



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law



KatLeuchttürme
Bevölkerungsnaher Katastrophenschutz



GEFÖRDERT VOM

Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Katastrophenschutz im Umbruch

Ansätze der Bürgeraktivierung und -einbeziehung im internationalen Vergleich

Bericht zum Forschungsprojekt

„Katastrophenschutz-Leuchttürme als Anlaufstelle für die Bevölkerung in Krisensituationen“
(Kat-Leuchttürme)

Berlin, Oktober 2014

Benedikt Schweer, Claudius Ohder, Birgitta Sticher, Sarah Geißler, Julian Röpcke

Kontakt: kat-leuchtturm@hwr-berlin.de

Inhalt

1	Einführung	3
2	Katastrophenschutzsysteme der untersuchten Länder im Überblick.....	5
3	Allgemeine Parameter für die Entwicklung des Katastrophenschutzes	8
3.1	Katastrophenereignisse und ihre Wahrnehmung.....	8
3.2	Grenzen des herkömmlichen Katastrophenschutzes	10
4	Stärkung der Resilienz der Bevölkerung.....	13
4.1	Aufklärung und Information.....	13
4.2	Aufklärung und Information für besondere Adressatengruppen	16
5	Organisation der Bürgerbeteiligung im Katastrophenschutz.....	20
5.1	Stärkung der zivilgesellschaftlichen Basis des Katastrophenmanagements.....	21
5.2	Organisation von Bürgern als Helfer bei der Katastrophenbewältigung.....	24
5.2.1	Community Emergency Response Team.....	24
5.2.2	Team Österreich.....	26
6	Integration von Spontanhelfern während Katastrophen.....	30
6.1	Spontane Bürgerbeteiligung bei Katastrophen.....	30
6.2	Aktivierung und Integration von Spontanhelfern als Aufgabe des Katastrophenschutz-Managements	34
7	Neue Ansätze der externen Kommunikation im Krisen- und Katastrophenmanagement .	39
7.1	Bürgeraktivierung und –einbeziehung durch neue Kommunikationsmedien und - formen	39
7.2	Beispiele für fehlgeschlagene externe Krisenkommunikation.....	43
8	Ergebnisse des Ländervergleichs.....	47
9	Literaturverzeichnis	53
10	Abkürzungsverzeichnis	63
	Anhang.....	64

1 Einführung

Die vorliegende Studie wurde im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Verbundprojekts „Katastrophenschutz-Leuchttürme als Anlaufstelle für die Bevölkerung in Krisensituationen“ (Kat-Leuchttürme) durchgeführt. Das Projekt erforscht und konzipiert innovative Sicherheitsarchitekturen und -lösungen für die Information, Kommunikation und Grundversorgung der Bevölkerung in Krisenfällen. Ausgehend vom Szenario eines lang anhaltenden, regional flächendeckenden Stromausfalls wird ein System von Anlaufstellen für die Bevölkerung (Kat-Leuchttürme) entwickelt und erprobt.¹ An diesen Stellen soll die Bevölkerung die erforderliche Hilfe erhalten. Das innovative Element dieses Ansatzes beruht jedoch weniger auf einem erweiterten System der Hilfeverteilung sondern auf der Aktivierung der Bevölkerung mit dem Ziel der Stärkung ihrer Selbsthilfefähigkeit.

Der Beitrag der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin) liegt insbesondere in der Erforschung der Hilfebedarfe wie auch der Hilfbereitschaft der Bevölkerung. Differenzierte Erkenntnisse hierzu sind eine wesentliche Grundlage für die Entwicklung eines solchen bevölkerungsnahen Lösungsansatzes. Diesem liegt die Annahme zu Grund, dass im Falle einer Katastrophe die professionellen Kräfte gemeinsam mit den ehrenamtlichen Kräften der Hilfsorganisationen ihre Arbeit am effektivsten verrichten können, wenn die Selbsthilfepotenziale der Bevölkerung optimal ausgeschöpft werden. Insbesondere geht es um die Stärkung der Resilienz, d. h. der Widerstandsfähigkeit gegen die Auswirkungen einer Katastrophe durch die Organisation gegenseitiger nachbarschaftliche Unterstützung, eine adäquate Information der Bevölkerung, die bedarfsgerechte Bereitstellung externer Hilfen aber auch die Gewinnung von Bürgerinnen und Bürgern als Spontanhelfer für die Bewältigung der Katastrophe.

In weiteren abgeschlossenen Studien hat die HWR Berlin Katastrophenereignisse in Form von Fallstudien ausgewertet sowie Bürgerinnen und Bürger in einer quantitativen Untersuchung befragt.² Im Rahmen der vorliegenden Studie wird der Frage nachgegangen, ob und ggf. in welcher Form im Ausland Ansätze eines im oben umrissenen Sinn bevölkerungsnahen Krisen- und Katastrophenmanagements realisiert worden sind. Bei der Auswahl der Länder erfolgte eine Beschränkung auf solche, die zum einen wegen ihrer starken Abhängigkeit von Kritischen Infrastrukturen (besonders der Stromversorgung) und zum anderen hinsichtlich der Bedrohungslagen mit Deutschland vergleichbar sind. Gezielt wurden Länder berücksichtigt, in denen Katastrophenereignisse in der jüngeren Vergangenheit zu einer Weiterentwicklung ihrer Katastrophenschutzsysteme geführt haben. Einbezogen wurden folgende acht Länder: Australien, Dänemark, Kanada, Niederlande, Österreich, Polen, Schweden und die USA.

