

7

Praxisempfehlungen

Bei der Auswertung der Ergebnisse wurde vor allem ihre Bedeutung für die Praxis beachtet. Darauf basierend wurden Empfehlungen für die Einsatzpraxis abgeleitet, die darauf abzielen, situative Vulnerabilität in Abhängigkeit vom jeweiligen Krisenkontext in Bevölkerungsschutzplanungen besser zu erkennen, sie zu berücksichtigen und ihr vorzubeugen.

Insgesamt erfordert dies einen stärkeren Fokus auf die Planung im Bereich der Krisen- und Katastrophenvorsorge unter Berücksichtigung verschiedener Einsatzszenarien sowie der sozialen Diversität der Bevölkerung. Der Hauptgrund hierfür ist, dass die Berücksichtigung der Vielfältigkeit und Situationsabhängigkeit von Vulnerabilität während eines laufenden Einsatzes auf Seiten der Einsatzstrukturen nicht umsetzbar ist. Folglich sollte situative Vulnerabilität bereits in der Planungsphase ausreichend mitbedacht werden. Unterschiede zwischen verschiedenen Krisen- und Katastrophenszenarien sollten zudem ebenfalls hinsichtlich der in ihnen auftretenden unterschiedlichen situativen Vulnerabilität in die vorbereitende Planung und Netzwerkarbeit einfließen.

1. Die Verbesserung des Bevölkerungsschutzes erfordert sowohl kurzfristige Anpassungen als auch langfristige Veränderung sozialer Strukturen.

Viele Probleme, die während Krisen und Katastrophen sichtbar werden, sind in Alltagsstrukturen verwurzelt und können durch Maßnahmen der Krisenbewältigung nur begrenzt aufgefangen werden. Eher kurzfristig angelegte Aktivitäten des Bevölkerungsschutzes sind in der Praxis kaum mit längerfristigen sozialpolitischen Strategien zur Reduktion von Vulnerabilität verknüpft. Da sozial benachteiligte Menschen ein höheres Risiko haben, sich in Krisen und Katastrophen in prekären Situationen wiederzufinden, müssen soziale Ungleichheiten abgebaut werden, um so Vulnerabilität zu verringern und Resilienz zu erhöhen. Die Verantwortung hierfür liegt in erster Linie bei politischen Entscheidungstragenden.

Auf praktischer Ebene kann jedoch eine engere und sozialräumlich verankerte Zusammenarbeit zwischen Bevölkerungsschutz und alltäglichen Versorgungsstrukturen dazu beitragen, die Bedürfnisse besonders vulnerabler Menschen in Notfallplänen zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass sie dabei unterstützt werden, ihre Fähigkeiten in Krisensituationen möglichst effektiv zu nutzen. Das Modell des sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes liefert hierfür einen sehr wertvollen Beitrag, da es einen Fokus auf den sozialen Nahraum betroffener Personen legt und darauf abzielt, existierende lokale Ressourcen zu nutzen und die Bedarfe von besonders vulnerablen Menschen zu identifizieren (siehe Deutsches Rotes Kreuz e. V., 2018b, 2020a, 2020b; Max & Schulze, 2021).

2. Unbeabsichtigte Nebeneffekte von Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes sollten als potenziell vulnerabilitätssteigernd betrachtet werden.

Insbesondere die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, dass Maßnahmen zur Bewältigung einer Krise auch dazu führen können, dass Vulnerabilität erhöht wird, z. B. weil Menschen nicht mehr in der Lage sind, ihre sozialen Netzwerke für die Krisenbewältigung zu aktivieren, oder weil sie durch die Maßnahmen ihren Arbeitsplatz verlieren. Selbst Bewältigungsmaßnahmen, die die besten Absichten verfolgen, können unbeabsichtigt einigen Personen mehr schaden als nutzen. Die Maßnahmen können folglich eine Umverteilung von Risiken und des aus Krisen und Katastrophen entstehenden Schadens zur Folge haben.

Derartige negative Nebeneffekte werden sich wahrscheinlich nie ganz vermeiden lassen. Es ist daher umso wichtiger, dass hierfür ein Bewusstsein entwickelt wird und Nutzen und Risiken geplanter Maßnahmen genau abgewogen werden. So kann vermieden werden, dass bereits bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten und gegenüber einzelnen Bevölkerungsgruppen diskriminierend wirkende Strukturen verstärkt werden. Gezielte Begleitstrategien können helfen, mögliche negative Folgen abzumildern oder auszugleichen.

Eine Möglichkeit dieses Ziel zu erreichen, kann die Einbindung von Personen mit möglichst diversen gesellschaftlichen und sozialen Hintergründen in Planungsgruppen sein.

3. Planungen des Bevölkerungsschutzes sollten die unterschiedlichen Lebensumstände von Einsatzkräften und Mitarbeitenden im Sozial- und Gesundheitsbereich berücksichtigen.

