – Lernen und helfen im Ehrenamt“ mit (weitere Informationen zum Projekt: <http://bgz-protect.eu/>). Migrantinnen und Migranten sollen gezielt für ein Ehrenamt im Katastrophenschutz angesprochen werden. Die dabei vermittelten praxisbezogenen Schlüsselqualifikationen, lassen sich für Beruf und Beschäftigung nutzen und ermöglichen die gesellschaftliche Teilhabe und Anerkennung.

### **Neue Bedrohungslagen: Kritische Infrastrukturen, Extremwetter und Unfälle**

Staatliche und nicht-staatliche Organisationen kamen in den letzten Jahren bei verschiedenen Naturkatastrophen und Großschadenslagen zum Einsatz: Hochwasser an Elbe (2002) und Oder (2005), Zugunglück in Eschede (1998), mehrtägiger Stromausfall im Münsterland (2005) sind einige Einsätze, die vielen Helferinnen und Helfern im Gedächtnis geblieben sind. Darüber hinaus wurden insbesondere die Ehrenamtlichen des DRK-Betreuungsdienstes aktiv, wenn zur Entschärfung einer Bombe aus dem Zweiten Weltkrieg Straßenzüge oder ganze Stadtteile evakuiert werden mussten, wie zuletzt Anfang dieses Jahres als in Hannover 25.000 Menschen ihre Wohnungen verlassen mussten. Dieses Einsatzbeispiel verdeutlicht auch, wie sich aus dem gesellschaftlichen Wandel neue Anforderungen an das Deutsche Rote Kreuz ergeben. Die Zunahme von pflegebedürftigen Menschen (Expertenschätzungen gehen von einem Anstieg um 100 Prozent auf 4,5 Millionen Menschen bis 2050 aus) führt zu einem erhöhten Betreuungsbedarf, was wiederum mehr Helferinnen und Helfern erfordert.

### **Das Projekt INKA und seine einzelnen Arbeitspakete**

Der Frage, wie Rettungs- und Hilfsorganisationen diesen Herausforderungen begegnen und auch in Zukunft Ehrenamtliche in den Katastrophenschutz integrieren können, geht INKA in mehreren Arbeitspaketen nach (vgl. auch [www.inka-sicherheitsforschung.de](http://www.inka-sicherheitsforschung.de)). Über drei Jahre werden in dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ geförderten Forschungsprojekt zunächst verschiedene thematische Schwerpunkte gesetzt (vgl. die weiteren Beiträge dieses Newsletters). Es wird analysiert, welche Einsatzmöglichkeiten für verschiedene Helferinnen und Helfer in bestimmten Katastrophenszenarien bestehen (AP 2), wie die organisatorischen Rahmenbedingungen für den Einsatz Freiwilliger im Katastrophenschutz sind (AP 3) und welche Motivationslagen bei im Katastrophenschutz freiwillig Engagierten vorherrschen (AP 4). Nicht zuletzt wird analysiert, welchen Beitrag Unternehmen zur

Verbesserung der Integration Freiwilliger im Katastrophenschutz leisten können (AP 5).

Um diese Aspekte thematisch zu bearbeiten, werden wissenschaftliche Literaturrecherchen, repräsentative Umfragen und (halb)strukturierte Interviews durchgeführt. Darüber hinaus wird ein diskursiver Ansatz verfolgt: In einer Workshopreihe (AP 7) werden die jeweiligen Themen mit assoziierten Partnern und weiteren externen Expertinnen und Experten ausführlich diskutiert, um einen Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis zu gewährleisten.

Die abschließenden Arbeitspakete haben zur Aufgabe, die Ergebnisse zu bündeln und für die Praxis aufzubereiten. Ein integriertes Konzept führt die Ergebnisse der inhaltlich orientierten Arbeitspakete zusammen (AP 8), sodass auf dieser Basis Leitfäden für Verbände (AP 9) und Unternehmen (AP10) erarbeitet werden können. Nicht zuletzt werden das Projekt und seine Ergebnisse an Fachöffentlichkeit und Politik durch Publikationen und Fachveranstaltungen kommuniziert (AP 11). Schließlich gilt es auch, Politik und Gesellschaft für die Notwendigkeit und hohe Verantwortung des Ehrenamtes im Katastrophenschutz zu sensibilisieren.

**Thomas Weber** koordiniert als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sachgebiet Sicherheitsforschung beim Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes das Projekt INKA.

**Kontakt:** WeberTh@drk.de

## Literatur

Vgl. Allianz Deutschland AG (Hrsg.): Katastrophenschutz auf dem Prüfstand. Analysen, Prognosen und Empfehlungen für Deutschland. München: 2008, S. 11f.

Beschluss der Sondersitzung des Arbeitskreises V der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 25.03.2002 in Hannover: „Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“.

Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.): Krisenmanagement-Vorschrift des Deutschen Roten Kreuzes (K-Vorschrift), Berlin 2001, S. 11.