¹ Siehe: <http://www.kat-leuchtturm.de/>.

² Vgl. Sticher (Hrsg.), 2014 und Ohder, et al., 2014.

Auf der Basis von thematisch einschlägigen Beiträgen in Zeitungen und Zeitschriften, Erfahrungsberichten, Publikationen der Hilfsorganisationen in den untersuchten Ländern und anderen wissenschaftlicher Quellen wird in der vorliegenden Studie nachgezeichnet, ob und in welcher Weise in den untersuchten Ländern Elemente eines bevölkerungsnahen Katastrophenschutzes praktiziert werden. Das besondere Interesse galt dabei der Frage, wie ggf. eine stärkere Bürgerbeteiligung erreicht wurde und ob die herkömmlichen durch professionelle Kräfte dominierten Katastrophenschutzsysteme in der Lage waren, ein gewachsenes bürgerschaftliches Engagement zu akkommodieren.

2 Katastrophenschutzsysteme der untersuchten Länder im Überblick

In Deutschland liegt die Zuständigkeit für die Gefahrenabwehr zunächst bei den Gemeinden, Städten und Landkreisen. Auf dieser lokalen Ebene befindet sich die erste Stufe des Katastrophenschutzes. Land bzw. Bund bilden die zweite und dritte Stufe. Ein solcher subsidiärer Aufbau lässt sich in allen untersuchten Katastrophenschutzsystemen erkennen. Die Verantwortung beginnt auf der lokalen Ebene und abhängig von Art und Ausmaß der Katastrophe erfolgt eine Verantwortungserweiterung auf die regionale und nationale Ebene. Dieses Subsidiaritätsprinzip, wonach staatliche Aufgaben soweit wie möglich auf der unteren bzw. lokalen Ebene wahrgenommen werden sollen, findet sich auch in den Katastrophenschutzsystemen sämtlicher EU Mitgliedsstaaten.¹

Trotz dieser grundsätzlichen Übereinstimmung bestehen in den untersuchten Ländern je nach politischen, sozialen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen deutliche Unterschiede im Aufbau und in der Praxis des Katastrophenschutzes. In Australien beispielsweise bilden die 565 *Local Governments* die unterste Ebene des Katastrophenschutzes. Ihre Aufgaben sind²:

- Gewährleistung der örtlichen Notfallplanung und Durchführung von Vorbereitungsmaßnahmen
- Vorhaltung von ausreichenden Einsatzkräften vor Ort, inkl. Freiwilliger Kräfte
- Durchführung von effizienten Maßnahmen um die Auswirkungen von Katastrophen auf die Gemeinden abzumildern, einschließlich der routinemäßigen Durchführung von Risikobewertungen
- Die systematische und angemessene Berücksichtigung dieser Risikobewertungen in den Flächennutzungsplänen
- Sensibilisierung der Bevölkerung und Bereithaltung von Warnsystemen
- Vorhaltung von Einsatzmitteln zur Unterstützung anderer Gemeinden
- Entsendung von Gemeindevertretern in überörtliche Gremien der Notfallplanung
- Teilnahme an der Auswertung von eingetretenen Notfällen

Wie im Fall von Australien nimmt die regionale Ebene in ländlichen flächenmäßig großen Gebieten häufig eine besonders wichtige Rolle im Katastrophenschutz ein. Es ergeben sich dabei drei besondere Aufgabenschwerpunkte, die in den untersuchten Staaten einzeln oder kumulativ zutreffen:

¹ Einen guten Überblick über die Katastrophenschutz-Systeme der Länder der Europäischen Union bietet das sog. *Vademecum* der Europäischen Kommission, siehe:

http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/index.html.

² Commonwealth of Australia, 2009 S. 8.

- Erstens werden auf regionaler Ebene besondere respektive zusätzliche Kräfte und Mittel für die Schadensbewältigung zur Verfügung gestellt. In Dänemark wurden beispielsweise fünf Unterstützungszentren eingerichtet, die Spezialgerätschaften und Versorgungsgüter, aber auch einen Pool an Freiwilligen zur Verfügung stellen.¹ In den USA kann ein Gouverneur durch Erklärung des Katastrophennotstandes den Lokalverantwortlichen spezielle Ressourcen zur Verfügung stellen, z.B. Transportmöglichkeiten und Gefangene zur Beseitigung von Schutt.²
- Zweitens kann die Gesamtverantwortung für den Einsatz auf die Regionalregierung oder vergleichbare Institutionen übertragen werden. In Österreich übernimmt etwa bei größeren Lagen die Landesregierung die Einsatzleitung.³ In den Niederlanden wurden im Jahre 2010 25 sog. Sicherheitsregionen eingerichtet. Bei Katastrophen, die über die Grenzen einer Gemeinde hinausgehen, übernimmt die Leitung der jeweiligen Sicherheitsregion die Verantwortung über die Rettungskräfte und trifft die notwendigen Entscheidungen für die Region.⁴
- Die dritte Aufgabe liegt im planerischen bzw. vorbereitenden Bereich. In Schweden ist die Provinzialregierung zuständig für die Planung von Notfall-Übungen, für Risiko- und Schwachstellenanalysen, für die Berücksichtigung dieser in den Flächennutzungsplänen, aber auch für die Koordination der Medien während einer Katastrophe. Darüber hinaus dienen sie als Schiedsstelle zwischen privaten und öffentlichen Akteuren.⁵ In Australien unterstützen die Bundestaaten bzw. Territorien die *Local Governments* bei der Durchführung von Gefahrenanalysen, der Ausbildung der Einsatzkräfte, der Vorhaltung von Warnsystemen und der Sensibilisierung der Bevölkerung.⁶

