Engagement im Bevölkerungsschutz in die Zukunft denken

Eine Metaperspektive auf Forschung und Praxis

Sara T. Merkes, Theresa Zimmermann und Martin Voss

Das Projekt ATLAS-ENGAGE zieht Bilanz: Was wurde bereits zu Engagement und Ehrenamt im Bevölkerungsschutz geforscht? Welche praktischen Ansätze gibt es zur Stärkung des Engagements und zur Zusammenarbeit unterschiedlicher Engagementtypen? Und wo stehen wir, was lernen wir und welche Bedarfe für Forschung und Praxis ergeben sich für die Zukunft?

Ehrenamt und Engagement fungieren gewissermaßen als Kitt, der unsere Gesellschaft verbindet und prägt – im Alltag, aber ebenso in Krisenzeiten. Im vom BBK geförderten Projekt ATLAS-ENGAGE gehen wir den Fragen nach, welche gesellschaftlichen Entwicklungen sich wie auf Engagement im Bevölkerungsschutz auswirken und wie sich partizipative Krisenbewältigung in Zukunft gestalten könnte. Hierzu bündeln wir in einem Trendbericht Forschungs- und Fachperspektiven zu Treibern von sich verändernden Hilfsformen und Gefahren, die sich wiederum auf die Einsatzlagen auswirken. Vor diesem Hintergrund analysieren wir den beachtlichen Forschungs- und Praxisstand zu Engagement in Krisen. Bislang konnten wir über 70 Forschungsprojekte und 270 Praxisansätze sammeln, die wir einer strukturierten Metaanalyse unterziehen. Das Projekt ATLAS-ENGAGE ist auf zwei Jahre angelegt und befindet sich aktuell in der Halbzeit. Somit sind die im folgenden geschilderten Einblicke als derzeitiger Arbeitsstand zu begreifen.

Bevölkerungsschutz als System im Wandel

Schauen wir uns Megatrendanalysen, Beiträge aus Praxis und Forschung und Perspektiven von Fachleuten an, dann lassen sich einige große Entwicklungsbereiche identifizieren, die Konsequenzen für das komplexe deutsche Hilfeleistungssystem im weiteren und den Bevölkerungsschutz im engeren Sinne haben bzw. teilweise dieses auch schon mit zu dem gemacht haben, was wir heute vorfinden. Durch eine strukturierte Literaturrecherche und ein in-

