



Wissenschaftliche Erkenntnisse zu sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaftshilfe in Krisen und Katastrophen

Resiliente Nachbarschaften

Teil 1

Allgemeiner Hinweis zu den Schriften der Forschung

In den Schriften des Kompetenzzentrums Forschung und Innovationstransfer werden fortlaufend die Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen des Deutschen Roten Kreuzes veröffentlicht.

Das Kompetenzzentrum Forschung und Innovationstransfer im DRK-Generalsekretariat führte im Jahr 2012 unter Einbeziehung aller Landesverbände eine gesamtverbandliche Abfrage zu Forschungsbedarfen durch. Hierbei wurden drei wesentliche Themenkomplexe als erwünschte Forschungsschwerpunkte identifiziert: **Resilienz**, **gesellschaftliche Entwicklungen** und **Ressourcenmanagement**. In Band 7 (2019, 2020) wurden darüber hinaus **Dokumentationen von Einsatzlagen** veröffentlicht.¹

Die Schriften des Kompetenzzentrums Forschung und Innovationstransfer greifen diese Themen auf und bieten Impulse zur strategischen Weiterentwicklung des Verbandes.

¹ Die Farben spiegeln sich im jeweiligen Titelblatt wider.

Schriftenreihe Band 8 – Resiliente Nachbarschaften

Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse zu sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaftshilfe in Krisen und Katastrophen

Band 8 der Schriftenreihe befasst sich mit der Frage, wie die Resilienz von Nachbarschaften gegenüber Krisen und Katastrophen gestärkt werden kann. Er beruft sich dabei auf Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt ResOrt, die nahelegen, dass starker sozialer Zusammenhalt eine wichtige Rolle spielt für die gesellschaftliche Resilienz, insbesondere auf kleinräumiger Ebene in Nachbarschaften, Dörfern oder Stadtteilen.

Der vorliegende erste Teil dient der inhaltlichen Einführung in die Materie und diskutiert grundlegende Konzepte wie Sozialraumorientierung, Community Resilience und die Rolle der lokalen Ebene im Katastrophenschutz in Deutschland.

Daneben beleuchtet er die Präsenz des Deutschen Roten Kreuzes in Nachbarschaften und entwickelt Ideen für einen sozialraumorientierten Bevölkerungsschutz.

Resiliente Nachbarschaften – Teil 1

Wissenschaftliche Erkenntnisse zu sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaftshilfe in Krisen und Katastrophen

Impressum

Schriftenreihe des Kompetenzzentrums Forschung und Innovationstransfer

Band 8 – Resiliente Nachbarschaften

Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse zu sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaftshilfe in Krisen und Katastrophen

Herausgeber

Deutsches Rotes Kreuz e. V., Carstennstraße 58, 12205 Berlin

Verlag

DRK-Service GmbH, Berliner Straße 83, 13189 Berlin

Autorinnen und Autoren

Alena Biegert, Elsa Schmersal, Christoph Dahremöller, Matthias Schulze, Matthias Max
forschung@drk.de

Titelfoto

DRK-Landesverband Hessen e. V.

Druck

Lehmann Offsetdruck & Verlag GmbH, Gutenbergring 39, 22848 Norderstedt

Satz/Layout

Claudia Ebel

Herstellung/Vertrieb

DRK-Service GmbH, www.rotkreuzshop.de

Art.-Nr. 02762

Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigung, Übersetzung, Einspeicherung, Verarbeitung und Verbreitung in jeglicher Form sind nicht erlaubt. Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des Verlags.

Download

Diese Publikation ist unter www.drk-foschung.de auch als Download verfügbar.

Zitierweise

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



Inhalt

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 7 |
| 2 | Lessons learned aus Forschung und Praxis | 9 |
| 3 | Sozialraum(-orientierung) | 12 |
| 4 | Die lokale Ebene im Bevölkerungsschutz | 19 |
| 5 | Resilienz als Community Resilience | 25 |
| 6 | Exkurs: Ergebnisse der empirischen Forschung in den Untersuchungsgebieten | 28 |
| 7 | Nachbarschaftshilfe und die Rolle des DRK im Quartier | 35 |
| 8 | Zusammenfassung und Ausblick | 46 |
| 9 | Literaturverzeichnis | 48 |
| 10 | Abbildungsverzeichnis | 52 |
| 11 | Für die schnelle Leserin/den schnellen Leser | 53 |
| | In der Reihe „Schriften der Forschung“ sind bisher erschienen | 55 |

1

Einleitung

Band 8 der Schriftenreihe befasst sich mit sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaftshilfe in Krisen und Katastrophen. Er baut thematisch auf Erkenntnissen früherer Untersuchungen des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) auf, die bereits zu dem Schluss gekommen sind, dass neben den klassischen Katastrophenschutzorganisationen auch andere Akteure aus der Wohlfahrts- und Sozialarbeit und die Zivilgesellschaft zur Krisenbewältigung beitragen.

Sozialer Zusammenhalt ist ein wichtiger Faktor bei der Bewältigung von Krisen und Katastrophen, besonders dann, wenn individuelle Kapazitäten zur Selbsthilfe nicht ausreichen oder die Strukturen des Bevölkerungsschutzes angesichts neuer Herausforderungen an ihre Grenzen stoßen. So zeigen sich bereits jetzt die Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels in Form von unterschiedlichen Extremwetterereignissen, von denen auch Deutschland betroffen ist, vor allem langanhaltende Hitzewellen, Hochwasser, Starkniederschläge oder Stürme (BMU 2018a), die Todesopfer fordern und Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Betroffenen haben können (BMU 2018b). Weitere Entwicklungen stellen unsere Gesellschaft vor Herausforderungen, einerseits die Zunahme an Flucht- und Migrationsbewegungen seit Mitte der 1990er Jahre (BPB 2018) und die damit verbundenen Aufgaben der Aufnahme und Integration von zu uns kommenden Menschen (BMAS 2017), andererseits der demographische Wandel und die steigende Anzahl an älteren und hochbetagten Menschen (Statistisches Bundesamt 2020), von denen viele auf Unterstützung und Pflege angewiesen sind (Deutsches Rotes Kreuz 2018a). Auch die aktuelle Coronavirus-Krise führt uns die Verletzlichkeit unserer Gesellschaft angesichts globaler Vernetzungen und Abhängigkeiten deutlich vor Augen. Diese Trends werden sich in Zukunft weiter verstärken und unsere Gesellschaft vor enorme Herausforderungen stellen, sei es beispielsweise die Aufnahme und Versorgung einer großen Anzahl an Geflüchteten, die Bewältigung von Extremwetterereignissen oder Pandemien. Um diese Krisen auch in Zukunft erfolgreich und angemessen bewältigen zu können, müssen zusätzliche Ressourcen im Bevölkerungsschutz erschlossen, bestehende Verfahren angepasst und neue Wege beschritten werden.

Das DRK verfügt mit dem „Komplexen Hilfeleistungssystem“ bereits über eine verbandsweite Strategie, um unterschiedliche Dienste, Einrichtungen und Angebote fachübergreifend miteinander zu vernetzen und so alle vorhandenen Ressourcen im Krisenfall einzubinden (Deutsches Rotes Kreuz 2018b). Diese Strategie des vernetzten Ressourcenmanagements gilt es noch stärker zu fördern (Deutsches Rotes Kreuz 2019: 21). Neben einer besseren internen Vernetzung sind zudem auch der Abstimmung und Zusammenarbeit mit externen Akteuren – beispielsweise anderen Organisationen, Einrichtungen und Behörden oder auch der Bevölkerung – ein großer Stellenwert zuzuschreiben. Denn nur

gemeinsam kann Krisenbewältigung so gelingen, dass alle Hilfebedarfe adressiert werden. Empfehlungen und Beispiele für die zielgruppenspezifische Vernetzung und Zusammenarbeit mit externen Akteuren wurden bereits in den Forschungsprojekten INVOLVE² und KOPHIS³ aufgezeigt. Gleichzeitig gilt es aber auch, die Fähigkeiten der Selbst- und Nachbarschaftshilfe zu stärken, denn sozialer Zusammenhalt ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für die Krisenbewältigung. Im aktuellen Forschungsprojekt ResOrt (Resilienz durch sozialen Zusammenhalt – Die Rolle von Organisationen)⁴ nimmt das Generalsekretariat des DRK gemeinsam mit der Ruhr-Universität Bochum und der Bergischen Universität Wuppertal sozialen Zusammenhalt als Alltags- und Krisenressource explizit in den Blick und entwickelt neue Lösungsansätze, wie sozialer Zusammenhalt als Ressource für den Bevölkerungsschutz erschlossen werden kann.

In diesem Teil der Schriftenreihe werden Erkenntnisse aus bisherigen Forschungsprojekten und dokumentierten Einsätzen des DRK zusammengefasst und Bedarfe und Anknüpfungspunkte für neue Lösungen erschlossen. Daran anschließend werden Grundkonzepte und aktuelle Sachstandsdiskussionen zu Sozialraumorientierung, der Resilienz von Gemeinschaften und der Rolle der Bevölkerung auf lokaler Ebene des Bevölkerungsschutzes dargestellt. Darauf aufbauend wird die Bedeutung von Nachbarschaftshilfe als Fundament gesellschaftlicher Resilienz erörtert und es werden mögliche Bezugspunkte für lokale Rotkreuz-Strukturen aufgezeigt.

² Siehe www.drk.de/forschung/forschungsprojekte/abgeschlossene-projekte/involve/ (Stand: 28.04.2020)

³ Siehe www.drk.de/forschung/forschungsprojekte/abgeschlossene-projekte/kophis/ (Stand: 28.04.2020)

⁴ Das Projekt ResOrt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen der Bekanntmachung „Zusammenhalt fördern in Zeiten von Krisen und Umbrüchen“ im Forschungsprogramm Geistes- und Sozialwissenschaften gefördert. Neben der Bergischen Universität Wuppertal, der Ruhr-Universität Bochum und dem Deutschen Roten Kreuz als Konsortialpartnern sind der Verein für sozialkulturelle Arbeit e. V., das Global Disaster Preparedness Center und Caritas International als assoziierte Partner beteiligt.

2

Lessons learned aus Forschung und Praxis

Das Projekt ResOrt baut auf Erkenntnissen vorangegangener Forschungsprojekte und Untersuchungen des DRK auf. Dabei setzten die Projekte INKA, ENSURE und K3 erste Impulse in Richtung einer sozialräumlichen Ausrichtung, die anschließend im Rahmen von KOPHIS und INVOLVE aufgenommen worden sind.⁵ Diese Erkenntnisse werden im Folgenden kurz zusammengefasst und mit Blick auf die Kernfragestellung im Projekt ResOrt – welche Rolle Organisationen bei der Stärkung von Resilienz durch sozialen Zusammenhalt einnehmen können – weiterentwickelt.

Maßgebliche Relevanz haben dabei die Projekte INVOLVE und KOPHIS sowie die Dokumentationen der Einsätze im Zuge der Schneelage in Bayern im Januar 2019 und des Stromausfalls in Berlin-Köpenick im Februar 2019. Insgesamt wurde deutlich, dass ein potenzieller Lösungsansatz eine stärkere Ausrichtung am Sozialraum ist. Notwendig hierfür ist die Vernetzung und Zusammenarbeit aller relevanten Akteure vor Ort und die Berücksichtigung und der Einbezug von Bedürfnissen und Kapazitäten potenziell betroffener Bevölkerungsgruppen.

Im Projekt INVOLVE wurde untersucht, wie der DRK-Katastrophenschutzfachdienst Betreuung die Resilienz in Krisen und Katastrophen stärken kann. Der DRK-Betreuungsdienst leistet Unterstützung für Menschen in Notlagen, die keine direkte akutmedizinische Versorgung brauchen, z. B. Betroffene eines Wohnhausbrandes oder Evakuierte im Zuge eines Hochwassers. In solchen Lagen stellt der Betreuungsdienst Informationen, Verpflegung und temporäre Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung und leistet soziale Betreuung von besonders hilfebedürftigen Personen. Aufgrund des demografischen Wandels verändert sich jedoch die Gesellschaftsstruktur in Deutschland und mit ihr auch die Bedürfnisse von Menschen in Notlagen. Dieser Wandel ist vor allem durch den steigenden Anteil an älteren Personen und an Menschen mit Migrationsbiografie begründet. Der Betreuungsdienst ist in Einsätzen daher zunehmend mit vielfältigen Bedürfnissen Betroffener konfrontiert. Die Ehrenamtlichen müssen sich also um immer vielfältigere und speziellere Hilfebedarfe kümmern. Dies ist aufgrund der begrenzten Ressourcen und Fähigkeiten nicht immer in jeder Lage möglich. Das Projekt INVOLVE kam daher zu dem Schluss, dass sich der Betreuungsdienst bereits im Vorfeld mit unterschiedlichen Akteuren vernetzen muss, um so gezielt weiterführende Hilfeleistungen zu vermitteln. Die Ver-

⁵ Weitere Informationen zu laufenden und abgeschlossenen Forschungsprojekten finden Sie auf unserer Website www.drk-forschung.de.

netzung sollte sowohl mit anderen Diensten und Einrichtungen innerhalb des DRK als auch mit externen Akteuren vor Ort erfolgen (Deutsches Rotes Kreuz 2018c).

Als thematisches Gegenstück zu INVOLVE hat das Projekt KOPHIS die Bedürfnisse einer besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppe in den Blick genommen. Am Beispiel von ambulant-pflegebedürftigen Menschen hat KOPHIS gezeigt, dass der Katastrophenschutz bislang kaum auf die speziellen Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppe vorbereitet ist. Dies wurde u. a. während des Hochwassers 2013 deutlich, als die Evakuierung von Pflegebedürftigen aus der Häuslichkeit den Katastrophenschutz vor große Probleme stellte. Gleichzeitig ist die Pflegeinfrastruktur kaum auf Krisen- und Katastrophenlagen eingestellt. KOPHIS hat die Notwendigkeit aufgezeigt, pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen für die Krisenvorsorge zu sensibilisieren und in Vorsorgemaßnahmen einzubinden. Außerdem ist es wichtig, Katastrophenschutz und Pflegeinfrastrukturen vor Ort stärker miteinander zu verzahnen, um eine bedarfsgerechte Unterstützung von pflegebedürftigen Menschen im Krisenfall möglich zu machen (Deutsches Rotes Kreuz 2018a).

Beide Projekte haben deutlich gemacht, dass Vernetzung vor Ort die Aufgabenerfüllung der beteiligten Akteure erleichtert und die Bedürfnisse Betroffener bei der Ausrichtung von Unterstützungsleistungen in den Fokus gerückt werden müssen.

In der Praxis sichtbar wurden diese Notwendigkeiten auch bei konkreten Einsatzlagen, die das DRK dokumentiert hat. So haben die Aufarbeitung der Schneelage in Bayern im Januar 2019 und des Stromausfalls in Berlin-Köpenick im Februar 2019 gezeigt, dass der Katastrophenschutz die Bedürfnisse vulnerabler Bevölkerungsgruppen nicht immer adressieren kann (Deutsches Rotes Kreuz 2019; 2020). Es existiert beispielsweise kein formalisiertes Wissen, wie viele Menschen zuhause auf pflegerische oder intensivmedizinische Versorgung angewiesen sind und wie sie ausfindig gemacht werden können. Besonders bei einem Stromausfall kann dies lebensbedrohliche Folgen für diese Betroffenen haben. Aber auch ältere, alleinlebende Menschen bedürfen in einer Krisensituation womöglich Hilfe, wenn ihre Kapazitäten zur Selbsthilfe eingeschränkt sind. Beispielsweise ist es für sie nicht immer möglich, das Haus aufgrund eingeschneiter Gehwege zu verlassen, bei einem Stromausfall Informationen einzuholen oder selbstständig eine Anlaufstelle aufzusuchen. Sie sind dann auf die Hilfe von anderen angewiesen.