Während in Deutschland die Bundesebene vom Grundsatz her keine verfassungsmäßige Zuständigkeit im Bereich des allgemeinen Katastrophenschutzes besitzt⁷, ist dieses in den untersuchten Ländern nicht oder nur teilweise zutreffend. Auf nationaler Ebene sind speziell zuständige Organisationen von Bedeutung, die teilweise mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) vergleichbar sind. Diese führen ein laufendes Gefahren-Monitoring durch, koordinieren im Schadensfall die Rettungsmaßnahmen, sind bei der Risikovorsorge und bei der Planung der Katastrophenvorsorge eingebunden, übernehmen die (Spezial-) Ausbildung von Mannschaften, stellen besonderes Gerät zur Verfügung, führen Übungen durch oder beraten die politischen Verantwortlichen. In den USA wird diese Aufgabe von der *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) übernommen, die dem *Department of Homeland Security* (DHS) unterstellt ist, das nach dem 11. September 2001

¹ Vgl. Danish Emergency Management Agency, 2012a.

² Vgl. State of Illinois, 2009 S. 2.

³ Vgl. Jachs, 2011 S. 130.

⁴ Vgl. Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013 S. 13.

⁵ Vgl. Europäische Kommission, 2014a.

⁶ Vgl. Commonwealth of Australia, 2009 S. 9.

⁷ Vgl. Sticher, et al., 2013 S. 20 ff.

neu geschaffene Heimatschutzministerium der USA. Die FEMA übernimmt u.a. im Katastrophenfall die Koordinierung nationaler, bundestaatlicher und lokaler Behörden oder weist staatliche Mittel zum Wiederaufbau zu.¹ In Dänemark betreibt die *Danish Emergency Management Agency* (DEMA), welche dem Verteidigungsministerium unterstellt ist, die o.g. Unterstützungszentren, welche zum Teil Spezialgerätschaften bereitstellen, aber auch Freiwillige für die operationelle Katastrophenabwehr vorhalten. Darüber hinaus berät die DEM A die zuständigen Fachministerien in Fragen der Vorsorge und ist direkt für die chemische und nukleare Katastrophenvorsorge und -abwehr verantwortlich.² Weitere ähnliche Behörden/Organisationen sind das kanadische *Government-Operations-Centre* (GOC)³, das niederländische *National Crisis Centre* (NCC)⁴, der österreichische Koordinierungsausschuss des *Staatlichen Krisen und Katastrophenmanagements* (SKKM)⁵ und das polnische *Government Centre for Security* (RCB)⁶.

In Polen geht in Übereinstimmung mit dem Prinzip der Subsidiarität bei landesweiten Katastrophen die Exekutiv-Gewalt auf den Ministerrat unter Vorsitz des Innenministers über.⁷ In einigen Ländern bestehen weitere spezifische Zuständigkeiten, insbesondere für Fachministerien. In Österreich sind dieses etwa das Amt für Wildbach- und Lawinenverbauung oder die Bundeswasserbauverwaltung im Bereich der Katastrophenvorsorge.⁸

In sämtlichen untersuchten Ländern werden im Katastrophenfall die eingesetzten hauptamtlichen Kräfte – dies sind insbesondere Mitarbeiter von Behörden, Feuerwehren und Polizeien, sowie Militärangehörige - durch ehren- oder auch nebenamtlich tätige Kräfte ergänzt. So verfügen bspw. die Niederlande hauptsächlich über Freiwillige Feuerwehren.⁹ Die Spezial-Einsatzkräfte der DEM A rekrutieren sich aus ehemaligen Soldaten, die sich vertraglich zu Einsätzen im Notfall verpflichtet haben.¹⁰ Darüber hinaus sind auch nebenamtliche Kräfte im Einsatz, etwa die Mitglieder der US-amerikanischen Nationalgarde. Während des Hurrikans Katrina waren bis zu 50.000 Soldaten im Katastropheneinsatz.¹¹

¹ Vgl. Federal Emergency Management Agency, 2014d.

² Vgl. Europäische Kommission, 2014b.

³ Vgl. Public Safety Canada, 2014a.

⁴ Vgl. National Coordinator for Security and Counterterrorism, 2014.

⁵ Vgl. Bundesministerium für Inneres, 2014.

⁶ Vgl. Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, 2014.

⁷ Vgl. Europäische Kommission, 2014d.

⁸ Vgl. Jachs, 2011 S. 87 f.

⁹ Vgl. Europäische Kommission, 2014c.