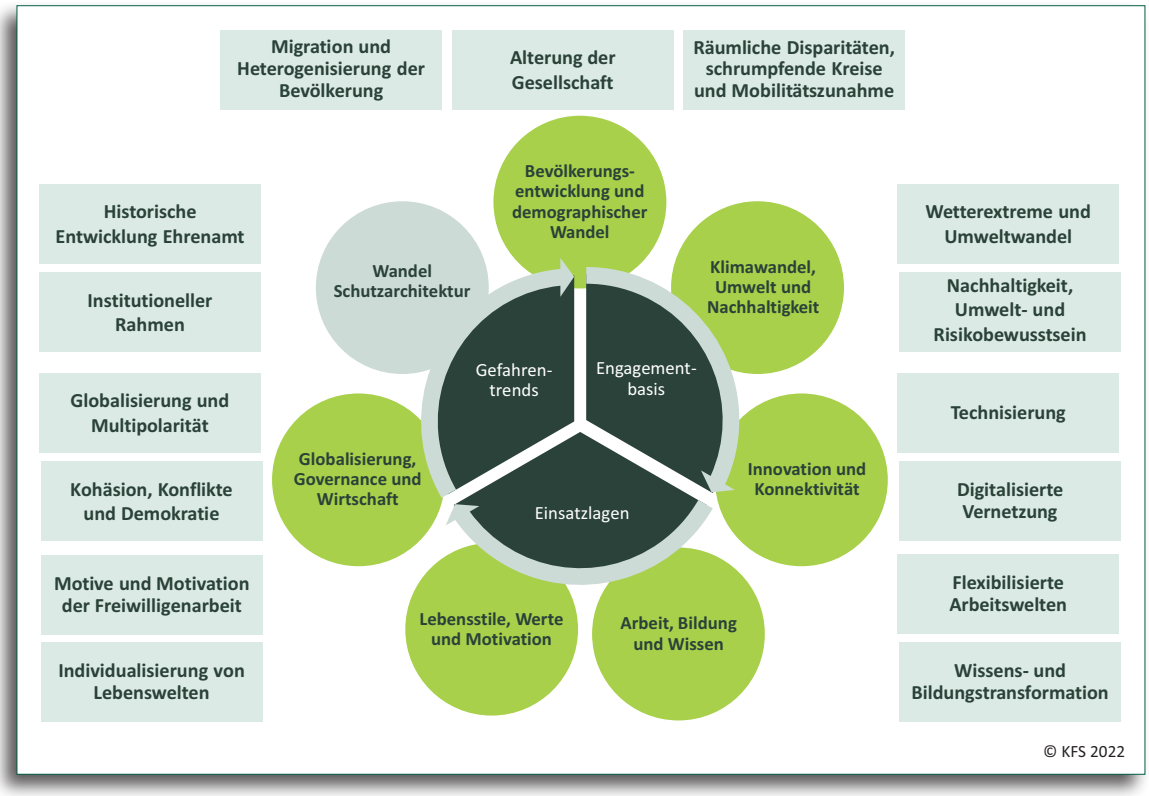

Abbildung 1: Trends und Auswirkungen auf Engagement im Bevölkerungsschutz.

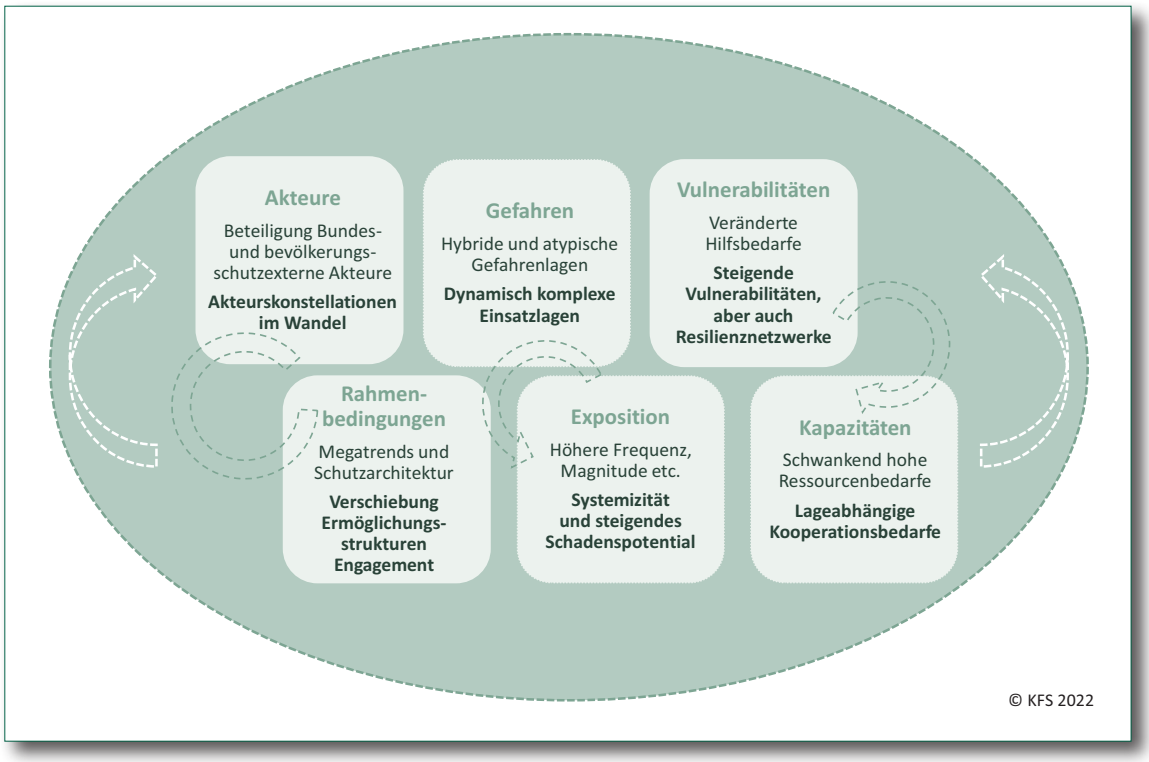

Abbildung 2: Veränderungen und Veränderungsbedarfe im Bevölkerungsschutz.

haltsanalytisches Vorgehen haben wir – zusätzlich zu Entwicklungen der Schutzarchitektur selbst – sechs sogenannte Megatrend-Cluster identifiziert, die jeweils verschiedene Trends mit Auswirkungen auf den Bevölkerungsschutz allgemein, Gefahren- und Einsatzlagen sowie Engagement(formen) umfassen (Abbildung 1). Seien es Bevölkerungsentwicklung, Klimawandel, Digitalisierung, Arbeits- und Bildungswelten, Werte und Motivationen, Globalisierung, Politik und Wirtschaft oder auch die Veränderungen der institutionellen Schutzarchitektur – der Bevölkerungsschutz existiert nicht isoliert von der Bevölkerung bzw. Gesellschaft, der er verpflichtet ist. Im Gegenteil, er wird von ihr mitgestaltet und getragen. Umso wichtiger ist es, immer wieder zu fragen, was Entwicklungen im Großen wie im Kleinen für den Katastrophen- und Zivilschutz im Allgemeinen und – wie in unserem Projekt – im Besonderen für das Engagement und Ehrenamt in Krisen und Katastrophen bedeuten (können).