Der Bevölkerungsschutz kann jedoch angesichts der Vielzahl an Hilfebedarfen nicht alle Betroffenen individuell unterstützen. Die begrenzten Ressourcen erfordern daher neue Lösungen, um gesellschaftlichen Veränderungen und den vielfältigen Hilfebedarfen in der Bevölkerung gerecht zu werden. Die Einbindung der Ressourcen anderer lokaler Akteure und der Betroffenen ist ein möglicher Lösungsansatz. Ziel dabei ist es, neben präziseren Hilfsmaßnahmen für bestimmte vulnerable Bevölkerungsgruppen auch die Selbst- und Nachbarschaftshilfe zu fördern. Hierdurch rückt die Stärkung von Risikobewusstsein

und Vorbereitungsverhalten in der Bevölkerung, neben reaktiven Maßnahmen der Katastrophenabwehr und -bewältigung, stärker in den Fokus.

Ausgangspunkt für eine Neuausrichtung des Bevölkerungsschutzes ist die vernetzte Zusammenarbeit lokaler Akteure aus unterschiedlichen Bereichen.

Aufgabe der Organisationen des Katastrophenschutzes, der Wohlfahrts- und Sozialarbeit, der Nachbarschaftsarbeit sowie der Kommunen ist es nun, Konzepte für einen Bevölkerungsschutz zu entwickeln und umzusetzen, die die Partizipation der Bevölkerung, die Aktivierung von lokalen Ressourcen, den Abbau der Versäulung von unterschiedlichen Hilfsangeboten und damit die vernetzte Zusammenarbeit aller relevanten Akteure als Kernelement haben. Dieser Ansatz der Krisenvorbereitung basiert auf Konzepten der Sozialraumorientierung.

Auf einen Blick ...

- Das Forschungsprojekt INVOLVE kam zu dem Schluss, dass sich der Betreuungsdienst zukünftig stärker vernetzen muss, um seine Aufgaben erfüllen zu können.
- Das Forschungsprojekt KOPHIS hat aufgezeigt, dass Pflegebedürftige eine besonders vulnerable Gruppe bilden und dass sie und ihre Angehörigen zur Krisenvorsorge besser informiert werden sollten.
- Die Schneelage 2019 in Bayern und der Stromausfall 2019 in Berlin-Köpenick haben gezeigt, dass der Katastrophenschutz die Bedürfnisse vulnerabler Bevölkerungsgruppen nicht immer adressieren kann. Die Bewältigung solcher Lagen wird von der Einbindung weiterer lokaler Akteure sowie der Betroffenen und ihrer Angehörigen erleichtert.

3

Sozialraum(-orientierung)

Wie könnte ein sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz aussehen und warum wäre ein solcher Ansatz sinnvoll? Um dies deutlich zu machen, bedürfen zuerst die Begriffe Sozialraum und Sozialraumorientierung einer Erklärung.

Der Begriff des Sozialraums entstammt Theoriediskussionen der Sozialen Arbeit. Seit den 1990er Jahren werden Sozialräume oder soziale Räume als soziale Gewebe diskutiert, die aus dem Zusammenspiel zwischen Menschen und ihren Umgebungen entstehen (Spatscheck; Wolf-Ostermann 2016: 22). Sozialräume bestehen so gesehen aus zwei miteinander verwobenen Dimensionen: Einerseits umfassen sie die materielle Struktur, die eine Nachbarschaft, ein Viertel oder einen Stadtteil ausmacht. Hiermit sind die objektiven Lebensbedingungen vor Ort gemeint, die sich z. B. in der Wohn- und Bildungssituation, der Bebauungsstruktur oder der Identifizierung sozialer Brennpunkte widerspiegeln. Andererseits sind soziale Räume auch durch die persönlichen Lebenswelten ihrer Bewohnerinnen und Bewohner geprägt, die sich ihre materiellen Umgebungen als handelnde Subjekte aneignen und mit Bedeutungen versehen (ebd.: 23). Sozialräume sind somit immer durch menschliches Handeln und die Beziehungen der Menschen untereinander geprägt (Kessl; Reutlinger 2007: 23). Sie sind daher sowohl räumlich als auch sozial zu verstehen.

Der Sozialraum ist beides: der geografische Raum, in dem sich der Alltag eines Menschen abspielt, und der soziale „Raum“, der diesen Alltag mit Leben füllt. Ein Park, in dem er seinen Hund spazieren führt und sich dabei regelmäßig mit einer anderen Hundebesitzerin unterhält, der Fußballverein um die Ecke, in dem er seine Samstage verbringt, ebenso wie die Grundschule, in der seine Tochter in die dritte Klasse geht.

Besonders im Bereich der Sozialen Arbeit ist das Konzept des Sozialraums weit verbreitet. So hat beispielsweise die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) 2015 in ihrer Standortbestimmung „Der Sozialraum als Ort der Teilhabe“ die aktuelle Theoriediskussion aufgegriffen und eine Richtungsweisung für die Gestaltung sozialer Angebote und Dienste ihrer Mitgliedsverbände formuliert. Als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege ist auch das DRK Mitglied in der BAGFW.

Die BAGFW definiert Sozialraum entlang von drei sich überlagernden Aspekten: dem Erfahrungs- und Verhaltensraum, der die subjektive Lebenswelt eines Menschen ausmacht, in dem Menschen miteinander in Beziehung stehen und ihren alltäglichen Aktivitäten nachgehen; dem Engagement- und Versorgungsraum, den Menschen durch Mitbestimmung in Familie, Nachbarschaft, Schule, Initiativen und Organisationen gestalten und in dem es Angebote für Bildung, Arbeit, Kultur, Sport und Soziales gibt, sowie dem

politisch-administrativen Raum, der den Siedlungsraum auf kommunaler Ebene verwaltungstechnisch definiert und in Einheiten von Kreisen, Dörfern, Städten und Quartieren untergliedert.

Im Bereich der Sozialen Arbeit haben sich seit den 1990er Jahren unter dem Begriff „Sozialraumorientierung“ verschiedene sozialpädagogische Handlungsfelder – u. a. in der Kinder- und Jugendarbeit, den Hilfen zur Erziehung, der Gemeinwesenarbeit und der Schulsozialarbeit – durch die Etablierung raumbezogener Strategien neujustiert (Kessl; Reutlinger 2007: 15f.). Zwar existiert sowohl innerhalb der Theoriedebatte als auch in der alltäglichen Praxis kein einheitliches Verständnis über Sozialraumorientierung, jedoch lassen sich laut Spatscheck und Wolf-Ostermann (2016: 16f.) einige Gemeinsamkeiten und Minimalforderungen unterschiedlicher fachlicher Strömungen erkennen:

- Mit dem „Blickwechsel ‚vom Fall zum Feld‘“ wird Problemlösung nicht als alleinige Verantwortung des betroffenen Individuums gesehen, sondern als gemeinsame Aufgabe vieler Beteiligter im sozialen und lokalen Nahraum. Damit werden zivilgesellschaftliche und nachbarschaftliche Potenziale eröffnet.
- Mit einer „ressourcenorientierten und ermöglichenden Haltung“ wird der Fokus auf die Ressourcen, Interessen und Potenziale der Betroffenen gelenkt, anstatt Defizite hervorzuheben.
- Die Versäulung und Überspezialisierung der Angebote unterschiedlicher Träger und Akteure wird durch die „Übernahme einer sozialräumlichen Gestaltungsverantwortung“ mittels Vernetzung und Kooperation aufgebrochen, um die Lebensbedingungen gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern.
- Durch „Abstimmung auf Planungsebene“ und partizipatorische Verfahren soll mehr Beteiligung verschiedener Akteure entstehen.
- Erst mit der „Realisierung eines Mehrebenenkonzepts“, das die Zusammenarbeit von Individuen und Familie, Nachbarschaft, Organisationen, Trägern und Wohlfahrtsstaat ermöglicht, kann Sozialraumorientierung als gelungen erachtet werden.

Die Soziale Arbeit ist häufig mit Einzelschicksalen befasst. Sie unterstützt Menschen, die sich in schwierigen Lebenslagen befinden. Die sozialraumorientierte Soziale Arbeit bezieht jedoch auch das soziale Umfeld von Betroffenen in ihre Unterstützungsbemühungen mit ein und stärkt die Selbsthilfefähigkeiten ihrer Klientinnen und Klienten. Dabei geht sie stets von deren Bedürfnissen aus. Die Annahme dahinter ist, dass jeder Mensch Ressourcen hat, die aktiviert werden können – in sich selbst und in seinen sozialen Kontakten. Durch das Zusammenspiel verschiedener Akteure bewirken Maßnahmen der Sozialraumorientierung zudem über den Einzelfall hinaus Veränderungen für die Gemeinschaft.

Der allgemeine Minimalkonsens findet sich auch in der Standortbestimmung der BAGFW, die Sozialraumorientierung als Handlungsoption und Fachperspektive als konzeptionellen Hintergrund der Sozialen Arbeit definiert:

„Die Menschen erfahren in ihrem konkreten Umfeld Unterstützung, ihre Lebensqualität und Lebenssituation zu verbessern, sich für den Zusammenhalt untereinander zu engagieren und so ihren Sozialraum als lebenswerten Ort zu entwickeln. Sozialraumorientierung verhilft Menschen dazu, ihr Recht auf selbstbestimmte Teilhabe einzulösen.“
(BAGFW 2015: 2)

Die BAGFW (2015: 2f.) definiert in Anlehnung an Budde, Früchtel und Hinte⁶ fünf Standards der Sozialraumorientierung:

1. Sozialraumorientierung richtet sich an den Bedürfnissen und dem Willen der betroffenen Menschen aus, die als Experten und Gestalter fungieren.
2. Eigeninitiative und bürgerschaftliches Engagement stehen vor betreuender Tätigkeit durch Träger der Sozialen Arbeit. Sozialraumorientierung basiert in diesem Sinne auf der aktiven Beteiligung der Menschen, die sich organisieren, um Unterstützung von Wirtschaft, Politik, Verwaltung, Kirchen und Verbänden für ihre Belange einzufordern. Die Hilfe für sich selbst und für andere steht dabei im Vordergrund, um die Lebensqualität vor Ort zu verbessern.
3. Die Ressourcen der Menschen, ihre Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Ressourcen von weiteren Akteuren vor Ort werden als Potenziale genutzt. Hierzu zählen nachbarschaftliche Beziehungen, soziale Dienste, Schulen, Unternehmen, Religionsgemeinden, die kommunale Verwaltung und die gesamte bauliche Infrastruktur.
4. Neben den Interessen und Bedarfen einzelner Menschen und Akteure steht bei der Sozialraumorientierung ein zielgruppenübergreifender Fokus im Mittelpunkt, um das gleichberechtigte Zusammenwirken aller Menschen als Potenzial zu nutzen.
5. Die Sozialraumorientierung macht sich die Kompetenzen und Ressourcen aller Sektoren und Bereiche zunutze und etabliert Kooperationen und Vernetzungen über Bereiche und Sektoren hinweg.

Als Mitglied in der BAGFW gelten diese Standards zur Sozialraumorientierung auch für die Gestaltung der Dienste und Angebote im Bereich der Wohlfahrts- und Sozialarbeit des DRK.

⁶ Budde, Wolfgang; Früchtel, Frank; Hinte, Wolfgang (Hrsg.) 2006: Sozialraumorientierung. Wege zu einer veränderten Praxis. Wiesbaden: VS-Verlag.

Infobox: Kritik an gängigen Ansätzen der Sozialraumorientierung

Kessler und Reutlinger (2007) üben Kritik an gängigen Anwendungen sozialraumorientierter Konzepte. Sie weisen darauf hin, dass raumbezogene Praktiken wie die Sozialraumorientierung die Einnahme einer politischen Positionierung unbedingt erforderlich machen, um die vorherrschenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse anzuerkennen. Aus ihrer Sicht greifen viele politische und pädagogische Vorgehensweisen dahingehend zu kurz. Stattdessen würde häufig entweder nahegelegt, dass sich soziale Räume entsprechend den Bedürfnissen der Adressatinnen und Adressaten gestalten lassen oder es würde betont, dass Betroffene aufgrund von Exklusionsphänomenen zu keinerlei Beteiligung in der Lage seien. In solchen Ansätzen werden Sozialräume als festgeschriebene räumlich-materielle Einheiten, wie z. B. Stadtteile, Straßenzüge oder Häuserblocks, identifiziert (ebd.: 28f.). Vorausgesetzte Deutungszuschreibungen (Raumbilder) dienen dazu, bestimmte Strategien der Sozialraumorientierung zu legitimieren und alternative Handlungsoptionen auszuschließen (ebd.: 46). Wichtig sei es daher, die räumlichen Ordnungsvorstellungen der Interventionsverantwortlichen explizit zu machen, um die Interessen, die mit bestimmten Interventionen verfolgt werden, transparent darzulegen (ebd.: 48).

Als Alternative zur Mehrheit der sozialräumlichen Strategien plädieren die Autoren für die Einnahme einer reflexiven räumlichen Haltung, indem Vorannahmen über bestimmte Räume bewusst gemacht werden, um mögliche Handlungsoptionen für die Betroffenen nicht a priori auszuschließen (ebd.: 87). Wichtiger Effekt einer reflexiven räumlichen Haltung sei zudem, Homogenitätsvorstellungen über bestimmte soziale Räume und die Verhaltensweisen ihrer Bewohnerinnen und Bewohner vorzubeugen, um nicht der Gefahr zu unterlaufen, die symbolische Produktion räumlicher Segregation implizit zu fördern. Denn oftmals liegen sozialraumorientierten Strategien bestimmte Raumbilder zugrunde, die materiell-physische Gebiete, also z. B. bestimmte Straßenzüge, Stadtteile oder Quartiere, einseitig als problembehaftet, als soziale Brennpunkte, als Armutsgebiete oder als erneuerungsbedürftig diagnostizieren (ebd.: 117f.).

Neben der Gefahr bereits bestehende Homogenitätsvorstellungen zu reproduzieren, weisen die Autoren noch auf weitere Fallstricke sozialraumorientierter Arbeit hin, die mit dem Fokus auf Ressourcenaktivierung und Vernetzung zusammenhängen. So sei Vernetzung häufig mit dem Dilemma verbunden, dass sie besonders dort gut funktioniert, wo bereits Netzwerkstrukturen existieren, während ihre Installation an anderen Stellen deutlich schwieriger sei. Barrieren für die Beteiligung bislang ausgeschlossener Akteure bleiben somit bestehen. Ein ähnliches Dilemma zeige sich mit Blick auf die Aktivierung von Ressourcen und bürgerschaftlichem Engagement. Auch hiervon würden meist die Gruppen von Bewohnerinnen und Bewohnern profitieren, die bereits gut mit Ressourcen ausgestattet seien (ebd.: 125f.).

Sozialraumorientierte Strategien seien zudem immer mit der Verantwortung verbunden, ganz konkret und situationsspezifisch Legitimationsarbeit zu leisten, d. h. deutlich zu machen, „(...) warum eine öffentliche Unterstützungs- und Beeinflussungsinstanz menschlicher Lebensführung sinnvoll und notwendig ist“ (ebd.: 127).

Bisher wurde also deutlich, dass Sozialraumorientierung als Handlungsansatz im Bereich der Wohlfahrts- und Sozialarbeit weit verbreitet ist und mit welchen verallgemeinerbaren Kriterien sich Sozialraumorientierung beschreiben lässt.

Wie könnte ein sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz aussehen?

Der Ansatz der Sozialraumorientierung kann für den Bevölkerungsschutz und damit für die Vorbereitung auf und die Bewältigung von Krisen und Katastrophen gewinnbringend sein. Denn bislang sind die Bereiche Wohlfahrts- und Sozialarbeit, welche auf alltägliche Unterstützungsbedarfe ausgerichtet sind, und Bevölkerungsschutz, dessen Zuständigkeit in der nichtalltäglichen Krisenbewältigung liegt, in der Praxis nur wenig miteinander verzahnt. Eine gezielte Verknüpfung beider Bereiche kann aber dabei helfen, voneinander zu lernen, um gemeinsam besser auf Krisenereignisse vorbereitet zu sein.