¹⁰ Vgl. Danish Emergency Management Agency, 2012a.

¹¹ Vgl. National Guard, 2014.

3 Allgemeine Parameter für die Entwicklung des Katastrophenschutzes

3.1 Katastrophenereignisse und ihre Wahrnehmung

Katastrophen können sowohl natürliche als auch anthropogene Ursachen haben. Tatsächlich ist eine durchgehende eindeutige Unterscheidung der Ursachen in „natürlich“ und „anthropogen“ meist nicht möglich. Menschliches Handeln hat natürliche Systeme soweit verändert, dass bei Naturkatastrophen wie Stürmen oder Dürren anthropogene Faktoren eine erhebliche Rolle spielen. Ungeachtet der eingeschränkten Trennschärfe der Kategorien „natürlich“ und „anthropogen“ werden weiterhin die zahlreichen Katastrophen, von denen die untersuchten Länder in den vergangenen Jahrzehnten betroffen waren, in menschlich und natürlich verursacht unterschieden. Zu den menschlich verursachten Katastrophen zählt insbesondere der Terroranschlag vom 11. September 2001, der für die USA das folgenreichste Katastrophenereignis seit dem 2. Weltkrieg darstellt. Der Anschlag führte nicht nur zu grundlegenden Veränderung der internationalen Beziehungen, sondern hatte auch zu weitreichenden Auswirkungen auf die Innen- und Sicherheitspolitik.¹ Unter dem Eindruck der Anschläge wurden unter dem Stichwort *Disaster Preparedness* die finanziellen Mittel, das Personal und die Kompetenzen des Katastrophenschutzes erheblich erweitert.

Zu den anthropogenen Katastrophen können auch Waldbrände bzw. Buschfeuer gezählt werden. Etwa 95 % aller Brände werden vorsätzlich (durch Brandstiftung) oder fahrlässig (z.B. durch brennende Zigaretten oder Glasscherben) verursacht.² Weitere, nicht durch Menschen hervorgerufene, Ursachen sind Blitzschläge, aber auch Selbstentzündungen bei großer Hitze. Als besonders schweres Ereignis ist das sog. *Black Saturday* Buschfeuer vom Februar 2009 zu nennen, bei dem im australischen Bundesstaat Victoria 173 Menschen starben. Das Feuer gilt als eine der schwersten Katastrophen Australiens.³

Der deutlich größere Teil der Katastrophenereignisse hatte jedoch (vordergründig) natürliche Ursachen. Zu nennen sind hier Stürme, Hochwasser bzw. Überflutungen, Erdbeben, Dürren und Schneekatastrophen. Die USA werden besonders häufig durch Stürme in Mitleidenschaft gezogen. Von den 560 *Disaster-Declarations* (vergleichbar mit Katastrophen-Alarmen) der US-Präsidenten in den Jahren von 2000 bis 2010 waren rund 400 auf schwere Stürme zurückzuführen.⁴ Die Hurrikane *Katrina* im August 2005 und *Sandy* im Oktober 2012 waren die folgenreichsten. In Schweden war der Orkan *Gudrun/Erwin* vom Januar 2005 der schwerste der letzten 35 Jahre. Von den insgesamt 22 Todesopfern im skandinavischen Raum kamen 9 aus Schweden. Bäume mit einem Gesamtvolumen von rund 75 Mio. m³ Holz

¹ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, 2012.

² Vgl. WWF Deutschland, 2014.

³ Vgl. 2009 Victorian Bushfires Royal Commission, 2010 S. 1.

⁴ Vgl. Thielges, et al., 2012.

stürzten um, in rund 400.000 schwedischen Haushalten fiel die Stromversorgung aus¹ und fünf Atomkraftwerke mussten abgeschaltet werden, da Salzwasser in die Kühlsysteme eingedrungen war.²

Die meisten der untersuchten Länder sind durch Starkregen und die damit verbundenen Folgen wie Überschwemmungen, Hochwasser und Schlammlawinen gefährdet. In Polen kam es im Juli 1997 zur größten nationalen Flutkatastrophe der letzten hundert Jahre. Dabei starben 54 Menschen und rund 162.000 Personen mussten evakuiert werden. Der materielle Schaden wird auf 2 bis 4 Mrd. US-Dollar geschätzt.³ Mängel bei der Bewältigung der Flut führten zu einer Neustrukturierung des polnischen Katastrophenschutzsystems, insbesondere zur Herauslösung des Katastrophenschutzes aus der Zivilverteidigung.⁴

Die Niederlande sind durch Sturmfluten besonders gefährdet, weil ein Viertel der Fläche des Landes unter dem Meeresspiegel liegt. Orkane können zu einem starken Anstieg des Wasserstands der Nordsee führen. Anstoß für den Aufbau des bestehenden Schutzsystems mit hunderten Kilometer Deichen und Flutwehren war die Flutkatastrophe von 1953, bei der 1.835 Menschen und rund 200.000 Tiere ums Leben kamen.⁵

In Österreich führen Schneeschmelze und Starkregen regelmäßig zu Hochwasser und Schlammlawinen. Neben Überschwemmungen entlang der Donau und ihren Zubringern sind plötzlich ansteigende Wildbäche eine erhebliche Gefahr. 67 % des Landes liegen in deren Einzugsgebieten. Das Hochwasser 2002 hat unmittelbare Schäden in Höhe von 3,2 Mrd. € verursacht, beim Hochwasser 2013 lag deren Höhe bei 870 Mio. €.⁶