Basierend auf unseren Recherchen zu gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungsverläufen des Engagements im Bevölkerungsschutz lässt sich fragen, welche Transformationsprozesse, -potenziale und -notwendigkeiten sich für den Bevölkerungsschutz ergeben. Hierzu stellen wir folgende Beobachtungen an (Abbildung 2):

Erstens sehen wir neue Akteure bzw. eine erstarkende Bedeutung von Akteuren, die auf Bundesebene fungieren oder außerhalb des Bevölkerungsschutzes stehen. Hier denke man beispielsweise an die Beteiligung der Bundeswehr in Pandemie- und Starkregeneinsätzen oder auch an die vielen Hilfsinitiativen aus der Bevölkerung, wenn es um die Versorgung von Geflüchteten 2015-2016 und 2022, die Bewältigung der Starkregenereignisse 2021 oder auch die Nachbarschaftshilfe im Rahmen der SARS-CoV-2 Pandemie geht. Kurzum, es lässt sich ein gewisser Wandel von Akteurskonstellationen bzw. der Bedeutung bevölkerungsschutzexterner Akteure im Kontext der Krisen- und Katastrophenbewältigung feststellen.

Zweitens ergibt unsere Trendanalyse, dass eine Reihe gesellschaftlicher Veränderungen sich auf den Bevölkerungsschutz und zivilgesellschaftliches Engagement auswirken. Entsprechend finden Verschiebungen von Ermöglichungsstrukturen zum Engagement und eine Diversifizierung von Engagementformen neben dem klassischen Bevölkerungsschutzehrenamt statt. Dies bedeutet nicht, dass das „klassische“ Bevölkerungsschutzehrenamt akut vom Aussterben bedroht ist – manche Organisationen konnten in den letzten Jahren sogar an Zuwachs gewinnen –, sondern dass es ergänzt wird durch andere Formen des Engagements und dass das Ehrenamt in seiner Ausgestaltung auch Anpassungen an neue Umstände vornimmt. Ehrenamt heute ist nicht unbedingt vergleichbar mit Ehrenamt vor 20 Jahren.

Drittens ist laut Gefahren- und Risikoanalysen neben den „Klassikern“ mit einer Zunahme an hybriden und atypischen Gefahrenlagen zu rechnen. Diese bergen besondere Herausforderungen z. B. was ihr Konfliktpotenzial, das Zusammenspiel unterschiedlichster Akteure und Ebenen oder die Klärung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten angeht. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für einen zukunftsrobusten Bevölkerungsschutz mit dynamisch komplexen Einsatzlagen umgehen zu können und sich entsprechend aufzustellen.

Uneindeutig ist die Datenlage zu allgemeinen Katastrophentrends, mindestens hinsichtlich der Frage, ob die Gefahren oder die Vulnerabilitäten zunehmen oder aber hauptsächlich die Summe versicherter Werte, deren Verlust dann umso stärker als katastrophal wahrgenommen wird. In der

Konsequenz und auch hinsichtlich der oben genannten Trends im Allgemeinen zeigt sich aber, dass zukünftig mit einer höheren Frequenz, Magnitude, Flächendeckung usw. von Katastrophen und Krisen gerechnet werden muss. Dies bedeutet viertens eine insgesamt stärkere Exposition und dass komplexe, ineinandergreifende, überlappende Krisen nach dem Motto „Pandemie plus Starkregen gefolgt von Ukraine-, Wirtschafts- und Energieversorgungskrise plus X“ wahrscheinlicher werden. Vernetzte Gesellschaften sind mit systemischen Krisen und Effekten und sich potenzierenden Schadenspotentialen konfrontiert.

Fünftens verändern sich entsprechend der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Trends auch Vulnerabilitäten und Hilfsbedarfe. Hier seien beispielsweise der höhere Prozentanteil an pflegebedürftigen Menschen, aber auch Technologieabhängigkeit, Migration, nicht auf Hitzewellen ausgerichtete Infrastruktur, die Volatilität und Abhängigkeit von globalen Märkten etc. erwähnt. Einerseits lassen sich steigende Vulnerabilitäten beobachten, aber durchaus auch Ansätze zur Erhöhung der Resilienz. Denn besondere Herausforderungen bergen auch Sternstunden für Tatendrang, Erfindungsreichtum und Gemeinschaftssinn.