Diese bestehende Lücke bietet einen Anknüpfungspunkt, den Ansatz der Sozialraumorientierung für den Bevölkerungsschutz nutzbar zu machen. Es wurde bereits deutlich, dass der Bevölkerungsschutz aufgrund seiner begrenzten Ressourcen nicht immer auf alle Hilfebedarfe in der Bevölkerung reagieren kann. Insbesondere die Versorgung von vulnerablen Bevölkerungsgruppen, d. h. Personen, die bereits im Alltag auf spezielle Unterstützung durch andere angewiesen sind, ist häufig nicht im benötigten Umfang möglich.

Der Ansatz der Sozialraumorientierung kann im Bevölkerungsschutz ein geeignetes Vorgehen sein, um gezielte Kooperationen und vernetzte Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren zur gegenseitigen Unterstützung in Notlagen zu installieren. Die Zusammenarbeit sollte an den potenziellen Bedarfen der Bevölkerung in Krisen- und Katastrophenlagen ausgerichtet sein, insbesondere mit Blick auf die Menschen, die bereits im Alltag auf Unterstützung angewiesen sind und dafür auf ihr soziales Umfeld oder soziale und gesundheitliche Dienste und Angebote zurückgreifen. Damit werden Planungen und Maßnahmen des Bevölkerungsschutzes, der bereits durch das Subsidiaritätsprinzip lokal verankert ist (siehe Kapitel 4), an den spezifischen Bedingungen, Bedarfen und Ressourcen vor Ort ausgerichtet. Gemeinsam mit allen hierfür relevanten sozialräumlichen Akteuren (Behörden, Sozial- und Wohlfahrtsarbeit, Gesundheits- und Pflegebereich, zivilgesellschaftliche Strukturen und Initiativen, Unternehmen und Betroffene) können so alle vor Ort vorhandene Ressourcen für die Krisenbewältigung aktiviert und das Bewusstsein für die Krisenvorbereitung auf breiter Ebene geschärft werden.

Das DRK als wichtiger Akteur im Bevölkerungsschutz und Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege bringt die besten Voraussetzungen mit, einen solchen Prozess zu initiieren (Deutsches Rotes Kreuz 2019: 21).

Ein wichtiger Aspekt der Sozialraumorientierung ist die Partizipation der von den Maßnahmen betroffenen Menschen, ihr Wille und ihre Interessen. 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 in negativer Hinsicht betroffen sein können, insbesondere derjenigen, die bereits im Alltag Unterstützung von anderen benötigen. Maßnahmen eines sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes sollten daher unter Einbezug aller relevanten Akteure aus dem Bereich der Alltagsversorgung auch auf Ebene der Selbst- und Nachbarschaftshilfe ansetzen. Denn konkrete Maßnahmen sollten nicht allein für bestimmte bzw. mit bestimmten Zielgruppen umgesetzt werden, sondern den gesamten Sozialraum einbeziehen, sodass alle davon profitieren. Ziel eines sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes ist damit die Stärkung der Resilienz des Sozialraums gegenüber Krisen und Katastrophen. Dabei werden insbesondere verstärkt Maßnahmen zur lokalen Katastrophenvorsorge in den Blick genommen. Erfahrungen des Amerikanischen Roten Kreuzes zeigen, dass eine stärkere Fokussierung auf die partizipative Katastrophenvorsorge neben der klassischen Aufgabe der reaktiven Katastrophenbewältigung dazu beitragen kann, das Rote Kreuz deutlicher als proaktive und sichtbare Organisation im Sozialraum zu verankern (American Red Cross 2013: 13). Welche Bedeutung Selbst- und Nachbarschaftshilfe in Bezug zu gesellschaftlicher Resilienz zukommt und welche aktive Rolle das DRK auf Quartiersebene unter der Prämisse eines sozialraumorientierten Bevölkerungsschutzes einnehmen kann, wird in den folgenden Kapiteln näher beleuchtet.

Zusammengefasst ermöglicht ein sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz

- vorhandene Hilfebedarfe besonders vulnerabler Gruppen zu identifizieren;
- lokal vorhandene Ressourcen zu aktivieren und bedarfsorientiert als Potenziale für die Krisenvorbereitung und -bewältigung zu nutzen;
- die bereichsübergreifende Vernetzung verschiedener Organisationen, Dienste, Angebote und Betroffener voranzutreiben;
- Selbst- und Nachbarschaftshilfe gezielt zu fördern und somit
- die Resilienz des Sozialraums gegenüber Krisen und Katastrophen zu stärken.

Auf einen Blick ...

- Sozialraumorientierung als Paradigma entstammt der Sozialen Arbeit. Auch die Wohlfahrts- und Sozialarbeit des DRK operiert damit.
- Die Prinzipien der Sozialraumorientierung umfassen die Aktivierung der Eigenhilfe von Betroffenen, die Mobilisierung der Ressourcen im sozialen und räumlichen Umfeld, die Vernetzung von Unterstützungsangeboten, die Orientierung an den Bedürfnissen von Betroffenen sowie einen zielgruppenübergreifenden Fokus.
- Elementarer Bestandteil der Sozialraumorientierung ist das Zusammenspiel aller relevanten Akteure vor Ort: Behörden, Organisationen, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Betroffene. So werden alle vorhandenen Ressourcen aktiviert.
- Sozialraumorientierter Bevölkerungsschutz bedeutet die Anwendung der Prinzipien der Sozialraumorientierung auf den Bevölkerungsschutz. Er fokussiert sich auf die Bedürfnisse besonders vulnerabler Gruppen, bindet lokal vorhandene Ressourcen verschiedener Akteure ein und stärkt die Selbst- und Nachbarschaftshilfe.

4

Die lokale Ebene im Bevölkerungsschutz

Die lokale Ebene bildet in dreierlei Hinsicht das Fundament des Bevölkerungsschutzes in Deutschland: Erstens sind auf behördlicher Seite die Verwaltungen der Kommunen und Landkreise als untere Katastrophenschutzbehörden für die Krisenbewältigung vor Ort verantwortlich. Zweitens stellen die in lokalen Gemeinwesen verankerten Hilfsorganisationen, Freiwilligen Feuerwehren und das Technische Hilfswerk mit ihren Ehrenamtlichen die größte personelle Ressource an Einsatzkräften. Drittens basiert die Resilienz von Gemeinwesen insbesondere auf dem Selbstschutz der Bevölkerung.

Kommunalverwaltungen

Im Mehrebenensystem des Bevölkerungsschutzes in Deutschland kommt den unteren Katastrophenschutzbehörden der Kommunen, kreisfreien Städte und Landkreise eine besonders wichtige Bedeutung zu. Sie werden im Falle einer Krise als Erste aktiv und versuchen zunächst, sie aus eigener Kraft zu bewältigen. Erst wenn die Krise die Möglichkeiten der ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen übersteigt, kommt ihr die nächsthöhere Verwaltungsebene zu Hilfe (Subsidiarität).

Zu den Aufgaben der lokalen Verwaltungen gehören die Identifizierung von relevanten Risiken (Risikoanalyse) sowie die Planung und Vorbereitung auf diese durch Erstellung von Gefahrenabwehrplänen.

„Städte und Gemeinden spielen bereits wegen ihrer Zuständigkeiten als Behörde der allgemeinen Gefahrenabwehr und als Träger der Feuerwehr eine bedeutende Rolle im deutschen Hilfeleistungssystem.“

(Deutscher Städte- und Gemeindebund; BBK 2014: 6)

Diese Rolle ist auch gesetzlich festgelegt:

„[Grundgesetz, ZSKG und die Katastrophenschutzgesetze der Länder] bestimmen die Landkreise und die kreisfreien Städte zu den für den Katastrophenschutz grundsätzlich sachlich und – in ihrem Bezirk – auch örtlich zuständigen unteren Katastrophenschutzbehörden.“

(Deutscher Landkreistag 2008: 6)

Die meisten Landesgesetze sehen vor, dass die unteren Katastrophenschutzbehörden allgemeine Katastrophenschutzpläne sowie besondere Alarm- und Einsatzpläne erstellen. Tritt eine Lage ein, übernimmt die Hauptverwaltungsbeamtin bzw. der Hauptverwaltungsbeamte die politische Verantwortung und bildet in Vorbereitung einen Führungsstab sowie einen Verwaltungsstab (BBK; Deutscher Städtetag 2010: 12). Neben der Bewältigung akuter Krisen und Katastrophen umfasst das Tätigkeitsspektrum der Kommunalverwaltungen vor allem die Vorbereitung: Sie analysieren Gefahrenquellen, schätzen die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts und das Schadenspotenzial ab, verschaffen sich einen Überblick über die in ihrem Gebiet für die Katastrophenbekämpfung vorhandenen Einsatzkräfte und Einsatzmittel und deren Leistungsfähigkeit und führen auf dieser Basis in regelmäßigen Abständen Übungen durch (Deutscher Landkreistag 2008: 7).

Idealerweise erfolgen diese vorbereitenden Maßnahmen auf Basis einer Risikoanalyse. Während die Risikoanalyse auf Bundesebene durch § 18 des ZSKG geregelt ist, wird sie mittlerweile auch den anderen Verwaltungsebenen als Instrument der Krisenvorbereitung empfohlen.

„Durch die Beschäftigung mit Schadenslagen, bevor sie eintreten, wird im Falle eines Falles das ‚Überraschungsmoment‘ reduziert. Für dieses ‚Vorausdenken‘ von Ereignissen und ihren negativen Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger sowie die eigenen Strukturen eignet sich ein systematisches, objektives und somit vergleichbares Vorgehen mittels einer Risikoanalyse.“ (Deutscher Städte- und Gemeindebund; BBK 2014: 10)

Die Risikoanalyse soll das zentrale Instrument des Bevölkerungsschutzes auf allen Ebenen sein (BBK 2012). Sie ermittelt das Risiko eines Ereignisses als Funktion aus Eintrittswahrscheinlichkeit und zu erwartendem Schadensausmaß. Sie besteht aus den folgenden fünf Schritten:

1. Beschreibung des Bezugsgebietes (Eingrenzung des Gebietes; Sammlung relevanter Informationen zu Geografie, Bevölkerung, Umwelt, Wirtschaft, Versorgung)
2. Auswahl der Gefahr und Beschreibung des Szenarios (Der Kennziffernkatalog der bundeseinheitlichen Gefährdungsabschätzung nennt folgende Parameter: Gefahr, Auftretensort, Räumliche Ausdehnung, Intensität, Zeitpunkt, Dauer, Verlauf, Vorwarnzeit, Betroffenheit, Referenzereignisse, weitere Informationen.)
3. Bestimmung der Eintrittswahrscheinlichkeit (Diese folgt einer fünfstufigen Skala, die sich auf statistische Jahreswerte bzw., wenn keine Daten vorliegen, auf eine qualitative Einschätzung beruft. Sie reicht von 5 – sehr wahrscheinlich für ein Ereignis, das einmal in zehn Jahren eintritt – bis 1 – sehr unwahrscheinlich für ein Ereignis, das einmal in 100.000 Jahren eintritt.)
4. Bestimmung des Schadensausmaßes (ermittelte Schadenswerte entlang der Schadensparameter Mensch, Umwelt, Wirtschaft, Versorgung und Immateriell)

5. Ermittlung und Visualisierung des Risikos (Die untersuchten Ereignisse werden als Punkte auf einer Matrix aus Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit eingetragen [BBK 2010a].)

„Das Verfahren kann auf allen Verwaltungsebenen unabhängig voneinander angewandt werden und es ist darauf ausgelegt, bereits vorhandene Daten und Erkenntnisse zu integrieren, um Doppelarbeiten zu verhindern. Ziel ist der Vergleich der Risiken, die von unterschiedlichen Gefahren ausgehen. Hierdurch entsteht eine belastbare Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Vorbereitung und Reaktion. Die Risikoanalyse bettet sich als zentrales Element in den Risikomanagementprozess ein“ (BBK; Deutscher Städtetag 2010: 18).

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) rät, neben den verschiedenen relevanten Ämtern, Polizei und Versorgungsbetrieben auch die Hilfsorganisationen für die Analyse an den „Runden Tisch“ zu holen (BBK 2015: 27). Zum einen ist ihre Expertenmeinung bei einer Einschätzung des Schadensausmaßes gefragt, zum anderen stellen sie auch einen wichtigen Anteil der lokalen Ressourcen zur Krisenbewältigung. Diese Einbeziehung zumindest der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) ist ein erster Schritt, die lokale Krisenvorbereitung breiter aufzustellen. Werden auch andere zivilgesellschaftliche und sozialdienstliche Akteure einbezogen, kann eine sozialraumorientierte Krisenvorbereitung gelingen.

Infobox: Kommunale Risikoanalyse in der Gemeinde Weingarten

In Deutschland lassen sich ein Vergleich zu *community*-orientierten Ansätzen am ehesten zur vom BBK empfohlenen kommunalen Risikoanalyse als Mittel der Krisenvorbereitung herstellen (siehe Kapitel 4). Neben Ämtern, Polizei, Versorgungsbetrieben und Hilfsorganisationen ist dabei jedoch keine partizipative Einbeziehung der Bevölkerung vorgesehen. Ein erfolgreiches Beispiel der kommunalen Risikoanalyse wurde in der 10.000 Einwohner Gemeinde Weingarten bei Karlsruhe durchgeführt. Durch Zusammenarbeit von Verwaltung, Feuerwehr, Hilfsorganisationen und einem Pflegeheim wurden mit Unterstützung des BBK die Risiken für die Gemeinde analysiert und entsprechende Anpassungen und Maßnahmen identifiziert. Hierzu zählen die Aktualisierung des Krisenhandbuchs des Ordnungsamtes, Materialbeschaffungen und ein Konzept zur Risiko- und Krisenkommunikation mit der Bevölkerung. Insgesamt gelang es, mit relativ geringem Aufwand die Katastrophenvorsorge zu verbessern und somit die Resilienz der Gemeinde zu steigern (Kling 2020).

Laut §5 ZSKG obliegt den Gemeinden auch die Förderung des Selbstschutzes der Bevölkerung. Auch wenn der Bund diese Bemühungen unterstützt, indem beispielsweise das BBK Informations- und Schulungsmaterial zur Verfügung stellt, liegt demnach die Implementierung von Maßnahmen, durch die Selbstschutzkenntnisse in der Bevölkerung gefördert werden, in der Verantwortung der Gemeinden.

Hilfsorganisationen, Freiwillige Feuerwehren, Technisches Hilfswerk (THW)

Das Ehrenamt spielt eine wichtige Rolle als Basis des Bevölkerungsschutzes in Deutschland. Die Organisationen des Katastrophenschutzes setzen sich mehrheitlich aus Ehrenamtlichen zusammen, die als Einsatzkräfte die Verbindung zwischen den Organisationen und den Gemeinwesen, in denen sie tätig sind, sichern.

„Mit dem Ehrenamt bietet das deutsche Bevölkerungsschutzsystem den Bürgerinnen und Bürgern eine Möglichkeit, sich im Interesse der städtischen Resilienz über die persönliche Vorsorge hinaus aktiv einzubringen. In Deutschland sind weit mehr Menschen ehrenamtlich als beruflich im Bevölkerungsschutz tätig, sodass von einem ‚ehrenamtlich getragenen System‘ gesprochen wird.“ (Einfeldt et al. 2013: 9)

Die Organisationen sind zudem in der Fläche lokal verankert und stellen eine Verbindung zwischen den staatlichen Strukturen des Katastrophenschutzes und der Bevölkerung her – durch die Präsenz, die die Organisationen auf Veranstaltungen, in Notfällen, in Schulen und Erste-Hilfe-Kursen zeigen, durch persönliche Beziehungen und durch die ehrenamtliche Tätigkeit von Bürgerinnen und Bürgern selbst.