Der Bevölkerungsschutz basiert in hohem Maß auf dem Engagement von Freiwilligen. Ihre Einsatzbereitschaft muss im Notfall sichergestellt werden. Dafür müssen die unterschiedlichen Lebensrealitäten aller Einsatzkräfte anerkannt werden. Nur so können Organisationen wie das DRK ihre Leistungsfähigkeit sicherstellen. Ein wichtiger Schritt zum Erreichen dieses Zieles ist die Etablierung von Strukturen, die Helfenden beispielsweise die Betreuung von Kindern und/oder pflegebedürftigen Angehörigen während einer Katastrophe abnehmen und so ihre Einsatzfähigkeit sicherstellen. Insbesondere mit Blick auf diese Herausforderung kann eine schon vor einem Krisenereignis stattfindende engere Vernetzung zwischen Bevölkerungsschutz und sozialen Diensten große Vorteile bieten.

Einsatzkräfte können außerdem selbst vulnerabel werden, z. B. weil sie selbst von einem Schadensereignis betroffen sind oder der Einsatz psychisch belastend ist. Um mit psychisch belastenden Einsatzsituationen und eigener Betroffenheit besser umgehen zu können, sollte dem Ausbau der psychosozialen Unterstützungsstrukturen eine hohe Priorität beigemessen werden.

Auch Mitarbeitende im Sozial- und Gesundheitsbereich sind für die Aufrechterhaltung kritischer Alltagsstrukturen in Krisenzeiten essenziell. Daher muss für sie ebenfalls sichergestellt werden, dass ihre Arbeitsfähigkeit im Fall einer Katastrophe durch die Etablierung entsprechender Versorgungsstrukturen (Betreuung für Kinder und pflegebedürftige Angehörige, Transport zum Arbeitsort) gewährleistet ist.

4. Soziales Kapital und sozialer Zusammenhalt sind wichtige Ressourcen.

Sozialer Zusammenhalt und soziales Kapital können dazu beitragen, individuelle und gesellschaftliche Resilienz zu erhöhen. Der soziale Zusammenhalt in Krisen und Katastrophen ist abhängig von der Fähigkeit zur Zusammenarbeit und Kooperation. Je nach Art der Krise kann dies leichter oder schwerer umsetzbar sein. Zudem ist soziales Kapital innerhalb der Gesellschaft ungleich verteilt. Das Vorhandensein von sozialem Kapital im Alltag (z. B. in Form von sozialen Netzwerken und Wissen über Unterstützungsstrukturen) bedeutet nicht unbedingt, dass es auch in der eigentlichen Krisensituation verfügbar, zugänglich oder aktivierbar ist.

Angesichts der enormen Bedeutung von sozialem Kapital und sozialer Vernetzung für die Bewältigung von Krisen und Katastrophen sollten diese Ressourcen aktiv gestärkt werden. Dies kann durch die gezielte Förderung von sozialen Netzwerken innerhalb lokaler Gemeinschaften und zwischen verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteuren (bspw. Vereinen, Nachbarschaftstreffs) auf sozialräumlicher Ebene erreicht werden. Hierbei sollte das Augenmerk besonders darauf liegen, Personen, die eher isoliert leben und über wenig soziales Kapital verfügen (bspw. ältere Menschen), in sozialräumliche Netzwerke einzubinden und im Rahmen von Bewältigungsmaßnahmen gezielt zu adressieren.

Soziales Kapital umfasst auch die Fähigkeit, Zugang zum Rettungs- und Unterstützungssystem zu erhalten. Diese Fähigkeit kann z. B. dadurch befördert werden, dass Notfall-Apps barrierefrei gestaltet werden. Außerdem können Maßnahmen entwickelt werden, die Menschen dabei unterstützen, ihr soziales Kapital in Krisensituationen zu aktivieren. Bei der Planung von Bevölkerungsschutzmaßnahmen sollte auch darauf geachtet werden, dass der Zugriff auf soziales Kapital nicht unnötig oder in übertriebenem Maße eingeschränkt wird oder dass kompensierend wirkende Maßnahmen durchgeführt werden.

5. Psychosoziale Unterstützungsleistungen sollten ausgebaut werden.

Psychosoziales Wohlbefinden beeinflusst die Vulnerabilität und Resilienz von Menschen in Krisensituationen. Daher sind psychologische und psychosoziale Unterstützungsleistungen wichtig, um Menschen einen erfolgreichen Umgang mit Krisen und Katastrophen zu ermöglichen. Sie sollten daher in Strategien und lokalen Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes berücksichtigt werden.