Die Beispiele ließen sich fortsetzen. Charakteristisch für Katastrophen in den entwickelten westlichen Gesellschaften sind vergleichsweise wenige Todesopfer aber materielle Schäden mit volkswirtschaftlicher Relevanz. Die Bürgerinnen und Bürger in diesen Gesellschaften sind relativ gut vor den Folgen von Bränden, Stürmen, Hitzewellen oder auch technische Havarien gesichert. Die hohen materiellen Schäden verweisen aber zugleich darauf, dass diese Gesellschaften in hohem Maße anfällig sind. Ihre Infrastrukturen sind verwundbar und Interdependenzen können zu Kaskadeneffekten führen. Gerade das „Überspringen“ von Störungen von System zu System führt zu erheblichen Risiken für Leben und Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger. Lokale Probleme in der Stromversorgung können sich über Ländergrenzen hinweg ausweiten, wie sich bei der Ausschiffung der *Norwegian Pearl* über die Ems im November 2006 gezeigt hat. Insofern besteht wenig Grund zu der optimistischen Annahme,

¹ Vgl. Hewsten, 2007.

² Vgl. Carpenter, 2005.

³ Vgl. Kundzewicz, et al., 1999 S. 862 f.

⁴ Vgl. Dworzecki, 2012 S. 2.

⁵ Vgl. Podewils, 2005.

⁶ Vgl. Umweltbundesamt, 2014 und Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2014.

dass die Schutzsysteme hinreichend in der Lage sind, Katastrophen zu verhindern bzw. die Schäden gering zu halten. Jede ausgerufene Katastrophe und jeder eingetretene Schaden ist zudem ein Beleg für ein zumindest partielles Versagen des jeweiligen Schutzsystems. Die Folge ist, dass der Katastrophenschutz auf lokaler, nationaler und auch internationaler Ebene einem erheblichen Entwicklungsdruck unterliegt. Dies ist nicht neu, aber angesichts einer veränderten Bedrohungsqualität hat sich diese Dynamik verstärkt und dürfte sich weiter verstärken. Selbst bei einer erheblichen Erweiterung der zur Verfügung stehenden materiellen und personellen Ressourcen wird es nicht möglich sein, Katastrophen zuverlässig zu verhindern.

Nach Ulrich Beck ist es zudem zu einem Wandel bei der Wahrnehmung entsprechender Risiken gekommen.¹ Nicht das grundsätzlich hohe Schutzniveau, das objektiv zu einer Begrenzung der natürlich und menschlich verursachten Risiken führt, ist bestimmend, sondern die seltenen Katastrophenereignisse mit ihren vielschichtigen und weitreichenden Folgen. Der Blick der Öffentlichkeit ist auf die nicht bewältigten Risiken fixiert, woraus die Erwartung erwächst, dass sich die Schutzsysteme kontinuierlich mit diesen befassen und sich gewissermaßen im Wege der Selbstreflexion dynamisch optimieren. Die öffentliche Risikowahrnehmung setzt somit einen weiteren Grund dafür, dass Katastrophenschutzsysteme in entwickelten Gesellschaften aus Gründen der Akzeptanz und in gewisser Weise auch der Legitimität nicht bei ihrem Status quo verharren können.

3.2 Grenzen des herkömmlichen Katastrophenschutzes

Der Staat steht in der Pflicht, seine Bürgerinnen und Bürger vor Schäden an Leben, Gesundheit und Eigentum zu schützen. Die staatliche Schutzpflicht bezieht sich auf die Vermeidung, Vorsorge, Abwehr und Nachbereitung von Krisen und Katastrophen. Sichtbar wird diese Verpflichtung durch die Organisation der Gefahrenabwehr. Wichtigste Akteure in Deutschland sind die Ordnungsbehörden, Feuerwehren und Polizeien. Hinzu kommen die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) und die Hilfsorganisationen. Im Katastrophenfall kommt es zu veränderten Zuständigkeiten und erweiterten Befugnissen und ein Einsatz der Bundeswehr ist möglich. Das Rückgrat der Freiwilligen Feuerwehren, des THW und der Hilfsorganisationen bilden ehrenamtliche Kräfte, die längerfristig in diese Organisationen eingebunden sind und deren Einsatzfähigkeit durch Übungen und Schulungsmaßnahmen gewährleistet wird. Bei Unterschieden im Detail weisen die Schutzsysteme in den untersuchten Ländern eine vergleichbare Basis und Struktur auf. Sie sind staatlich dominiert und werden durch professionelle oder zumindest institutionell organisierte Helfer getragen.