Bevölkerung

Die Rolle der Bevölkerung in Krisen und Katastrophen ist sowohl gesetzlich als auch politisch-strategisch festgelegt. In den Katastrophenschutzgesetzen der Länder ist von einer Hilfespflicht die Rede: So können sich Bürgerinnen und Bürger nicht ohne triftige Gründe der Aufforderung zur Mithilfe in der Katastrophenbewältigung entziehen. Ebenso wird erwartet, dass Menschen in jeglicher Notlage fähig und willens sind, sich selbst und ihrem unmittelbaren Umfeld zu helfen (Selbst- und Nachbarschaftshilfe).

Der Selbstschutz der Bevölkerung stellt die eigentliche Basis des Katastrophenschutzsystems dar, das staatliche Handeln soll dies lediglich ergänzen. „Die Fähigkeit der Bevölkerung zur privaten Notfallvorsorge und ihre Kenntnis über das richtige Verhalten bei Gefahr ist eine der wichtigsten Grundlagen des Hilfeleistungssystems in Deutschland“ (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2006: 12).

„Kurz gesagt, je ausgeprägter der individuelle Selbstschutz der Bevölkerung, desto effektiver kann der ergänzende Bevölkerungsschutz des Staates sein.“ (BBK; Deutscher Städtetag 2010: 37)

Das BBK empfiehlt in seiner Broschüre „Katastrophenalarm. Ratgeber für Katastrophenvorsorge und richtiges Handeln in Notsituationen“ verschiedene Maßnahmen von der Vorratshaltung bis hin zu richtigem Handeln im Brandfall. Die persönliche Notfallvorsorge in Deutschland gilt als defizitär. Als Grund dafür wird das Paradox der hohen Versorgungssicherheit herangeführt: Kleinere Ausfälle von Versorgungsleistungen im Alltag können so schnell ausgeglichen werden, dass die Wenigsten für die Möglichkeit eines längeren Ausfalls von Strom, Wasser oder Ähnlichem vorbereitet sind (BBK; Deutscher Städtetag 2010: 41). Die Bevölkerung hat ein großes Vertrauen in den staatlich organisierten Bevölkerungsschutz, sodass kaum ein Bewusstsein dafür besteht, dass die Ressourcen dieses Systems endlich sind.

„Grundsätzlich vertraut die Öffentlichkeit zunächst auf ein reibungsloses Gefahrenmanagement des Staates, ohne zu berücksichtigen, dass dieses bei außergewöhnlichen Gefahren- und Schadenslagen ggf. nicht in vollem Umfang und sofort zur Hilfeleistung für jeden einzelnen Bürger zur Verfügung stehen kann.“ (BBK 2010b: 40)

Es besteht also eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Bevölkerung an das Rettungswesen, das sich an dessen Leistungsfähigkeit in individuellen Notfällen orientiert, und den Ressourcen, die in einer umfassenden, womöglich länger andauernden und weite Teile der Gesellschaft betreffenden Notlage tatsächlich zur Verfügung stünden.

Ebenso besteht jedoch auch eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen an die Bevölkerung in einer Katastrophe (persönliche Notfallvorsorge, richtiges Verhalten in Notfällen, Wille und Fähigkeit zur Selbst- und Nachbarschaftshilfe) und dem Grad, zu dem diese Resilienz in der breiten Bevölkerung gefördert wird.

Es gilt anzuerkennen, dass Krisenbewältigung nicht nur eine Aufgabe des Katastrophenschutzes ist, sondern in den meisten Fällen Menschen und soziale Strukturen einbindet, die von der jeweiligen Krise betroffen sind. Im Folgenden wird deshalb ein Konzept aus der internationalen humanitären Hilfe vorgestellt, das – ähnlich wie die Sozialraumorientierung in der Sozialen Arbeit – den Fokus auf die Aktivierung von Selbsthilfekräften und Mobilisierung lokal vorhandener Ressourcen legt.

Auf einen Blick ...

- Die lokale Ebene spielt eine besondere Rolle im Katastrophenschutz in Deutschland.
- Kommunalverwaltungen nehmen als unterste Katastrophenschutzbehörde die Aufgaben der Gefahrenabwehr wahr. Idealerweise basieren sie ihre Vorbereitungen auf Krisen und Katastrophen auf Risikoanalysen, die bestimmte, lokal relevante Gefahren, ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und Auswirkungen analysieren.
- Die Hilfsorganisationen, Feuerwehren und das THW sind lokal verankert. Diese Organisationen bilden eine der Säulen des Bevölkerungsschutzes. Insbesondere über das Ehrenamt verknüpfen sie Katastrophenschutz und Bevölkerung.
- Persönliche Notfallvorsorge, Selbst- und Nachbarschaftshilfe bilden grundsätzlich das Fundament des Bevölkerungsschutzes. Sie sind jedoch unzureichend weit verbreitet.

5

Resilienz als Community Resilience

In der internationalen Arbeit der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung ist das Konzept der *community resilience* für die Bewältigung von Krisen von zentraler Bedeutung. Im Folgenden werden verbreitete Ansätze kurz vorgestellt und ihre Relevanz für den nationalen Bevölkerungsschutz in Deutschland überprüft.

Community entspricht in diesem Kontext am ehesten dem deutschen Begriff Gemeinschaft. Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften (IFRC) definiert eine *community* als eine Gruppe von Menschen, die in demselben Gebiet, demselben Dorf oder derselben Nachbarschaft leben (können) und ähnliche Kultur, Gewohnheiten und Ressourcen miteinander teilen. Gemeinschaften sind somit ebenfalls denselben Bedrohungen und Risiken wie Krankheiten, Katastrophen, politischen und wirtschaftlichen Problemen, ausgesetzt wie Einzelne (IFRC 2014a: 10).

Resilienz ist ein Begriff, der Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Debatten und Kritiken ist (McAslan 2011: 7). Generell besteht jedoch Einigkeit darüber, dass Resilienz als Fähigkeit oder Prozess der Anpassung zu verstehen ist (Norris et al. 2008: 130). Resilienz befähigt also dazu, nach einer vorübergehenden Funktionsstörung in Folge einer Katastrophe wieder zum vorkatastrophalen (angepassten) Zustand zurückzukehren (ebd.: 132). Um die Resilienz einer Gemeinschaft gegenüber Katastrophen zu erhöhen, ist es somit notwendig, das Anpassungsvermögen der Gemeinschaft auf unterschiedlichen Ebenen zu stärken (ebd.: 143, 145). Das beabsichtigte Ergebnis von Resilienz lässt sich in einem verbesserten Allgemeinzustand der Gemeinschaft erkennen (Norris et al. 2008: 133). Dieser wird auf materiell-physischer und psychosozialer Ebene konkret sichtbar (McAslan 2011: 11).

Das Konzept der *community resilience* findet auch innerhalb der IFRC Anwendung. Sie definiert Resilienz als „(...) Fähigkeit von *communities* (...), die Auswirkungen von Schocks und Belastungen zu antizipieren, sich darauf vorzubereiten, die Folgen zu verringern und zu bewältigen und sich von ihnen zu erholen, ohne dabei ihre langfristigen Ziele zu gefährden“ (IFRC 2014a: 6)⁷. *Community resilience* ist in den Strategien der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung als übergeordnetes Ziel der Projektarbeit vorgegeben. Für die den Projekten zugrundeliegende Analyse (*community assessment*) stehen verschiedene Methodensammlungen zur Verfügung. Einige davon beziehen sich auf einen bestimm-

⁷ Frei übersetztes Zitat durch die Autorinnen und Autoren

ten Sektor, z. B. Gesundheit und Erste Hilfe (CBHFA)⁸, baulichen Schutz (PASSA)⁹, Hygiene (PHAST)¹⁰ und Ernährungssicherheit (FS/LIVELIHOOD)¹¹. Andere beziehen sich auf eine konkrete Gefahr, um akute Bedarfe im Kontext von Notfällen und Katastrophen zu erheben, z. B. mit Blick auf Gender, psychosoziale Unterstützung oder ökonomische Sicherheit von Haushalten. Die Mutter aller *community assessments* ist jedoch das „Vulnerability and Capacity Assessment“ (VCA). Mit seinem integrativen Ansatz legt das VCA den Fokus darauf, die Stimmen der *community* abzubilden (IFRC 2016: 32f., 75f.). Mit Hilfe einer VCA werden Informationen über die Vulnerabilität einer *community* gegenüber bestimmten Gefahren gesammelt, analysiert und systematisiert sowie zentrale Risiken und vorhandene Kapazitäten der *community* identifiziert, um schließlich Aktivitäten zur Reduktion der Vulnerabilität gegenüber potenziellen Katastrophen und zur Stärkung von Bewältigungskapazitäten zu implementieren (IFRC 2006a: 4f.). Partizipation und Prioritäten der *community* sind zentrale Elemente (IFRC 2006a: 20; 2006b: 10).

Diese *community*-fokussierten Ansätze wurden im Rahmen der humanitären Hilfe für die Anwendung in Ländern entwickelt, die über keine ausreichenden öffentlichen Infrastrukturen zur Versorgung der Bevölkerung verfügen. Für die Anwendung in industrialisierten Staaten und komplexen urbanen Kontexten sind diese Ansätze weniger geeignet, was auch von der IFRC problematisiert wird (IFRC 2014b: 8).

Dennoch gibt es auch Beispiele für *community*-orientierte Katastrophenvorsorge, die in industrialisierten Ländern angewendet werden. Beispielsweise verfolgt das Neuseeländische Rote Kreuz eine *community*-fokussierte „Disaster Risk Management Strategy“ (New Zealand Red Cross 2018), hat das Irische Rote Kreuz als erstes Land ein Programm zu „Community Based Health and First Aid“ in den landesweiten Gefängnissen implementiert und das Amerikanische Rote Kreuz pilotweise eine „Community Resilience Strategy“ in verschiedenen lokalen Verbänden getestet, um Katastrophenvorsorge zu einer gemeinschaftlichen Aufgabe zu machen (American Red Cross 2013).

In Deutschland sind Programme, die den Ansatz der *community resilience* aufgreifen, bislang nicht verbreitet. Zusätzlich zur allgemeinen Stärkung gemeinschaftlicher Fähigkeiten zur Katastrophenvorsorge und -bewältigung hätte die Implementierung entsprechender Strategien auch Vorteile für die Festigung der Rolle des Roten Kreuzes als örtliche Unterstützungsstruktur und seine Etablierung als vermittelndes Bindeglied zwischen verschiedenen Akteuren. Das Vertrauen und die Bekanntheit, die lokale Rotkreuz-Struk-

⁸ Community Based Health and First Aid

⁹ Participatory Approach to Safe Shelter Awareness

¹⁰ Participatory Hygiene and Sanitation Transformation

¹¹ Food Security Assessment and Livelihoods

turen in Deutschland genießen, sowie ihre flächendeckende Verbreitung auf kleinräumiger Ebene sind die besten Voraussetzungen dafür.

Diese Lücke will das Projekt ResOrt füllen, indem es Konzepte entwickelt, wie Resilienz auf sozialräumlicher Ebene gestärkt werden kann. Internationale Konzepte zu *community resilience* bieten hierfür ebenso Anknüpfungspunkte wie der Ansatz der Sozialraumorientierung aus dem Bereich der Sozialen Arbeit.

Auf einen Blick ...

- *Community resilience* ist die Fähigkeit einer lokalen Gemeinschaft, sich auf Krisen und Katastrophen vorzubereiten, ihre Folgen zu bewältigen und sich schnell von ihnen zu erholen.
- *Community resilience* ist übergeordnetes Ziel der Projektarbeit der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung.
- Die Prinzipien der *community*-orientierten Arbeit aus dem humanitären Kontext bieten Potenziale für die Übertragung auf den deutschen Katastrophenschutz und die Arbeit des DRK.

6

Exkurs: Ergebnisse der empirischen Forschung in den Untersuchungsgebieten

Beitrag von Bo Tackenberg und Tim Lukas¹²

Im Rahmen des Forschungsprojekts ResOrt wurden in den Untersuchungsgebieten der Städte Münster und Wuppertal sowie in den Gemeinden Ostbevern und Breckerfeld verschiedene empirische Untersuchungen durchgeführt, um Aufschluss über den sozialen Zusammenhalt im Wohngebiet zu gewinnen. Die Ergebnisse der verschiedenen Erhebungsschritte werden im Folgenden dargestellt.

Schriftlich-postalische Bevölkerungsbefragung

Im Frühjahr 2019 wurde eine schriftlich-postalische Bevölkerungsbefragung in den Untersuchungsgebieten Münster, Ostbevern und Wuppertal durchgeführt. Insgesamt rund 26.000 zufällig ausgewählte Bewohnerinnen und Bewohner erhielten einen Fragebogen zum Thema „Sozialer Zusammenhalt im Wohngebiet“ (Münster: 9.551, Ostbevern: 2.998, Wuppertal: 13.562). Darin wurden die sie zu ihrer Wohnsituation, der Wahrnehmung ihres Wohngebiets und ihrem sozio-ökonomischen Hintergrund befragt. Verbaut wurden darüber hinaus auch verschiedene Aspekte des sozialen Zusammenhalts. So fanden sich im Erhebungsinstrument Fragebatterien zum sozialen Vertrauen, zu Nachbarschaftsbeziehungen, zu gemeinsamen Werten und Normen und zur Partizipation. Ferner wurde die Unterstützungsbereitschaft der Befragten und ihre Unterstützungserwartungen an Mitmenschen abgefragt. Jeder Fragebogen war mit einer Kennung versehen, die eine Zuordnung auf Quartiers- bzw. Stadtteilebene ermöglicht. Auf diese Weise lassen sich die erhobenen Daten auf kleinräumiger Ebene auswerten. Die Erkenntnisse der Befragung fließen in die Ausarbeitung der letztendlichen Handlungsempfehlungen ein, die im Rahmen des Forschungsprojekts formuliert werden.

¹² Dr. Tim Lukas ist Soziologe und Akademischer Rat im Fachgebiet Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit an der Bergischen Universität Wuppertal. Gemeinsam mit Prof. Dr.-Ing. Frank Fiedrich koordiniert er das Verbundprojekt „Resilienz durch sozialen Zusammenhalt – Die Rolle von Organisationen (ResOrt)“. Bo Tackenberg (M.A.) ist Soziologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit an der Bergischen Universität Wuppertal. Er arbeitet und promoviert im Verbundprojekt „Resilienz durch sozialen Zusammenhalt – Die Rolle von Organisationen (ResOrt)“.

Lost-Letter-Experiment

Neben der schriftlich-postalischen Bevölkerungsbefragung wurde ein sogenanntes Lost-Letter-Experiment in den Untersuchungsgebieten Breckerfeld, Münster, Ostbevern und Wuppertal durchgeführt. Es handelt sich dabei um ein Verfahren der Datenerhebung, bei dem Forscher einen präparierten Brief vermeintlich verlieren und sich anschließend für das Verhalten der Finderinnen und Finder des Briefes interessieren. Im Rahmen des ResOrt-Projekts wurden insgesamt 1.272 Briefe in den vier Untersuchungsgebieten ausgelegt. Dabei wurde die Rückgaberate der Briefe als Indikator für die lokale Unterstützungsbereitschaft der Bewohnerinnen und Bewohner gewertet. An jeweils zwei Tagen im Sommer 2019 wurden in jedem Quartier bzw. Stadtteil pro Ablageort ein Brief ausgelegt. Daraus ergibt sich eine Anzahl von insgesamt 12 Briefen pro Quartier bzw. Stadtteil. Die ausgelegten Briefe wurden im Vorfeld frankiert und mit real existierenden Empfänger- und Absenderadressen versehen. Mittels einer Codierung ließen sich im Nachhinein die jeweiligen Ablageorte der zurückkehrenden Briefe nachvollziehen und somit Rückschlüsse auf kleinräumiger Ebene (Quartiers- bzw. Stadtteilebene) ziehen.