Diese Erkenntnis gewinnt besonderes Gewicht angesichts der bereits seit langem bekannten Bedeutung von psychosozialer Gesundheit für die persönliche Resilienz gegenüber Krisen und Katastrophen (Werner, 1995). Zudem können psychologische Ausnahmesituationen einen negativen Einfluss auf die Fähigkeit, in einer Krise oder Katastrophe angemessene Entscheidungen zu treffen, ausüben (Hahad et al., 2020).

Dass der Bevölkerungsschutz sich auch der psychosozialen Gesundheit von Betroffenen annimmt und Maßnahmen ergreift, um diese zu verbessern, ist somit für die erfolgreiche Steigerung von individueller Resilienz gegenüber den Auswirkungen von Krisen und Katastrophen von großer Bedeutung. Im Rahmen der psychosozialen Notfallversorgung (PSNV) gibt es zwar bereits Unterstützungsangebote für Menschen, die sich im Kontext von Krisen oder Katastrophen in einer psychischen Notsituation befinden. Diese Betreuungsangebote halten meist aber nur Kapazitäten für Menschen vor, deren Betroffenheit klar erkennbar ist. Folglich gibt es für viele Menschen, die ebenfalls gerne psychosoziale Hilfe in Anspruch nehmen würden, aber ihren Bedarf nach außen hin nicht klar formulieren und zeigen können, nicht genügend geeignete Angebote. Ein weiterer Ausbau der Angebote und der Infrastruktur der psychosozialen Notfallversorgung und darüber hinausreichender längerfristiger psychosozialer Angebote würde zur Behebung dieses Mangels beitragen. Zudem sollte die Sichtbarkeit existierender Angebote verbessert werden. Dabei kommt dem engen Austausch mit sozialen Diensten eine wichtige Rolle zu. Dies ist vor allem angesichts der enormen psychischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie wichtig. Geeignete Maßnahmen könnten bspw. die Aufstockung der Mittel für kurzfristige psychosoziale Unterstützungsleistungen innerhalb der Bevölkerungsschutzstrukturen umfassen. Zudem könnte auch die Zusammenarbeit mit Hilfetelefonen und -netzen sowie Anlaufstellen für die therapeutische Begleitung der langfristigen Aufarbeitung des Erlebten ausgebaut werden.

Der Ausbau psychosozialer Unterstützungsstrukturen fällt selbstverständlich nicht allein in den Aufgabenbereich des Bevölkerungsschutzes, sondern sollte vielmehr im Rahmen einer gesamtgesellschaftlichen Anstrengung erfolgen, um die entsprechenden Strukturen auch außerhalb von Krisen und Katastrophen auszubauen.

6. Individuelle Autonomie sollte auch in Krisen- und Katastrophensituationen berücksichtigt werden.

Auch während Krisen und Katastrophen wollen Menschen selbstbestimmt und informiert handeln, was im Kontext von Schutzmaßnahmen berücksichtigt werden sollte. Dies bedeutet vor allem, dass Menschen über potenzielle Risiken der Selbstgefährdung durch selbst getroffene Entscheidungen aufgeklärt werden sollten.

Menschen treffen während Krisen und Katastrophen immer wieder Entscheidungen, die den Empfehlungen des Bevölkerungsschutzes zuwiderlaufen (z. B., wenn sie sich während eines Hochwassers nicht evakuieren lassen möchten). Auch in solchen Situationen gilt es, die Entscheidung erwachsener Menschen zu respektieren. Dies erfordert einerseits, Personen angemessen über die Folgen ihrer Entscheidungen aufzuklären, und andererseits, ihre (oftmals guten) Gründe zu verstehen. So ist es möglich, dass sie offiziellen Stellen nicht vertrauen – z. B. aufgrund der Stigmatisierung von Personengruppen bei früheren Ereignissen. Manche Personen leisten den Anweisungen nicht Folge, weil Evakuierungsaufforderungen traumatische Evakuierungserlebnisse während des 2. Weltkriegs wachrufen. Andere haben Bedenken hinsichtlich der geplanten Maßnahmen. Andererseits müssen Einsatzkräfte auch in die Lage versetzt werden, bei Betroffenen fehlendes Risikobewusstsein in einer Stresssituation oder eine Überforderung im Sinne eines (gefühlten) Mangels an Alternativen zu erkennen. In solchen Situationen müssen sie, wenn nötig, eine Einwilligungsunfähigkeit der Betroffenen feststellen und Maßnahmen zu ihrem Schutz, falls erforderlich auch gegen ihren Willen, durchführen.

Der Bevölkerungsschutz steht dabei vor der schwierigen Aufgabe, die Autonomie der Menschen zu respektieren und zugleich die Gründe für ihr Handeln zu hinterfragen und zu reflektieren, wie ihnen dennoch geholfen werden kann. Ein offener gesellschaftlicher Diskurs über den Respekt vor gut informierten und autonomen Entscheidungen einerseits und der legitimen Forderung nach einem Eingreifen bei Selbstgefährdung andererseits ist unabdingbar. Außerdem könnte durch eine Weiterentwicklung der Ausbildung von Helfenden ethischen Grundüberlegungen, die in solchen Abwägungssituationen von Bedeutung sein können, eine größere Bedeutung eingeräumt werden.