Der (deutsche) Staat ist in den Katastrophenereignissen der vergangenen Jahrzehnte seiner Schutzpflicht nachgekommen. Die professionellen Kräfte waren grundsätzlich in der Lage, auch mit größeren Einsatzlagen umzugehen und haben vielfach Schlimmeres verhindert. Bei

¹ Vgl. Beck, 1986.

einer genaueren Analyse der Ereignisse wird jedoch erkennbar, dass die „einfache“ Bevölkerung stets zur Hilfe bereit war und auf unterschiedlichste Art und Weise zur Schadensbewältigung beigetragen hat. Exemplarisch seien hier die Schneekatastrophe vom Winter 1978/79, bei der Bürger mit Schaufeln und Treckern selbstständig Straßen und Wege freigeräumten¹, oder das Oderhochwasser aus dem Jahr 1997, bei dem sich mehr Menschen bereit erklärt haben, bei der Deichsicherung zu helfen, als tatsächlich eingesetzt werden konnten erwähnt.²

Faktisch war die Krisen- und Katastrophenbewältigung vielfach deshalb erfolgreich, weil es von Seiten der Bevölkerung zu spontaner und ungeplanter Hilfe gekommen ist. In den durch staatliche Stellen und Hilfsorganisationen dominierten Diskursen wurde und wird dieser Umstand kaum sichtbar. Eine wesentliche Folge ist, dass die eigenen Möglichkeiten überschätzt und die Grenzen des herkömmlichen Ansatzes übersehen werden. In den Katastrophenschutzplänen oder gar im Gesamtsystem des Katastrophenschutzes bleibt die Bevölkerung nach wie vor weitgehend unberücksichtigt.

Ein „von oben“ gedachter Katastrophenschutz, der die Bevölkerung in erster Linie als Adressat für Schutz und Hilfe betrachtet, übersieht wesentliche Ressourcen, auf die auch in Zukunft nicht verzichtet werden kann. Wie bereits ausgeführt, ist nämlich ein vollkommener Schutz entwickelter Gesellschaften vor anthropogenen und natürlichen Gefahren nicht möglich und punktuell haben die Gefährdungen durch Ereignisse mit potenziell katastrophalen Folgen zugenommen und werden weiter zunehmen. Auch unter Status quo Bedingungen ist deshalb das herkömmliche System des Katastrophenschutzes potenziell überfordert. Tatsächlich werden sich diese Bedingungen jedoch eher verschlechtern als verbessern. Zum einen ist zweifelhaft, ob die finanziellen und materiellen Ressourcen weiterhin zunehmen werden und zum anderen führen demographische Veränderungen und die abnehmende Bereitschaft, sich längerfristig ehrenamtlich zu engagieren, zu personellen Engpässen auf Seiten der Hilfsorganisationen.

Der Staat darf und soll sich nicht aus seiner Verantwortung ziehen, die Bevölkerung vor Katastrophen zu schützen bzw. ihr im Katastrophenfall beizustehen. Er muss jedoch erkennen, dass diese Aufgabe nur dann erfüllt werden kann, wenn sämtliche vorhandenen Ressourcen aktiviert, organisiert und genutzt werden. Die Bevölkerung ist eine wesentliche Ressource. Bürgerinnen und Bürger sind in hohem Maße bereit, bei Krisen und Katastrophe aktiv zu werden.³ Um diese zivilgesellschaftlichen Potenziale, also sowohl in der Bevölkerung vorhandene Kenntnisse und Fähigkeiten, als auch materielle Ressourcen wie Lebensmittel, Maschinen oder Unterkünfte effektiver und effizienter nutzen zu können, bedarf es jedoch eines Umdenkens. Der Bürger muss als wichtiger Akteur des Katastrophenschutzes verstanden

¹ Vgl. Sticher (Hrsg.), 2014 S. 55.

² Vgl. Sticher (Hrsg.), 2014 S. 57.

³ Vgl. Ohder, et al., 2014 S. 46 ff.

werden, dessen Beitrag sich von dem der professionellen Helfer unterscheidet, jedoch gleichwertig ist und Anerkennung verdient.

Eine stärkere Einbeziehung der Bevölkerung ist kein Systembruch. Eine Katastrophe definiert sich gerade dadurch, dass die staatlichen Einsatzkräfte vor Ort nicht in der Lage sind, die gegenwärtige Gefahr angemessen zu bewältigen.¹ Hieraus kann nicht nur abgeleitet werden, dass „fremde“ Einsatzkräfte, etwa aus anderen Bundesländern oder sogar dem Ausland Unterstützung leisten dürfen und sollen, sondern dass auch die Bürger aufgerufen sind, selbst einen Beitrag bei der Vorbereitung und besonders bei der Bewältigung zu leisten. Sind also die Kräfte von Polizei, Feuerwehr und der Hilfsorganisationen in der Katastrophe überfordert, was per Definition der Fall ist, liegt es auch an der Bevölkerung, die benötigten Ressourcen an Arbeitskraft, Lebensmitteln oder weiteren basalen Hilfsgütern zu stellen.

Ansatzpunkte für den oben geforderten derartigen Wandel können durch die Resilienzstärkung der Bevölkerung, durch die organisierte Einbindung der Bürger in den Katastrophenschutz (außerhalb klassischer Ehrenämter) und durch die Einbindung von Spontanhelfern während Krisen und Katastrophen erreicht werden. Jeder dieser Punkte ist in Einzelfällen, auch in Deutschland, mehr oder minder erfolgreich versucht worden. Jedoch fehlt bisher ein einheitliches Konzept zur Umsetzung. Die nachfolgenden Beispiele aus den untersuchten Ländern sollen daher aufzeigen, wie die Umsetzung dieser Punkte in der Praxis versucht wurde. Durch diese Betrachtung von ausländischen Best-Practice Beispielen und Lösungsansätzen können auch Schlussfolgerungen für inländische Vorhaben abgeleitet werden, um so den dringenden Wandel voranzutreiben bzw. die Notwendigkeit für diesen in einem ersten Schritt zu identifizieren.