Sozialräumliche Bedingungen sozialen Zusammenhalts

Zur Visualisierung des Zusammenhangs zwischen sozialen Strukturen und lokalem Zusammenhalt wurden die Münsteraner Stadtteile und die Quartiere Wuppertals zunächst hinsichtlich ihrer durchschnittlichen Ausprägungen auf die Frage nach dem wahrgenommenen sozialen Zusammenhalt im Wohngebiet geclustert (Abbildungen 1 und 2).¹³ Im Anschluss daran wurden alle Cluster mit Durchschnittswerten spezifischer Sozialindikatoren¹⁴ hinterlegt, die im wissenschaftlichen Kontext häufig herangezogen werden, um den Grad sozialer und ethnischer Benachteiligung zu messen: Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote, SGBII-Betroffenheitsquote, Anteil an Ausländerinnen und Ausländern und Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund. Je niedriger der durchschnittliche Skalenwert ausfällt, desto besser wurde der soziale Zusammenhalt im Mittel eingeschätzt. Zusätzlich wurde für jedes Cluster der durchschnittliche Lost-Letter-Rücklauf ermittelt.

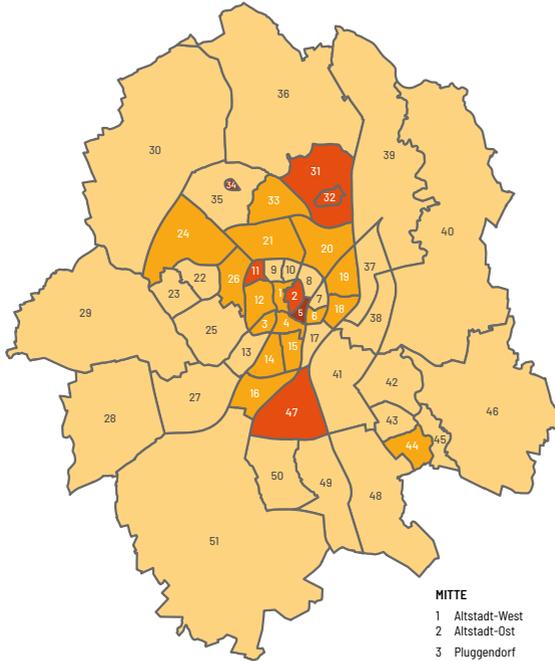
¹³ Die Kartierung erfolgte mithilfe der Software ArcGIS und basiert auf Kartenmaterial der Städte Münster und Wuppertal. Die Gruppierung erfolgte mittels hierarchischer Clusteranalyse, d. h. entsprechend ähnlicher Variablenausprägung.

¹⁴ Die Sozialstrukturdaten wurden von den Statistikstellen der Städte Wuppertal und Münster bereitgestellt und sind auf dem Datenstand von 2018 (Stichtag 31.12.2017). Daten zur Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote liegen den Städten für 2019 (Stichtag 31.12.2018) nicht mehr auf kleinräumiger Ebene vor.

05. Was würden Sie sagen: Wie gut ist der soziale Zusammenhalt in Ihrem Wohngebiet?

sehr gut eher gut mittel eher schlecht sehr schlecht

Skalawert: 1 2 3 4 5



CLUSTER 1

Am schlechtesten eingeschätzt (durchschnittl. Skalawert von 3,17)

Durchschnittliche Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote: 8,3 Prozent
 Durchschnittliche SGBII-Betroffenheitsquote: 19,5 Prozent
 Durchschnittlicher Ausländeranteil: 26,9 Prozent
 Durchschnittlicher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund: 47,9 Prozent
 Durchschnittlicher Lost-Letter-Rücklauf: 3 Briefe

CLUSTER 2

Am zweit schlechtesten eingeschätzt (durchschnittl. Skalawert von 2,83)

Durchschnittliche Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote: 6,6 Prozent
 Durchschnittliche SGBII-Betroffenheitsquote: 14,3 Prozent
 Durchschnittlicher Ausländeranteil: 19,3 Prozent
 Durchschnittlicher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund: 39 Prozent
 Durchschnittlicher Lost-Letter-Rücklauf: 6,6 Briefe

CLUSTER 3

Am zweit höchsten eingeschätzt (durchschnittl. Skalawert von 2,53)

Durchschnittliche Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote: 3,7 Prozent
 Durchschnittliche SGBII-Betroffenheitsquote: 6,5 Prozent
 Durchschnittlicher Ausländeranteil: 10,3 Prozent
 Durchschnittlicher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund: 20,8 Prozent
 Durchschnittlicher Lost-Letter-Rücklauf: 7,9 Briefe

CLUSTER 4

Am höchsten eingeschätzt (durchschnittl. Skalawert von 2,19)

Durchschnittliche Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote: 3,4 Prozent
 Durchschnittliche SGBII-Betroffenheitsquote: 5,5 Prozent
 Durchschnittlicher Ausländeranteil: 8,9 Prozent
 Durchschnittlicher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund: 21,1 Prozent
 Durchschnittlicher Lost-Letter-Rücklauf: 8,3 Briefe

MITTE

- 1 Altstadt-West
- 2 Altstadt-Ost
- 3 Pluggendorf
- 4 Josef
- 5 Bahnhof
- 6 Hansaplatz
- 7 Mauritz-West
- 8 Schlachthof
- 9 Kreuzviertel-West
- 10 Kreuzviertel-Ost
- 11 Neutor
- 12 Schloss
- 13 Aaseestadt
- 14 Geist
- 15 Schützenhof
- 16 Düesberg
- 17 Hafen
- 18 Herz-Jesu
- 19 Mauritz-Mitte
- 20 Rumphorst
- 21 Uppenberg

WEST

- 22 Alt Gievenbeck
- 23 Neu Gievenbeck
- 24 Gievenbeck-Nordwest
- 25 Sentruper Höhe/Zoo
- 26 Campus
- 27 Necklenbeck
- 28 Alsbachten
- 29 Roxel
- 30 Nienberge

NORD

- 31 Coerde-Außen
- 32 Coerde-Mitte
- 33 Kinderhaus-Ost
- 34 Brüningheide
- 35 Kinderhaus-West-Außen
- 36 Sprakel

OST

- 37 Mauritz-Ost Kanalnähe
- 38 Mauritz-Ost Außen
- 39 Gelmer-Dyckburg
- 40 Handorf

SÜDOST

- 41 Gremmendorf-West
- 42 Gremmendorf-Ost
- 43 Zum Erlenbusch
- 44 Angelmodde Waldsiedlung
- 45 Alt Angelmodde
- 46 Wolbeck

HILTRUP

- 47 Berg Fidel
- 48 Hiltrup-Ost
- 49 Hiltrup-Mitte
- 50 Hiltrup-West
- 51 Ameisbüren

Quelle: Bergische Universität Wuppertal (BUW)

Abbildung 1: Wahrgenommener Zusammenhalt in Münster

05. Was würden Sie sagen: Wie gut ist der soziale Zusammenhalt in Ihrem Wohngebiet?

sehr gut



eher gut



mittel



eher schlecht



sehr schlecht



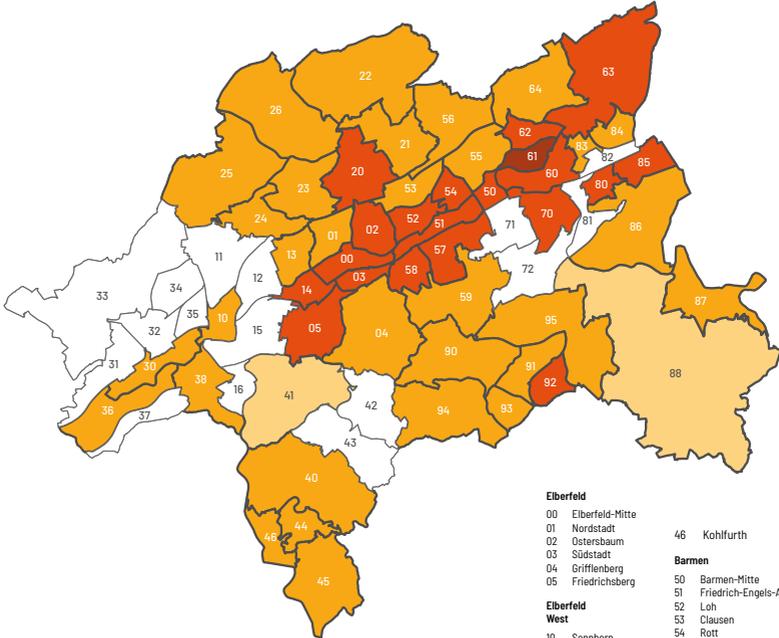
Skalawert: 1

2

3

4

5



CLUSTER 1

Am schlechtesten eingeschätzt (durchschnittl. Skalawert von 3,3)

Durchschnittliche Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote: 9,7 Prozent
 Durchschnittliche SGBII-Betroffenheitsquote: 30,6 Prozent
 Durchschnittlicher Ausländeranteil: 30,6 Prozent
 Durchschnittlicher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund: 49,1 Prozent
 Durchschnittlicher Lost-Letter-Rücklauf: 5 Briefe

CLUSTER 2

Am zweit schlechtesten eingeschätzt (durchschnittl. Skalawert von 2,88)

Durchschnittliche Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote: 8,1 Prozent
 Durchschnittliche SGBII-Betroffenheitsquote: 23,8 Prozent
 Durchschnittlicher Ausländeranteil: 25,43 Prozent
 Durchschnittlicher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund: 46,2 Prozent
 Durchschnittlicher Lost-Letter-Rücklauf: 7,1 Briefe

CLUSTER 3

Am zweit höchsten eingeschätzt (durchschnittl. Skalawert von 2,27)

Durchschnittliche Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote: 3,9 Prozent
 Durchschnittliche SGBII-Betroffenheitsquote: 9,1 Prozent
 Durchschnittlicher Ausländeranteil: 10,3 Prozent
 Durchschnittlicher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund: 25,3 Prozent
 Durchschnittlicher Lost-Letter-Rücklauf: 7,9 Briefe

CLUSTER 4

Am höchsten eingeschätzt (durchschnittl. Skalawert von 1,71)

Durchschnittliche Arbeitslosigkeitsbetroffenheitsquote: 2,6 Prozent
 Durchschnittliche SGBII-Betroffenheitsquote: 3,7 Prozent
 Durchschnittlicher Ausländeranteil: 3,8 Prozent
 Durchschnittlicher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund: 11,2 Prozent
 Durchschnittlicher Lost-Letter-Rücklauf: 10,5 Briefe

Eiberfeld

- 00 Eiberfeld-Mitte
- 01 Nordstadt
- 02 Ostersbaum
- 03 Südstadt
- 04 Griffenberg
- 05 Friedrichsberg

Eiberfeld West

- 10 Sonnborn
- 11 Varresbeck
- 12 Nützenberg
- 13 Brill
- 14 Arrenberg
- 15 Zoo
- 16 Buchenhofen

Uellendahl-Katernberg

- 20 Uellendahl-West
- 21 Uellendahl-Ost
- 22 Dönberg
- 23 Nevigeser Str.
- 24 Beek
- 25 Eckbusch
- 26 Siebenbeck

Vohwinkel

- 30 Vohwinkel-Mitte
- 31 Osterholz
- 32 Tesche
- 33 Schöller-Dornap
- 34 Lünterbeck
- 35 Industriestr.
- 36 Westring
- 37 Höhe
- 38 Schrödersbusch

Cronenberg

- 40 Cronenberg-Mitte
- 41 Kühlenhahn
- 42 Hahnerberg
- 43 Cronenfeld
- 44 Berghausen
- 45 Sudberg

- 46 Kohlfurth

Barmen

- 50 Barmen-Mitte
- 51 Friedrich-Engels-Allee
- 52 Loh
- 53 Clausen
- 54 Rott
- 55 Sedansberg
- 56 Hatzfeld
- 57 Kothen
- 58 Hesselberg
- 59 Lichtenplatz

Oberbarmen

- 60 Oberbarmen-Schwarzbach
- 61 Wichlinghausen-Süd
- 62 Wichlinghausen-Nord
- 63 Nächstebreck-Ost
- 64 Nächstebreck-West

Heckinghausen

- 70 Heckinghausen
- 71 Heidt
- 72 Hammesberg

Langerfeld-Beyenburg

- 80 Langerfeld-Mitte
- 81 Raental
- 82 Jesinghauser Str.
- 83 Hilgershöhe
- 84 Löhrenlen
- 85 Flaute
- 86 Ehrenberg
- 87 Beyenburg-Mitte
- 88 Herbringhausen

Ronsdorf

- 90 Ronsdorf-Mitte/Nord
- 91 Blombach-Lohsiepen
- 92 Rhesiepen
- 93 Schenkstr

Quelle: Bergische Universität Wuppertal (BUW)

Abbildung 2: Wahrgenommener Zusammenhalt in Wuppertal

Auffällig an Stadtkarte 1 ist, dass in nahezu allen Stadtrandgebieten Münsters der soziale Zusammenhalt am höchsten eingeschätzt wird, während die Einschätzung in den innerstädtischen Gebieten durchmischer ist. Insgesamt ist ein deutliches Muster erkennbar: Ein hoher Grad sozialer Benachteiligung geht mit einem niedrigeren Grad des wahrgenommenen sozialen Zusammenhalts einher. Auch die durchschnittliche Anzahl der zurückgesendeten Briefe pro Stadtteil im Lost-Letter-Experiment folgt diesem Trend und nimmt von Cluster 1 (3 Briefe) bis Cluster 4 (8,3 Briefe) zu.

Auch im Wuppertaler Fallbeispiel zeigt sich, dass die Einschätzung in den innerstädtischen Gebieten schlechter ist als in den Quartieren, die am Stadtrand gelegen sind. Ähnlich verhält es sich mit den jeweiligen lokalen Sozialstrukturen. So deutet Stadtkarte 2 auf eine Konzentration sozialer Problemlagen in den innerstädtischen Quartieren hin, während sich besser situierte Quartiere am Stadtrand befinden. Stadtkarte 2 verdeutlicht darüber hinaus, dass sich der Grad der sozialen Benachteiligung analog zum wahrgenommenen Zusammenhalt von Cluster 1 zu Cluster 4 verbessert. Der durchschnittliche Lost-Letter-Rücklauf folgt demselben Muster und ist mit durchschnittlich fünf rückläufigen Briefen pro Quartier in Cluster 1 am niedrigsten und nimmt bis zu Cluster 4 (10,5 Briefe im Durchschnitt) deutlich zu.

Im Vergleich der Städte Münster und Wuppertal zeigen die beiden Karten, dass der Grad des wahrgenommenen sozialen Zusammenhalts in Münster insgesamt etwas höher ist. Der Vergleich zeigt aber auch, dass der soziale Zusammenhalt in beiden Städten als grundsätzlich hoch eingeschätzt wird.

Resilienz durch sozialen Zusammenhalt

Im Anschluss an die deskriptive Datenauswertung wurde anhand des Datenmaterials der Bevölkerungsbefragung ein sogenanntes Strukturgleichungsmodell berechnet, mit dessen Hilfe sich (Wirk-)Zusammenhänge zwischen dem wahrgenommenen Zusammenhalt im Wohngebiet, der Unterstützungserwartung an die Nachbarschaft und der eigenen Unterstützungsbereitschaft in Krisensituationen überprüfen lassen.¹⁵ Die Ergebnisse des Strukturgleichungsmodells deuten auf einen mittelbaren Einfluss des Zusammenhalts im Wohngebiet auf die Unterstützungsbereitschaft der Bewohnerinnen und Bewohner hin. Die Umfrageergebnisse zeigen einen positiven Zusammenhang zwischen dem wahrgenommenen Zusammenhalt im Wohngebiet und der Erwartung an Nachbarinnen und Nachbarn, sich im Ereignisfall gegenseitig zu helfen. Die Unterstützungserwartung hat ihrerseits einen positiven Einfluss auf die eigene Unterstützungsbereitschaft in krisenhaften Situationen. Das macht den sozialen Zusammenhalt im Wohngebiet zu einem wesentlichen Resilienzfaktor, dessen Bewältigungspotenziale in gesellschaftlichen Prozessen und der personalen sowie kollektiven Leistungsfähigkeit der jeweiligen Gesellschaftsmitglieder wurzeln.