Sechstens lässt sich beobachten, dass an den Bevölkerungsschutz sehr unterschiedliche Ressourcenbedarfe herangetragen werden. Während in manchen Jahren Ehrenamtliche seltener in den Einsatz kommen, können andere Szenarien die vorhandenen, vor allem auch lokalen Ressourcen überfordern (Abbildung 3). Mit den sehr schwankenden Ressourcenbedarfen gehen lageabhängige Bedarfe der integrierten Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure, Sektoren und Ebenen, der Kapazitätenbündelung und -erhöhung und der Kooperation mit Nicht-Bevölkerungsschutzakteuren einher.

Eine Vogelperspektive auf Forschung und Praxis

Implizit und explizit werden laufend Antworten auf und Umgangsweisen mit diesen Entwicklungen erarbeitet – denn Fragen rund um die Gestaltung und Stärkung von Beteiligung im Bevölkerungsschutz sind ein Dauerthema in anwendungsbezogener, transdisziplinärer Bevölkerungsschutzforschung und in der alltäglichen Arbeit der Hilfsorganisationen, des THW und der Freiwilligen Feuerwehren. Für dieses Thema einschlägige Forschungsprojekte der letzten 20 Jahre wurden beispielsweise im Rahmen der BMBF-Förderlinie SIFO: Forschung für die zivile Sicherheit (ca. 33 Projekte), Förderlinien der Europäischen Union wie Horizon 2020 (ca. 14 Projekte) und durch Landesministerien (ca. 7 Projekte), das BBK (ca. 6 Projekte) und vereinzelt weiteren Förderern wie anderen Bundesministerien oder Stiftungen ermöglicht. Oftmals fand eine Zusammenarbeit in inter- bis transdisziplinären Konsortien statt, in denen beispielsweise neben Forschungseinrichtungen Bevölkerungsschutzakteure wie Hilfsorganisationen, Behörden und Verwaltungen, Unternehmen etc. vertreten waren. Empirisch wird vielfach auf eine Mischung aus quantitativen und qualitativen Methoden zurückgegriffen. Die Forschungsfragen überschneiden sich teilweise, aber ergänzen sich meistens in ihrer Fokussierung und ihren Lösungsansätzen. Dabei behandeln sie Einsatzkontexte und Gefahren entlang von spezifischen Fällen und Szenarien. Deutlich wird, dass die Katastrophenbewältigung in der Regel im Vordergrund steht, während Zivilschutzszenarien eher seltener betrachtet werden. Als praktische Lösungsansätze wurden in den Forschungsprojekten u. a. Lösungen für die Bereiche Ausbildung, Organisation, Gesellschaft und Technik entwickelt. Darunter fallen diverse Schulungsmaterialien, Managementkonzepte und Handreichungen, Best-Practice-Übersichten sowie technische Systeme und Applikationen.

Neben den transdisziplinären Forschungsverbünden erarbeiten auch Verbände, Behörden oder einzelne Ortsgruppen der Einsatzorganisationen praktische Ansätze zu Engagement und Ehrenamt im Bevölkerungsschutz. Die Ziele sind dabei so vielfältig wie die Ansätze selbst: Während einige die Aus- und Fortbildung von Einsatzkräften, die Gewinnung, Bindung und Vernetzung ehrenamtlicher / freiwilliger Helfender oder die Nachwuchsarbeit und Diver-