7. Die Vielfalt individueller Lebenssituationen sollte in der Planung berücksichtigt werden.

Dies gilt insbesondere für Kommunikationsmaßnahmen in Krisensituationen. Es ist wichtig, dass alle Mitglieder der Gesellschaft in ihrer Planung berücksichtigt werden. Warn-Apps sind z. B. wichtig, um die Bevölkerung im Krisen- und Katastrophenfall zielgerichtet zu informieren. Daher müssen sie für Menschen in allen denkbaren Lebenssituationen zugänglicher gestaltet und Barrieren abgebaut werden (z. B. für Menschen, die eine Option für einfache Sprache oder eine andere Sprache als Deutsch benötigen).

Ein wichtiger Ansatzpunkt ist eine stärkere Diversifizierung von Planungsgremien und Einsatzkräften, sodass Menschen mit möglichst vielseitigen soziodemografischen, sozialen und wirtschaftlichen Hintergründen und unterschiedlichen Biografien in die Planung und Umsetzung von Bevölkerungsschutzmaßnahmen eingebunden werden. Auf diese Weise können unterschiedliche Fähigkeiten und Bedürfnisse Betroffener besser berücksichtigt werden.

Exkurs: Vulnerabilität aus einer problemzentrierten Perspektive heraus verstehen

Für den Bevölkerungsschutz bedeutet die Erkenntnis, dass viele Faktoren zur Entstehung von Vulnerabilität beitragen, vor allem, dass ein simples Verständnis von Vulnerabilität als konstante individuelle Eigenschaft häufig zu kurz greift und die tatsächliche Komplexität der Entstehung von situativer Vulnerabilität nicht ausreichend erfasst. Entsprechend sollte ein situatives Vulnerabilitätsverständnis entwickelt werden, das seinen Fokus vor allem auf die persönlichen Herausforderungen und Probleme legt, denen sich Betroffene in einer Katastrophe gegenübersehen können, um so Personen mit besonderen Unterstützungsbedarfen besser zu identifizieren.

Besonders vulnerabel sind nach diesem problemorientierten Ansatz etwa diejenigen, die keinen Zugang zu Informationen haben oder diese nicht verstehen. Sei es aufgrund einer fehlenden oder nicht ausreichenden Fähigkeit zu hören, fehlender Sprachkenntnisse oder fehlender Empfangsgeräte. Dies umfasst zunächst alle Personen, denen über die Kommunikationskanäle des Bevölkerungsschutzes und staatlicher Stellen kein passender Zugang zu den Informationen angeboten wird. Verfeinert man die Unterscheidung innerhalb dieser Gruppen weiter und überprüft gleichzeitig, inwieweit diese Herausforderungen in der Planung berücksichtigt werden, so können vulnerable Personengruppen identifiziert werden. Diese können sich aus sozioökonomischer Sicht und mit Blick auf ihre persönlichen Hintergründe zwar höchst unterschiedlich zusammensetzen, benötigen aber dennoch gleiche oder wenigstens ähnliche Hilfeleistungen. Diese Perspektive

kann daher bei der Notfallplanung helfen, da sie ermöglicht, Gruppen entlang von tatsächlichen Hilfebedarfen zu bilden, anstatt die Zugehörigkeit zu einer gesellschaftlichen Gruppe (z. B. alte Menschen) ins Zentrum zu stellen.

Die Anwendung eines problemorientierten Ansatzes in der Planung von Einsätzen des Bevölkerungsschutzes würde einerseits dazu beitragen, den situationsabhängigen und dynamischen Eigenschaften von Vulnerabilität Rechnung zu tragen. Eine nicht deutsch-sprechende Person ist sprachlich nur so lange vulnerabel, wie ihre anderen Sprachfähigkeiten nicht angesprochen werden. Wenn dieses Problem als Quelle ihrer Vulnerabilität erfolgreich erkannt und durch eine Übersetzung von kritischen Informationen in eine von der Person verstandene Sprache adressiert wird, kann ihre situative Vulnerabilität mit relativ geringem Aufwand beseitigt werden.

Eine solche problemorientierte Perspektive zielt zudem auch darauf ab, Menschen zu befähigen, sich so viel wie möglich selbst zu helfen, um so die Organisationen des Bevölkerungsschutzes zu entlasten. Durch die korrekte Identifizierung der Probleme, denen sich Individuen gegenübersehen, wird die Möglichkeit eröffnet, Unterstützungsstrukturen effizienter zu nutzen und betroffenen Personen zu ermöglichen, unabhängiger zu handeln.