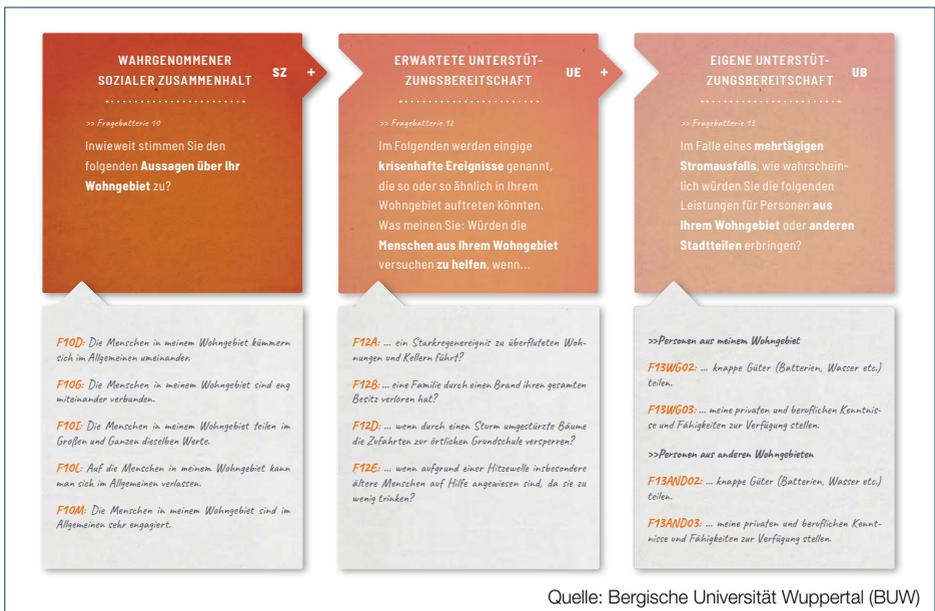


Abbildung 3: Strukturgleichungsmodell. Sozialer Zusammenhalt und die eigene Unterstützungsbereitschaft

¹⁵ Hierbei handelt es sich um eine vereinfachte Darstellung des Strukturgleichungsmodells. Weitere Ausführungen finden sich im empirischen Ergebnisbericht des Forschungsprojekts ResOrt (www.projekt-resort.de).

Fazit

Der soziale Zusammenhalt wird in den drei Städten im Allgemeinen als gut erachtet. Insgesamt schätzt nur ein sehr geringer Teil der Befragten den Zusammenhalt im Wohngebiet als (eher) schlecht ein. Im Vergleich zu den beiden Großstädten wird der soziale Zusammenhalt in Ostbevern etwas höher eingeschätzt. Die Befragung zeigt darüber hinaus, dass ein Großteil der Befragten das eigene Wohngebiet mit positiven Attributen assoziiert und sich dort wohlfühlt. Auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich andere Menschen aus dem eigenen Wohngebiet in krisenhaften Ereignissen hilfsbereit zeigen, wird von den Befragten grundsätzlich hoch eingestuft. Erste Erkenntnisse aus der kleinräumigen Betrachtung deuten auf einen negativen Zusammenhang zwischen dem wahrgenommenen Zusammenhalt im Wohngebiet und den sozialräumlichen Bedingungen hin, die den Grad der sozialen Benachteiligung angeben: Überall dort, wo sich soziale Problemlagen häufen, scheint der soziale Zusammenhalt als weniger gut empfunden zu werden. Wenngleich sich anhand der Kartierungen ein klarer Trend ablesen lässt, handelt es sich um eine deskriptive Analyse, die es zukünftig durch geeignete statistische Auswertungsverfahren zu überprüfen gilt.

Der soziale Zusammenhalt ist ein zentraler Faktor bei der Stärkung und Förderung von gesellschaftlicher Resilienz. Darauf weisen die Ergebnisse des Strukturgleichungsmodells hin: Je höher der soziale Zusammenhalt im eigenen Wohngebiet eingeschätzt wird, desto größer ist auch die Zuversicht, dass Mitmenschen einander in einer krisenhaften Situation helfen. Mit der Unterstützungserwartung an andere wächst auch die eigene Bereitschaft, andere im Krisenfall zu unterstützen. Die vorgestellten Zusammenhänge unterstreichen die Erkenntnisse der kleinräumigen deskriptiven Auswertung und betonen die zentrale Bedeutung lokaler sozialräumlicher Bedingungen für das Entstehen sozialen Zusammenhalts in der Nachbarschaft und für den Aufbau sozialraumbezogener Resilienz.

7

Nachbarschaftshilfe und die Rolle des DRK im Quartier

Die empirischen Ergebnisse aus der Bevölkerungsbefragung und des Lost-Letter-Experiments bestätigen eine Vermutung, die dem Projekt ResOrt von Anfang an zugrunde lag: Der soziale Zusammenhalt in einem Quartier trägt erheblich zur Resilienz dieser Nachbarschaft bei. Wird der soziale Zusammenhalt von den dort lebenden Menschen als hoch eingeschätzt, zeigen sie sich eher bereit, den Menschen in ihrem Umfeld in einer Krise Hilfe zu leisten. Ebenso sind sie optimistischer, selbst auf die Hilfe ihrer Nachbarinnen und Nachbarn zählen zu können.

Diese starken sozialen Bindungen stehen in einem Zusammenhang mit der Fähigkeit eines Gemeinwesens, eine Krise gut zu überstehen. Untersuchungen so unterschiedlicher Katastrophenereignisse wie der Hitzewelle 1995 in Chicago, des Hurrikans Katrina 2005 in New Orleans sowie des Erdbebens und anschließenden Nuklearunfalls 2011 in Fukushima kamen zu dem Ergebnis, dass starke soziale Bindungen in ihren verschiedenen Ausprägungen einen positiven Effekt auf die Bewältigung der Krisenereignisse hatten (Iwasaki et al. 2017; Hawkins; Maurer 2009; Klinenberg 2015). Das zwischenmenschliche Sozialkapital spricht die direkten Beziehungen zwischen Menschen an, die derselben Gruppe angehören – sei es eine Hausgemeinschaft, eine Familie oder ein Sportverein. Besteht zwischen diesen Individuen ein engmaschiges Netz aus persönlichen Beziehungen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sie sich gegenseitig in einer Notlage zu Hilfe kommen werden. Diese Form der nicht-organisierten direkten Unterstützung ist das, was in der Alltagssprache unter Nachbarschaftshilfe verstanden wird. Daneben sind für die Resilienz einer Nachbarschaft aber auch institutionalisierte Beziehungen relevant, also die vielfältigen sozialen Strukturen, in die Menschen eingebunden sind und die ihren Sozialraum bilden: Sportverein, Kirchenchor, Moscheegemeinde, Eltern-Kind-Gruppe, Schulgemeinschaft und viele mehr. Neben diesen Gruppierungen stehen die Strukturen, die bereits im Alltag auf eine Unterstützungsfunktion für spezifische Zielgruppen ausgelegt sind. Sie sind deshalb auch in einer Krise von großer Bedeutung für diese – möglicherweise besonders vulnerablen – Zielgruppen. Dazu zählen Einrichtungen wie Pflegeheime, betreute Wohngemeinschaften, Unterkünfte für Wohnungslose, aber auch Strukturen der Nachbarschaftshilfe wie Quartierszentren, Jugendclubs oder Seniorentreffs. Diese Nachbarschaftshilfe hat einen höheren Organisationsgrad. Die Strukturen, die bereits im Alltag Unterstützung vulnerabler Gruppen ermöglichen, können diese Unterstützung auch im Krisenfall weiter erbringen. Soziale Strukturen verschwinden im Katastrophenfall nicht. Sie bestehen weiter und können als Ressource genutzt werden.

Workshops mit Haupt- und Ehrenamtlichen des DRK

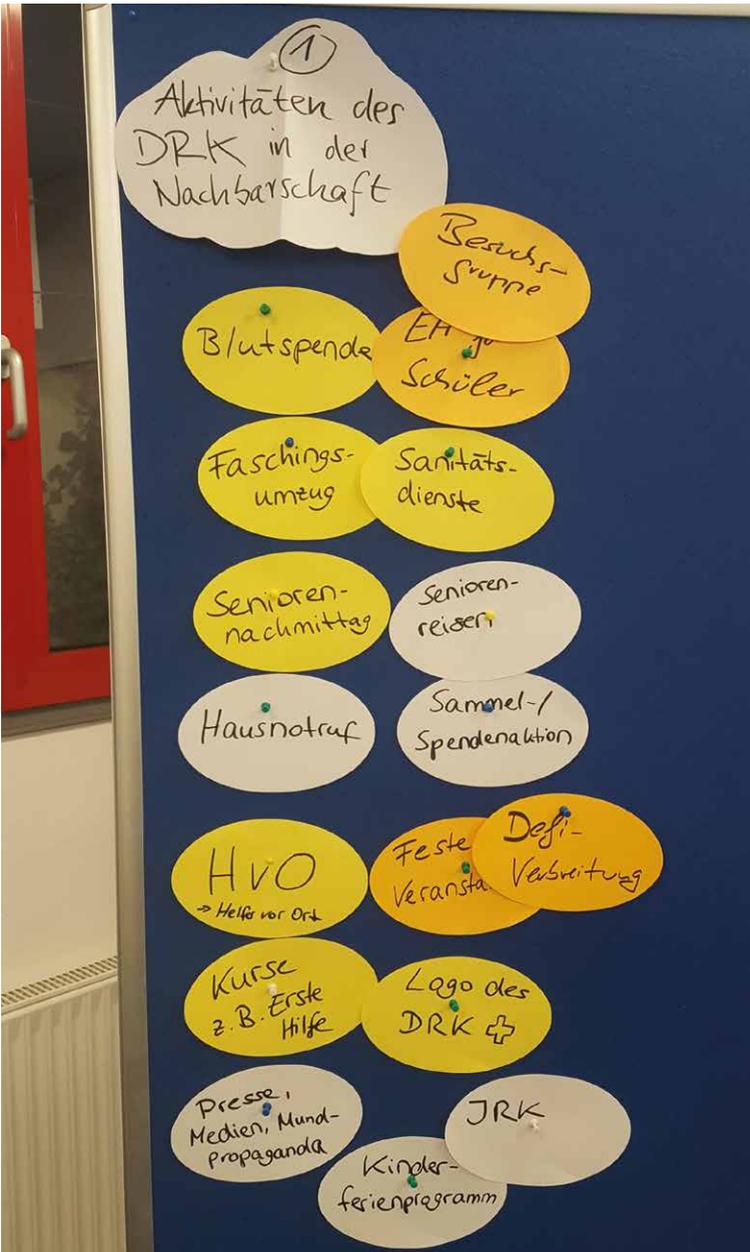
Nach einem Fachgespräch im Juni 2019 mit Expertinnen und Experten aus Bereitschaften und Wohlfahrts- und Sozialarbeit des DRK zur Konkretisierung von Prioritäten in der Förderung gesellschaftlicher Resilienz im Sozialraum wurden die daraus resultierenden Fragen im Januar 2020 in drei Workshops diskutiert.

Die Workshops fanden in drei Kreisverbänden in Baden-Württemberg im Rahmen der Fortbildungsreihe „Ehrenamtliche Macher“ des DRK-Landesverbands Baden-Württemberg statt.¹⁶ Die Teilnehmenden setzten sich in unterschiedlichem Verhältnis aus Haupt- und Ehrenamtlichen zusammen sowie aus Mitgliedern der Bereitschaften und der Wohlfahrts- und Sozialarbeit, die sich zum Themenkomplex „Nachbarschaft und Resilienz“ austauschten. Ziel der ersten beiden Workshops in Stuttgart und Heilbronn war es, die Rolle des Deutschen Roten Kreuzes in der Nachbarschaft zu reflektieren: Welche Aufgaben nimmt das DRK vor Ort wahr? Mit wem arbeitet es zusammen? Wo steckt Potenzial für weitere Vernetzungen?

Im dritten Workshop in Balingen sollte versuchsweise der gedankliche Prozess einer Vulnerabilitäts- und Kapazitätsanalyse (siehe Kapitel 5) in Ansätzen mit den Teilnehmenden durchgespielt werden: Was sind relevante Bedrohungsszenarien vor Ort? Welche Menschen sind ihnen gegenüber besonders vulnerabel? Welche Ressourcen sind vorhanden, um der Krise zu begegnen? Und welche Rolle können sozialer Zusammenhalt und Nachbarschaftshilfe bei der Bewältigung spielen?

Erkenntnisse aus den Workshops betreffen die Rolle des DRK in der Nachbarschaft, das im DRK vorherrschende Verständnis von Krisen, Vulnerabilität und Ressourcen, die Zielrichtung von externer Vernetzung, wahrgenommene Bedarfe von Vernetzung sowie die (potenzielle) Rolle von Nachbarschaftshilfe.

¹⁶ Dank gilt an dieser Stelle dem DRK-Landesverband Baden-Württemberg und insbesondere Bettina Hamberger für die Organisation der Workshops und die Unterstützung vor Ort.



Quelle: DRK

Abbildung 4: Workshop in Heilbronn. Aktivitäten des DRK in der Nachbarschaft



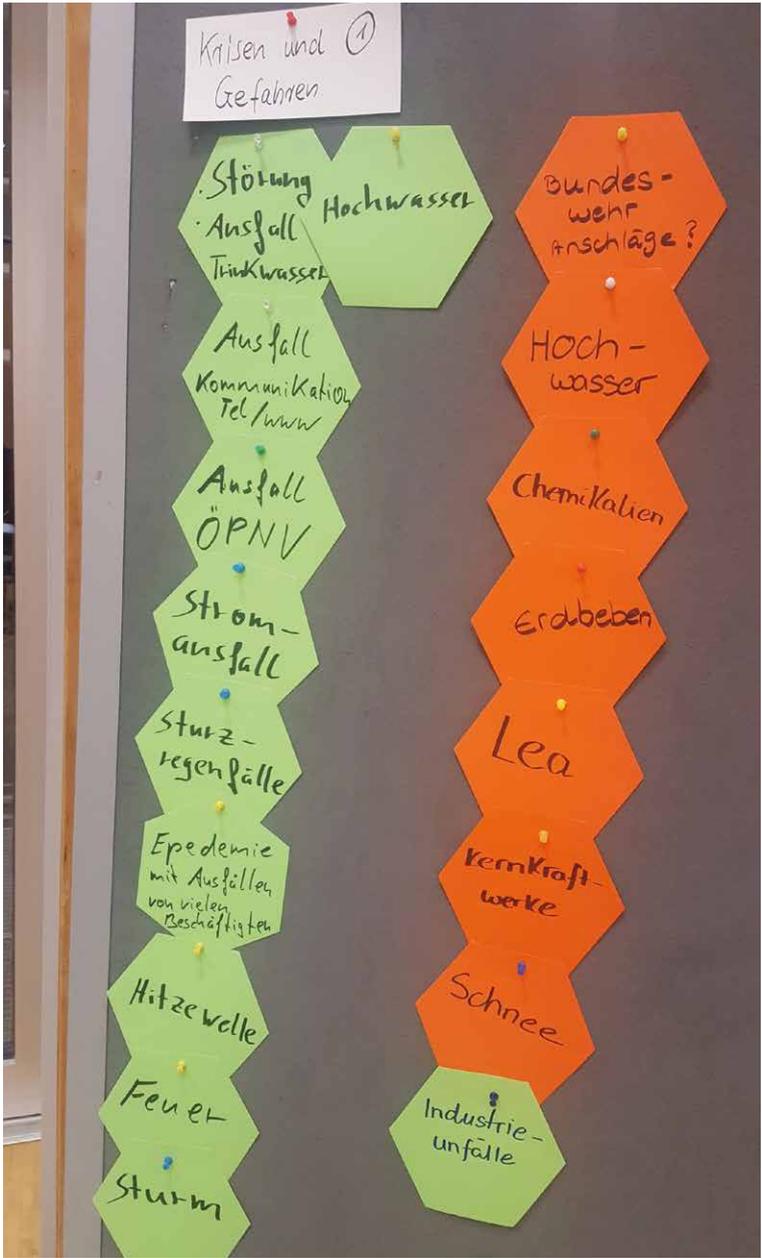
Quelle: DRK

Abbildung 5: Workshop in Heilbronn. Orte und Einrichtungen der Nachbarschaftshilfe