¹ Vgl. § 2 Abs. 1 KatSG Bln.

4 Stärkung der Resilienz der Bevölkerung

Der vorbeugende Katastrophenschutz hat in den vergangenen Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen und Extremereignisse, die in der Vergangenheit katastrophale Schäden nach sich gezogen hätten, bleiben heute ohne größere Auswirkungen.¹ Dennoch bieten präventive Maßnahmen keinen sicheren Schutz vor Katastrophen. Die Steigerung der Resilienz, also der Widerstandsfähigkeit des Einzelnen, von Bevölkerungsgruppen und auch der gesamten Gesellschaft beispielsweise gegen die Auswirkungen von extremen Wetterlagen, Flächenbränden, Erdbeben oder eines Ausfall von Infrastrukturen, ist somit ein zentraler Ansatzpunkt für den Katastrophenschutz. Insbesondere geht es darum, die Bürgerinnen und Bürger für solche Ereignisse und ihre Folgen zu sensibilisieren und sie anzustoßen, sich darauf vorzubereiten. Ein vorbereiteter Haushalt, so die Prämisse, kann in Krisensituationen besser auf Bedrohungen reagieren und wird durch Unterbrechungen der externen Versorgung weniger in Mitleidenschaft gezogen als ein unvorbereiteter Haushalt. In Deutschland ist der Grad der Vorbereitung auf Katastrophen, etwa durch die Bevorratung von Getränken und Lebensmitteln, allerdings als eher gering anzusehen.² Flyer und Broschüren, die zu einer Stärkung der Resilienz der Bevölkerung beitragen sollen, werden insbesondere vom BBK und dem Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung (BMEL) herausgegeben.³

Nachfolgend werden Ansätze und Initiativen zur Resilienzstärkung in den untersuchten Ländern dargestellt. Dabei lassen sich zwei Schwerpunkte feststellen: zum einen sind dies breit angelegte Kampagnen zur Vorbereitung auf Ereignisse wie Flächenbrände oder Überschwemmungen und somit zur generellen Stärkung der Selbsthilfefähigkeit bei bestimmten Ereignissen, zum anderen Maßnahmen, mit denen eine umfassendere Sensibilisierung und Kompetenzsteigerung bestimmter Bevölkerungsgruppen erreicht werden soll.

4.1 Aufklärung und Information

Durch Broschüren und Internetkampagnen soll die Bevölkerung für mögliche Gefahren sensibilisiert und darüber informiert werden, wie man sich auf Notfälle vorbereiten kann bzw. im Notfall verhalten sollte. *Awareness* und *Preparedness* werden – dies zeigt die Auswertung der Katastrophenschutzsysteme – weithin als wichtige Ansatzpunkte für die Stärkung der Bevölkerungsresilienz betrachtet. Die Adressaten katastrophengebogener Aufklärung und Information sind überwiegend Familien und Haushalte. Finanziert werden diese Maßnahmen in der Regel mit öffentlichen Mitteln, aber sie werden nicht selten von NGOs getragen. Bei-

¹ Beispielsweise würden Wasserstände, die 1962 in Hamburg zu Überschwemmungen mit 315 Toten und großen Sachschäden geführt haben, heute zu keinen größeren Folgen führen.

² Vgl. Ohder, et al., 2014 S. 25 ff.

³ Zu nennen ist hier insbesondere die Standardbroschüre des BBK „Ratgeber für Notfallvorsorge und richtiges Handeln in Notsituationen“ (ehemals: „Für den Notfall vorgesorgt“) oder die Internetseite: <http://www.ernaehrungsvorsorge.de/>.

spielhaft wird hier auf **Australien** eingegangen. Das Australische Rote Kreuz hat den so genannten *REDiPlan* entwickelt und herausgegeben.¹ Darin wird die Vorbereitung auf Notfälle in vier Schritte untergliedert:

1. An erster Stelle steht die Informierung über potentielle (lokale) Gefahren, über die regionalen und lokalen Katastrophenschutzpläne und über die Möglichkeiten zur Warnung.
2. Im zweiten Schritt wird die Aufstellung eines individuellen Plans empfohlen, inkl. der Vorbereitung zur Evakuierung, die Versorgung von Haustiere, dem Abschluss entsprechender Versicherungen und zu guter Letzt das Aufsetzen eines Testaments.
3. Im dritten Schritt wird die Erstellung eine Notfall-Sets angeregt.
4. Im letzten Schritt wird die Bedeutung der Nachbarschaft bei Notfällen hervorgehoben. Unter der Überschrift *Know your neighbours* wird für die Integration in die jeweilige *Community* geworben. Dabei stehen neben den allgemeinen Vorteilen durch eine starke Nachbarschaft auch vulnerable Personen im Vordergrund, welche auf besondere Hilfe angewiesen sind, etwa ältere oder behinderte Menschen, Großfamilien oder Alleinerziehende. Diese sollten direkt in die eigene Planung (Schritt 2) mit eingebettet sein.