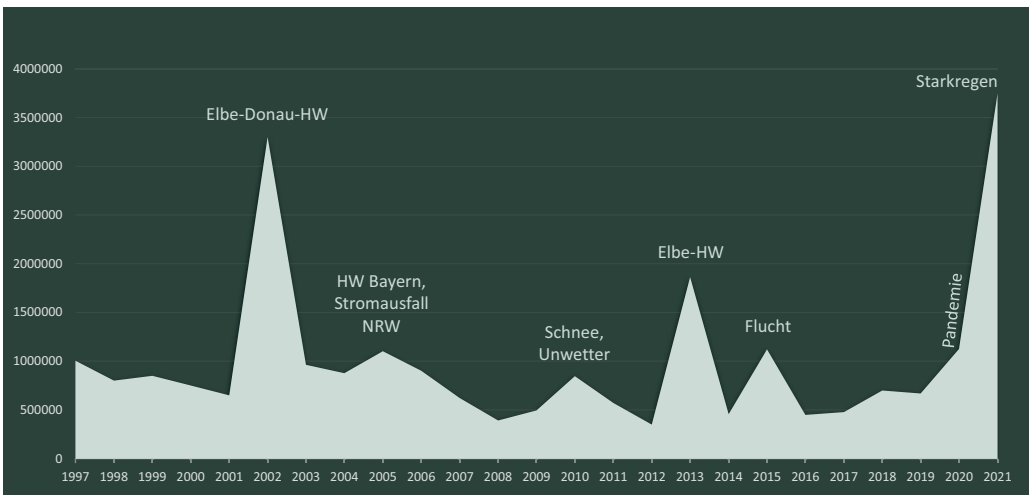

Abbildung 3: THW-Einsatzstunden 1997-2021. (Eigene Darstellung basierend auf folgenden Datenquellen: THW-Jahresberichte 2002, 2005, 2010, 2013, 2015, 2018, 2020, 2021)

sifizierung thematisieren, fokussieren andere die bessere Koordinierung von u. a. Spontanhelfenden bzw. ungebundenen Hilfswilligen oder die Stärkung der Selbsthilfefähigkeit innerhalb der Bevölkerung. Die entwickelten Ansätze umfassen beispielsweise Werbe- und Imagekampagnen, Apps und Plattformen z. B. zur Koordinierung von Helfenden, Ausbildungen, Kurse und Weiterbildungen, Koordinierungsstellen für den Einsatz, Arbeitskreise und Projektgruppen, Leitfäden und Handlungshilfen sowie Ausdrucksformen der Anerkennung und Wertschätzung. Im Projekt ATLAS-ENGAGE erfassen und systematisieren wir diese Ansätze und werden im weiteren Projektverlauf eine Übersicht dazu veröffentlichen – denn viele dieser Ansätze sind so gut durchdacht und weit entwickelt, dass es sich auf jeden Fall lohnt, voneinander zu lernen.

Ausblick

Neben den geschilderten Bausteinen erarbeiten wir im Projekt eine Typologie von Engagementformen und entwickeln Kriterien für deren Tauglichkeit für unterschiedliche Praxiskontexte – von der alltäglichen Gefahrenabwehr über größere Katastrophen bis zu Zivilschutzlagen. Die Typologie ermöglicht die Betrachtung von Engagementformen, -merkmalen und -dimensionen in ihrer Vielfältigkeit und entlang verschiedener Phasen der Katastrophenbewältigung. Sie kann somit als Grundlage für Bevölkerungsschutzorganisationen und Kommunen dienen, spezifische Umgangsstrategien sowie Konzepte für die Einbindung von bestimmten Engagementtypen zu entwickeln. Ebenso kann sie z. B. in Ausbildungskontexten ein Werkzeug sein, um den Blick auf Engagement in Krisen und Katastrophen einerseits zu weiten, andererseits aber auch hinsichtlich verschiedenster Typen, ihrer Potenziale und Bedarfe sowie möglichen Herausforderungen zu schärfen. Dazu stehen wir in engem Austausch mit den verschiedenen Einsatzorganisationen, stets mit dem Ziel, den Wandel der Engagementformen wissenschaftlich zu begleiten, die Erkenntnisse hierzu zu bündeln und praxisrelevantes Orientierungswissen bereitzustellen.

Engagement für Kriegsgeflüchtete am Berliner Hauptbahnhof 2022. (Foto: Sara T. Merkes)

Das Projekt ATLAS-ENGAGE „Atlas des zivilgesellschaftlichen Engagements im Bevölkerungsschutz - Gesellschaftliche Veränderungen und Einbindung in Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS)“ (10/2021 - 09/2023) beschäftigt sich mit unterschiedlichen Beteiligungsformen im Bevölkerungsschutz und in Katastrophenlagen im Kontext gesellschaftlicher Entwicklungen.

Das Projekt wird vom BBK gefördert, von der Katastrophenforschungsstelle der Freien Universität mit einem Unterauftrag an das Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes durchgeführt und von der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk fachlich begleitet.

Weitere Informationen zum Projekt unter:

www.fu-berlin.de/atlas-engage

Sara T. Merkes und Theresa Zimmermann arbeiten als wissenschaftliche Mitarbeiterinnen der Katastrophenforschungsstelle, Freie Universität Berlin, im Projekt ATLAS-ENGAGE.

Die Projektleitung hat Prof. Dr. Martin Voss, Leiter der Katastrophenforschungsstelle und Universitätsprofessor im Fachgebiet Sozialwissenschaftliche Katastrophenforschung, inne.