Quelle: DRK

Abbildung 6: Workshop in Stuttgart. Netzwerke des DRK



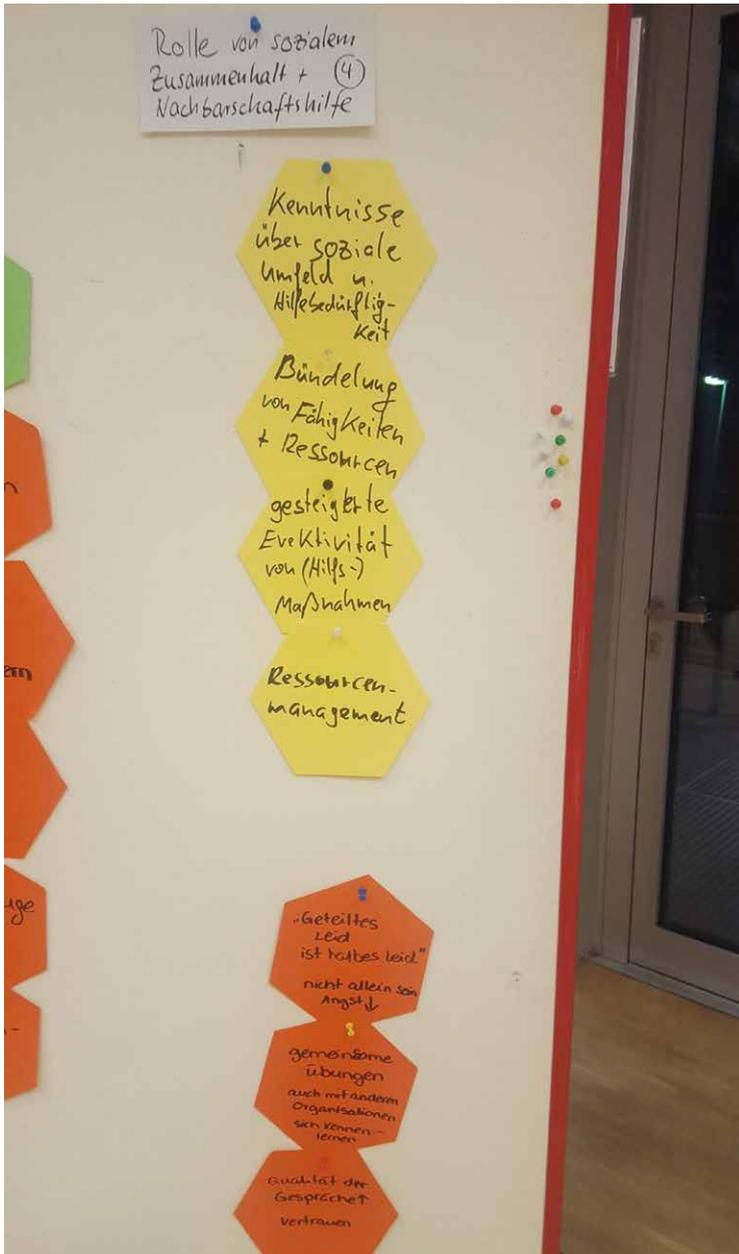
Quelle: DRK

Abbildung 7: Workshop in Balingen. Krisen und Gefahren



Quelle: DRK

Abbildung 8: Workshop in Balingen. Vulnerable Menschen



Quelle: DRK

Abbildung 9: Workshop in Balingen. Die Rolle von sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaftshilfe

Das DRK nimmt in Nachbarschaften drei verschiedene Funktionen ein: als **Unterstützer** im Alltag (hauptsächlich über Wohlfahrts- und Sozialarbeit), als **Retter** bzw. Helfer im Notfall (hauptsächlich über Bereitschaften, Wasserwacht, Bergwacht) und als **Aufklärer** (Verbreitungsarbeit, Kurse). In allen drei Funktionen leistet das DRK einen Beitrag zur Steigerung der Resilienz der Gesellschaft als Ganzes. Als Unterstützer ermöglicht vor allem die Wohlfahrts- und Sozialarbeit soziale Bindungen zwischen Menschen und fördert ihre alltagsbezogenen Selbsthilfefähigkeiten. Als Retter ist es selbst Teil der Bewältigungskapazitäten der Nachbarschaft, in der es verortet ist. Als Aufklärer befähigt es z. B. in Erste-Hilfe-Kursen Menschen, Kompetenzen der Selbst- und Nachbarschaftshilfe zu entwickeln.

Unter **Krisen werden fast ausschließlich klassische Szenarien, in denen der Katastrophenschutz aktiv** wird, verstanden. Dies schließt schleichende und stille Krisen aus, ebenso wie krisenhafte Alltagssituationen. Hier zeigt sich eine Diskrepanz zwischen Katastrophenschutz auf der einen Seite und Nachbarschaftsorganisationen und Wohlfahrts- und Sozialarbeit auf der anderen. Workshops und Hintergrundgespräche im Rahmen von ResOrt haben gezeigt, dass für Nachbarschaftsorganisationen und Akteure der sozialen Arbeit oft der Alltag schon krisenhaft ist: Schwierigkeiten der jeweiligen Klientel, soziale Konflikte an Schulen oder im Quartier, steigende Mieten, fehlende Finanzierung der eigenen Arbeit – für diese Organisationen bedeutet die alltägliche Arbeit bereits eine fortwährende Krisenbewältigung. Für die Auseinandersetzung mit der Möglichkeit einer Katastrophe fehlt dabei das Risikobewusstsein. Gleichzeitig ist im Katastrophenschutz das Gespür für spezifische Vulnerabilitäten von Sozialräumen nicht selbstverständlich. Eine wechselseitige Sensibilisierung für die Gefahren von schwerwiegenden Szenarien auf der einen Seite und für soziale Strukturen und Vulnerabilitäten auf der anderen Seite täten Not.

Der Katastrophenschutz hat eine „**lineare**“ **Konzeption von Vulnerabilität**. Grundsätzlich operiert das DRK in diesem Bereich mit einer „Liste“ von vulnerablen Gruppen, d. h. Menschen, die anhand einer Eigenschaft/Beeinträchtigung als besonders verletzlich gelten können. Diese Zuschreibung ist starr, Vulnerabilität ist quasi eine Eigenschaft der Person, unabhängig von Umständen. Dies beachtet auch nicht, dass Menschen selbst innerhalb von katastrophenschutzrelevanten Szenarien divergente Vulnerabilitäten haben können. So ist eine obdachlose Person Wetterereignissen sehr stark ausgesetzt, von Stromausfällen aber weniger betroffen.

Auch wenn **materielle und personelle Ressourcen vor allem der BOS** das Verständnis dessen bestimmen, was eine Ressource der Krisenbewältigung darstellt, wurden auch **Nachbarschaftshilfe** und **persönliche Notfallvorsorge** genannt.

Die **Bedingungen für Nachbarschaftshilfe werden im Alltag geschaffen**: an Orten und in Einrichtungen der alltäglichen Begegnung zwischen Fremden, „bekannten“ Fremden und Bekannten, in öffentlich zugänglichen Räumen, durch enge soziale Beziehungen zwischen Freundinnen und Freunden und Familie, aber auch durch lose soziale Beziehungen zwischen Nachbarinnen und Nachbarn und „bekannten Gesichtern“ auf der Straße, im Laden oder im Fitnessstudio. Diese Erkenntnis deckt sich mit dem ResOrt-Modell, das besagt, dass sozialer Zusammenhalt im Alltag gebildet wird und im Notfall als Ressource abgerufen werden kann (Borgmann et al. 2018: 44).

Nachbarschaftshilfe hat zwei Effekte: Zum einen führt sie zu besserem Ressourcenmanagement durch die **Verfügbarkeit von Informationen** (z. B. zu Hilfebedarfen) und durch die **Bündelung von Fähigkeiten und anderen Ressourcen**. Zum anderen hat sie soziale Effekte: Indem Betroffene und andere Menschen aus dem Umfeld zusammenkommen, können sie Leid teilen und Gemeinschaft erleben – dieses Gemeinschaftsgefühl kann kollektive Wirksamkeit katalysieren, d. h. die Bereitschaft und den Glauben an die Fähigkeit bestärken, Probleme gemeinsam bewältigen zu können.

Um durch Vernetzung die Entstehung resilienter Nachbarschaften zu fördern, wird der Bedarf vor allem in der **DRK-internen Vernetzung** gesehen (zwischen den verschiedenen Gemeinschaften und zwischen Ortsvereinen/Kreisverbänden). Als mangelhaft wird das Wissen um die eigenen Strukturen und die Bekanntschaft untereinander im DRK eingestuft. **Externe Vernetzung** wird mit städtischen Akteuren und dem Einzelhandel gesucht. Die Vernetzung ist zum einen wiederum **ressourcenorientiert** (z. B. Versorgungsunternehmen), zum anderen **verbreitungsorientiert** (Verbreitung von Wissen durch Fachvorträge).

Resiliente Nachbarschaften

Nachbarschaftshilfe – sowohl in ihrer direkten Form als Hilfsbereitschaft zwischen Bekannten und Nachbarinnen und Nachbarn als auch in organisierter Form als Unterstützung (vulnerabler) Zielgruppen durch institutionalisierte Akteure im Sozialraum – ist ein wichtiger Beitrag zur Gewährleistung von *community resilience* oder: resilienten Nachbarschaften.

Drei Bedingungen müssen erfüllt sein, um Nachbarschaftshilfe zu ermöglichen:

1. Risikobewusstsein: In der Bevölkerung als Ganzes sowie auch in Einrichtungen sozialer Arbeit oder Nachbarschaftsorganisationen fehlt ein Bewusstsein dafür, welche Folgen aus Schadenslagen entstehen können. Die Bevölkerung legt außerdem großes Vertrauen in den staatlich organisierten Katastrophenschutz und ist sich nicht darüber im Klaren, welche Grenzen die Ressourcen dieses Systems haben (Allianz 2008; Kietzmann et al. 2015a; 2015b). Der Anreiz zur Vorbereitung auf derartige Szenarien ist deshalb flächendeckend nicht gegeben.

2. Hilfsbereitschaft: Positiv zu vermerken ist, dass sich während vergangener Ereignisse grundsätzlich eine hohe Hilfsbereitschaft innerhalb der Bevölkerung gezeigt hat. Empirische Untersuchungen innerhalb von ResOrt lassen außerdem darauf schließen, dass diese Hilfsbereitschaft in Nachbarschaften mit starkem sozialem Zusammenhalt als besonders hoch eingeschätzt wird. Den sozialen Zusammenhalt vor Ort zu stärken, hat also auch positive Auswirkungen auf die Unterstützungsbereitschaft innerhalb eines Sozialraums.
3. Hilfskompetenzen: Wer weiß, was in einer Notlage zu tun ist, hat eine niedrigere Hemmschwelle, tatsächlich aktiv zu werden. Dieses Prinzip gilt in der Ersten Hilfe und kann auch auf andere Hilfeleistungen angewandt werden.

Soziale Strukturen und zwischenmenschliche Bindungen sind wiederum die Katalysatoren, die Nachbarschaftshilfe auf der Basis dieser drei Bedingungen erleichtern. Sie schaffen gewissermaßen die „Gelegenheit“ Hilfe zu leisten. Menschen mögen grundsätzlich willens sein, ihren Nachbarinnen und Nachbarn zu helfen, aber dieser Wille bleibt abstrakt, wenn die Hilfeleistung nicht möglich gemacht wird, indem man seine Nachbarinnen und Nachbarn kennt oder dadurch, dass beispielsweise ein Nachbarschaftstreff Hilfe organisiert.

Das DRK als Organisation, die in allen Teilen des Landes arbeitet und auf lokaler Ebene fest verankert ist und großes Vertrauen in der Bevölkerung genießt, ist bestens positioniert, einen Beitrag zur Förderung von resilienten Nachbarschaften zu leisten.

Auf einen Blick ...

- Starker sozialer Zusammenhalt in einer Nachbarschaft erhöht die gegenseitige Hilfsbereitschaft und stärkt die Resilienz.
- Das DRK ist auf vielfältige Art und Weise im Sozialraum präsent: z. B. der Sanitätsdienst auf Stadtfesten, der Rettungsdienst im medizinischen Notfall, Erste-Hilfe-Kurse für die Bevölkerung, Angebote der Wohlfahrts- und Sozialarbeit für ältere Menschen, Kinder, Wohnungslose, Menschen mit Behinderung, Geflüchtete und andere besondere Zielgruppen.
- Der Katastrophenschutz hat Informationsbedarf zu vulnerablen Gruppen.
- Bevölkerung und soziale Akteure im Sozialraum haben Sensibilisierungsbedarf für Gefahren und Risiken durch Katastrophen.
- Nachbarschaftshilfe hängt davon ab, ob Risikobewusstsein, Hilfsbereitschaft und Hilfskompetenzen vorhanden sind.

8

Zusammenfassung und Ausblick

Dass es jederzeit zu einer Krise kommen kann, die alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens berührt, kann in diesen Tagen anhand der Coronavirus-Pandemie beobachtet werden. Von anderen Katastrophen unterscheidet sie sich durch die gravierenden Einschnitte in das soziale Leben fast aller Menschen: Kontakte zu anderen sind auf ein Minimum zu reduzieren, Sportvereine stellen das Training ein, Chöre singen nicht mehr, Nachbarschaftstreffe schließen ihre Türen. Es wäre zu erwarten, dass Nachbarschaftshilfe insbesondere in dieser Krise eine geringere Rolle spielt als in den klassischen Katastrophenszenarien, die an dieser Stelle sonst angeführt wurden: Stromausfälle, Schneestürme, Hitzewellen, Hochwasser. Tatsächlich aber wird gerade jetzt der Stellenwert von sozialem Zusammenhalt medial immer wieder betont. Es häufen sich die Hinweise darauf, dass soziale Strukturen weiterbestehen, wenn auch in anderen Formen. Nachbarschaftshilfe entsteht spontan, wenn Menschen beispielsweise älteren Personen in ihrem Haus anbieten, für sie einkaufen zu gehen. Sie wird aber auch organisiert durch Behörden oder Wohlfahrtsorganisationen, bei denen man sich anmelden und für die Unterstützung vulnerabler Menschen eingesetzt werden kann.¹⁷

Eine weitere (noch nicht lang zurückliegende) Krise war die Bewältigung der Flüchtlingslage ab 2015. Auch dabei war eine gesamtgesellschaftliche Anstrengung gefordert, um den Geflüchteten die Ankunft in Deutschland und später auch den Weg in ein normalisiertes Alltagsleben zu ermöglichen. Die vielen Unterstützungsleistungen wurden oft ermöglicht durch die Kooperationen zwischen den verschiedenen Akteuren im Sozialraum, wie beispielsweise in Arbeitsgemeinschaften zur Flüchtlingshilfe, welche Erstaufnahmeeinrichtungen, soziale Träger, Migrantenselbstorganisationen und neu gegründete Hilfsinitiativen zusammenbrachten und die Koordination zwischen ihnen, den Helfenden und Geflüchteten ermöglichten.

Auch kleinere regional und zeitlich begrenzte Lagen wie der Stromausfall 2019 in Berlin oder die Schneelage 2019 in Bayern haben Hinweise darauf geliefert, dass solche Krisen nicht vollumfänglich vom Katastrophenschutz bewältigt werden können, sondern Kompetenzen der Selbsthilfe und Eigenvorsorge in weiten Teilen der Bevölkerung beanspruchen sowie Unterstützung im räumlichen und sozialen Umfeld von besonders stark betroffenen Personen erforderlich machen.

¹⁷ Hierbei handelt es sich um derzeitige Beobachtungen. Die Lage bedarf erst einer wissenschaftlichen Aufarbeitung, bevor abschließende Aussagen getroffen werden können.

So lassen die Forschungsergebnisse und Dokumentationen von Einsatzlagen den Schluss zu, dass die Bewältigung von Krisenlagen nicht als isolierte Aufgabe des Katastrophenschutzes zu betrachten ist, sondern gerade auf lokaler Ebene sowohl das Wissen und die Strukturen organisierter Akteure als auch die Selbst- und Nachbarschaftshilfe der Bevölkerung im Allgemeinen miteinschließt.

Je besser die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren vorbereitet ist und je stärker die Bevölkerung für Risiken und das richtige Verhalten in Notlagen sensibilisiert ist, desto besser kann auch die Bewältigung einer Krise gelingen.

Um auf lokaler Ebene – in Nachbarschaften, Stadtteilen, Dörfern – Resilienz zu stärken, braucht es einen Prozess, der alle relevanten Akteure hierfür einbindet, untereinander verbindet und einen gemeinsamen Maßnahmenplan ermöglicht.

Auf Basis der Forschungsergebnisse des Projekts ResOrt und eines Feedbackprozesses im Verband wird hierfür ein Konzept entwickelt, das im zweiten Teil dieses Bandes der Schriftenreihe vorgestellt werden soll.

9

Literaturverzeichnis

Allianz 2008: Katastrophenschutz auf dem Prüfstand. Analysen, Prognosen und Empfehlungen für Deutschland. München.

American Red Cross 2013: Guidebook on Creating Resilience Networks. Online abrufbar unter: https://www.preparecenter.org/wp-content/sites/default/files/guidebook_on_creating_resilience_-_domestic.pdf (Stand: 04.05.2020).

BAGFW 2015: Der Sozialraum als Ort der Teilhabe. Standortbestimmung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Online abrufbar unter: www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2015/BAGFW_Standortbestimmung_Sozialraum_final.pdf (Stand: 07.04.2020).

BBK 2010a: Methode für die Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz. Wissenschaftsforum, Band 8. Rheinbreitbach.

BBK 2010b: Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland. 2. Auflage.

BBK 2012: Schutzkonzepte Kritischer Infrastrukturen im Bevölkerungsschutz. Ziele, Zielgruppen, Bestandteile und Umsetzung im BBK. Wissenschaftsforum, Band 11. Rheinbreitbach.

BBK 2015: Leitfaden Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz: Ein Stresstest für die allgemeine Gefahrenabwehr und den Katastrophenschutz. Praxis im Bevölkerungsschutz, Band 16.

BBK; Deutscher Städtetag 2010: Drei Ebenen, ein Ziel: BEVÖLKERUNGSSCHUTZ – gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen.

BMAS 2017: Erfolgsfaktoren für die Integration von Flüchtlingen. Forschungsbericht 484. www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-484-erfolgsfaktoren-integration-fluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 29.05.2020).

BMU 2018a: Klima im Wandel. Online abrufbar unter: www.bmu.de/themen/gesundheitschemikalien/gesundheits-und-umwelt/klimawandel-und-gesundheit/klima-im-wandel/ (Stand: 28.04.2020).

BMU 2018b: Extremwetterereignisse. Online abrufbar unter: www.bmu.de/themen/gesundheitschemikalien/gesundheits-und-umwelt/klimawandel-und-gesundheit/extremwetterereignisse/ (Stand: 28.04.2020).

Borgmann, Carolin; Dijkzeul, Dennis; Fiedrich, Frank; Lukas, Tim; Tackenberg, Bo 2018: Glossar. Resilienz durch sozialen Zusammenhalt – die Rolle von Organisationen (ResOrt). E-Paper des BMBF-Projekts „Resilienz durch sozialen Zusammenhalt – die Rolle von Organisationen“ (ResOrt). Online abrufbar unter: www.resort.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/resort/Glossar/Glossar_06042018_final.pdf (Stand: 22.05.2020).

BPB 2018: Flucht und Vertreibung. Online abrufbar unter: www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/271425/themengrafik-flucht-und-vertreibung (Stand: 28.04.2020).

Deutscher Landkreistag 2008: Die Landkreise im Katastrophenschutz. Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 76. Berlin.

Deutscher Städte- und Gemeindebund 2006: Sichere Städte und Gemeinden. Unterstützungs- und Dienstleistungsangebote des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe für Kommunen. DStGB Dokumentation Nr. 60. Burgwedel.

Deutscher Städte- und Gemeindebund; BBK 2014: Bevölkerungsschutz in Städten und Gemeinden. DStGB Dokumentation Nr. 123.

Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hrsg.) 2018a: 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. (Hrsg.) 2018b: Das Komplexe Hilfeleistungssystem. Berlin.

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

Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hrsg.) 2019: Dokumentationen von Einsatzlagen. Teil 1: Die Schneelage in Bayern 2019 aus Sicht des Bayerischen Roten Kreuzes. Berlin.

Deutsches Rotes Kreuz e.V. (Hrsg.) 2020: Dokumentationen von Einsatzlagen. Teil 2: Der Stromausfall in Berlin-Köpenick im Februar 2019. Berlin.

Einfeldt, C.; Gierten, D.; Hellriegel, M.; Höpfl, T.; Krings, S.; Pferinger, A.; Püschner, M.; Richter, I.; Riegel, C.; Schulz, S. 2013: Resilienz als Paradigma der Stadtentwicklung: Nutzen und Chancen für Städte in Deutschland und der Welt. Policy Brief der Stiftung Neue Verantwortung, Band 8.

Hawkins, Robert; Maurer, Katherine 2009: Bonding, Bridging and Linking. How Social Capital Operated in New Orleans Following Hurricane Katrina. In: The British Journal of Social Work, 40:6: 1777–1793.

IFRC 2006a: What Is VCA? An Introduction to Vulnerability and Capacity Assessment. Genf. Online abrufbar unter: www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/vca/whats-vca-en.pdf (Stand: 17.04.2020).

IFRC 2006b: Vulnerability and capacity assessment. Lessons learned and recommendations. Genf. Online abrufbar unter: www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/vca/learned-recommendations-en.pdf (Stand: 17.04.2020).

IFRC 2014a: IFRC Framework for Community Resilience. Genf. Online abrufbar unter: www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201501/1284000-Framework%20for%20Community%20Resilience-EN-LR.pdf (Stand: 17.04.2020).

IFRC 2014b: Integrating Climate Change and Urban Risks into the VCA. Ensure Effective Participatory Analysis and Enhanced Community Action. Genf. Online abrufbar unter: www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/reducing_risks/VCA/1260200-VCA-EN-LR2.pdf (Stand: 17.04.2020).

IFRC 2016: Road map to community resilience. Operationalizing the Framework for Community Resilience. Genf. Online abrufbar unter: http://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/1310403-Road-Map-to-Community-Resilience-Final-Version_EN-08.pdf (Stand: 20.04.2020).

Iwasaki, Keiko; Sawada, Yasuyuki; Aldrich, Daniel 2017: Social capital as a shield against anxiety among displaced residents from Fukushima. Nat Hazards 89: 405–421.

Kessl, Fabian; Reutlinger, Christian 2007: Sozialraum. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kietzmann, Diana; Knuth, Daniela; Hegele, Katharina; Schmidt, Silke 2015a: Notfallwissen in der Bevölkerung Deutschlands: Ergebnisse einer repräsentativen Telefonbefragung. In: Bevölkerungsschutz 2015 3: 10–14.

Kietzmann, Diana; Knuth, Daniela; Hegele, Katharina; Schmidt, Silke 2015b: Notfallvorsorge und Motivation zur Vorsorge in der Bevölkerung Deutschlands: Ergebnisse einer repräsentativen Telefonbefragung. In: Bevölkerungsschutz 2015 3: 10–14.

Klinenberg, Eric 2015: Heat Wave. A Social Autopsy of Disaster in Chicago. 2. Auflage. Chicago.

Kling, Andreas 2020: Kommunale Notfallvorsorge: Bevölkerungsschutz an der Basis am Beispiel der Gemeinde Weingarten. Notfallvorsorge 1/2020: 11–15.

McAslan, Alastair 2011: Community Resilience. Understanding the Concept and its Application. Discussion Paper. Torrence Resilience Institute, Adelaide, Australia.

New Zealand Red Cross 2018: Disaster Risk Management Strategy 2018–2023. Online abrufbar unter https://issuu.com/newzealandredcross/docs/rc_drm_strategy_2018_web (Stand: 26.05.2020).

Norris, Fran H.; Stevens, Susan P.; Pfefferbaum, Betty; Wyche, Karen F.; Pfefferbaum, Rose L. 2008: Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. American Journal of Psychology 41: 127–150.

Spatscheck, Christian; Wolf-Ostermann, Karin 2016: Sozialraumanalysen. Ein Arbeitsbuch für soziale, gesundheits- und bildungsbezogene Dienste. Opladen & Toronto: Verlag Barbara Budrich.

Statistisches Bundesamt 2020: Mitten im demographischen Wandel. Online abrufbar unter: www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/demografie-mitten-im-wandel.html (Stand: 28.04.2020).

| | | |
|--------------|---|----|
| Abbildung 1: | Wahrgenommener Zusammenhalt in Münster | 30 |
| Abbildung 2: | Wahrgenommener Zusammenhalt in Wuppertal | 31 |
| Abbildung 3: | Strukturgleichungsmodell. Sozialer Zusammenhalt und die eigene Unterstützungsbereitschaft | 33 |
| Abbildung 4: | Workshop in Heilbronn. Aktivitäten des DRK in der Nachbarschaft | 37 |
| Abbildung 5: | Workshop in Heilbronn. Orte und Einrichtungen der Nachbarschaftshilfe | 38 |
| Abbildung 6: | Workshop in Stuttgart. Netzwerke des DRK | 39 |
| Abbildung 7: | Workshop in Balingen. Krisen und Gefahren | 40 |
| Abbildung 8: | Workshop in Balingen. Vulnerable Menschen | 41 |
| Abbildung 9: | Workshop in Balingen. Die Rolle von sozialem Zusammenhalt und Nachbarschaftshilfe | 42 |

Für die schnelle Leserin/ den schnellen Leser

Der erste Teil der Schriftenreihe Band 8 beschreibt die Zusammenhänge zwischen Resilienz und Sozialraum, erläutert die hierfür relevanten Grundbegriffe und skizziert eine mögliche Rolle des Deutschen Roten Kreuzes in der Förderung sozialräumlicher Resilienz:

- Frühere Forschungsprojekte sowie jüngere Untersuchungen von Schadenslagen haben bereits gezeigt, dass eine stärkere sozialräumliche Vernetzung des Katastrophenschutzes notwendig ist, um die Versorgung besonders vulnerabler Gruppen in Krisen und Katastrophen zu gewährleisten.
- Unter Sozialraumorientierung versteht man ein Paradigma der Sozialen Arbeit. Von Krisen Betroffene werden darin unterstützt, eigene Ressourcen und Unterstützung aus dem eigenen sozialen und räumlichen Umfeld (Sozialraum) zu mobilisieren. Unterstützungsangebote werden verzahnt und richten sich nach den konkreten Bedarfen der Betroffenen.
- Im Feld der internationalen humanitären Hilfe gilt seit Jahren ein ähnliches Prinzip: *Community Resilience* zu fördern und so bereits im Vorfeld einer Krise die eigenen Ressourcen eines lokalen Gemeinwesens zu ihrer Bewältigung zu stärken, ist das Ziel von Projekten der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung.
- Auch in Deutschland ist es sinnvoll, Bemühungen um gesellschaftliche Resilienz auf die lokale Ebene und die Stärkung bereits vorhandener Ressourcen, insbesondere auch die Stärkung und Nutzung sozialer Strukturen in einer Krise, zu fokussieren. Der Katastrophenschutz in Deutschland ist in seiner Struktur bereits jetzt lokal ausgerichtet und subsidiär aufgebaut. Das Ehrenamt als Basis des Bevölkerungsschutzes ist eine Besonderheit und integriert den Katastrophenschutz in die breitere Gesellschaft.
- Das DRK nimmt auf lokaler Ebene drei Rollen ein: als Retter in Notfällen (Katastrophenschutz, Sanitäts- und Rettungsdienst, Krankenhäuser), als Unterstützer im Alltag (zielgruppenspezifische Angebote der Wohlfahrts- und Sozialarbeit) und als Lehrer und Ratgeber (im Rahmen seiner Verbreitungsarbeit, v. a. Erste-Hilfe-Kurse).
- Mehr Zusammenarbeit und Vernetzung sowohl innerhalb des DRK als auch mit externen Akteuren können helfen, die Resilienz von lokalen Gemeinwesen zu stärken.

Was braucht es?

- Es fehlen bisher konkrete Handlungsempfehlungen, wie Akteure sich im Sozialraum anlassunabhängig mit dem Ziel der Förderung der Resilienz von Nachbarschaften, Dörfern und Stadtvierteln vernetzen können.
- Im folgenden zweiten Teil des Bandes 8 der Schriftenreihe wird das Konzept „Resiliente Nachbarschaft“ vorgestellt werden, das diese Lücke füllen soll.

In der Reihe „Schriften der Forschung“ sind bisher erschienen:

Band 1: Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei der Bewältigung von Schadensereignissen

Teil 1: Die Perspektive der ungebundenen Helferinnen und Helfer

Teil 2: Die Perspektive der DRK-Einsatz- und Führungskräfte

Teil 3: Handlungs- und Umsetzungsempfehlungen für den Einsatz ungebundener HelferInnen

Band 2: Pilotkonzept für den Einsatz von ungebundenen HelferInnen

Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse für eine Fortbildung von Einsatz-, Führungs- und Fachführungskräften

Teil 2: Wissenschaftliche Erkenntnisse für eine Einweisung ungebundener HelferInnen

Band 3: Durchführung und Auswertung von MANV-Übungen

Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse und Best-Practices

Band 4: Stärkung von Resilienz durch den Betreuungsdienst

Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse zu Bedingungen für einen zukunftsfähigen DRK-Betreuungsdienst

Teil 2: Die Sicht der DRK-Einsatzkräfte: Dokumentation der vier Regionalkonferenzen Betreuungsdienst

Teil 3: Die Sicht der DRK-Leitungskräfte: Dokumentation der Fachberatertagung Betreuungsdienst

Teil 4: Empfehlungen für einen zukunftsfähigen DRK-Betreuungsdienst: Vernetzung

Band 5: 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

Teil 2: Die Rolle von Digital Volunteers bei der Bewältigung von Krisen- und Katastrophenlagen

Band 6: Die vulnerable Gruppe „ältere und pflegebedürftige Menschen“ in Krisen, Großschadenslagen und Katastrophen

Teil 1: Wissenschaftliche Erkenntnisse und Herausforderungen aus der Praxis

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

Band 7: Dokumentationen von Einsatzlagen

Teil 1: Die Schneelage in Bayern 2019 aus Sicht des Bayerischen Roten Kreuzes

Teil 2: Der Stromausfall in Berlin-Köpenick im Februar 2019

Bisher auf Englisch erschienen:

- Strengthening of Community Resilience – The German Red Cross Disaster Services. Recommendations for Action Based on Research Results
- 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

Deutsches Rotes Kreuz e. V.

Carstennstraße 58
12205 Berlin
www.drk.de

© 2020 Deutsches Rotes Kreuz e. V., Berlin

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

ResOrt 