Die australische Regierung hat ebenfalls eine eigene Vorsorgebroschüre unter dem Titel *Preparing for the Unexpected* veröffentlicht. In diesem wird neben der Beschreibung möglicher Gefahren, Tipps für die persönliche Vorbereitung und der Darstellung von Erste-Hilfe-Maßnahmen auch auf die Wichtigkeit zum Umgang mit emotionalen Reaktionen verwiesen, etwa dem Teilen von Gefühlen und Gedanken mit der Familie oder Freunden.²

In **Kanada** wird die Vorsorge unter dem Motto *72h-Preparedness* betrieben. Alle Bürger sind dabei aufgefordert, sich so auszurüsten, dass sie im Katastrophenfall für 72 Stunden ohne äußere Hilfe überlebensfähig sind. Auch wenn 85 % der kanadischen Bürger angeben, dass sie ein derartiges Notfall-Kit für wichtig halten, gaben „nur“ 40 % an, ein solches zu besitzen.³ Eine Initiative zur Steigerung dieses Wertes ist dabei die Durchführung einer *Emergency Preparedness Week*. Dabei werden seit 1996 jeweils in der ersten Mai-Woche landesweit verschiedene Veranstaltungen durchgeführt, bei denen das Thema der Katastrophenvorsorge im Mittelpunkt steht. Um eine möglichst große Zahl von Bürgern zu erreichen, werden neben den klassischen Katastrophenschutz-Organisationen auch weitere Einrichtungen als Kooperationspartner gewonnen, etwa die Pfadfinder, KRITIS-Betreiber, Banken sowie private Vereine, wie z.B. der Lions Club.⁴

¹ Vgl. Australian Red Cross, 2009.

² Vgl. Australian Emergency Management Institute, 2014 S. 23.

³ Vgl. Public Safety Canada, 2014b S. 15.

⁴ Vgl. Public Safety Canada, 2014b S. 5.

Unterschiede innerhalb der kanadischen Regionen zeigen sich vorwiegend in der Art der Katastrophe, für die Vorbereitungen getroffen werden. So bietet beispielsweise Neufundland eine umfassende Aufklärung über das Verhalten zur Prävention bzw. das Handeln im Falle des Eintretens von Waldbränden. Quebec und Yukon fokussieren vor allem den Bereich der Flutkatastrophe. In Alberta wird beispielsweise mit dem Titel *Is your family ready for a disaster?* auf der Homepage der *Alberta Emergency Management Agency* die Herangehensweise zur Katastrophenvorbereitung für eine Familie folgendermaßen eingeleitet¹:

- Kenne die Gefahren in deiner Gegend!
- Erstelle einen Familien-Notfallplan und übe ihn!
- Bereite ein Notfall-Set für Haus und Auto vor!

Diese drei Punkte sind (wie auch in allen anderen regionalen Katastrophenschutzorganisationen Kanadas) als wiederkehrende Leitpunkte anzusehen, an denen sich die Bevölkerung zur Vorbereitung auf eine mögliche Katastrophe orientieren soll. Auch hier wird mehrfach auf die nachbarschaftliche Zusammenarbeit verwiesen. Die Bewohner werden beispielsweise dazu angehalten, sich vor Eintreffen der Katastrophe zu informieren, welcher Freund, Verwandter, Nachbar etc. welche Hilfen bzw. Ressourcen bereitstellen könnte. Ein wichtiges Angebot der regionalen Organisationen sind die Trainings. So bietet z.B. die Katastrophenschutzorganisation British Columbias die Trainings *"Emergency Managements"* und *"First Aid"* an. Darüber hinaus finden zusätzliche Angebote zur Festigung des Vorgehens im Evakuierungsfall etc. statt. Auch die Zusammenarbeit mit den Nachbarn und die Kommunikation im Krisenfall werden in das Training integriert.²

In **Österreich** sind neben den allgemeinen Informationen zur Selbsthilfe und des Aufrufs zu Erste-Hilfe-Trainings³ besonders der *Österreichische Zivilschutzverband* erwähnenswert, welcher zum Ziel hat, nicht nur über außergewöhnliche Katastrophenfälle zu informieren, sondern bereits bei den Gefahren des Alltages ansetzt. So wird etwa durch Informationen zur Falschgeldererkennung, Brandgefahren oder zum sicheren Umgang auf Ski-Pisten, versucht, die allgemeine Selbsthilfefähigkeit im Alltag zu stärken. Zusätzlich zu den Online-Informationen stehen, in Kooperation mit anderen Organisationen, auch Berater in sog. *Sicherheits-Informationszentren (SIZ)* bereit, um die Bürger vor Ort zu unterrichten und zu beraten.⁴ In Wien sind bspw. neun solcher SIZ eingerichtet worden, um eine möglichst große Abdeckung zu erhalten. Zusätzlich gibt es für Außenveranstaltungen ein Mobiles SIZ.⁵

Auch in den weiter untersuchten Ländern, existieren derartige Ansätze zur Resilienzsteigerung durch Vorbereitung, etwa die **niederländische** Kampagne *Denk vooruit* („Denke voraus“), bei der die Regierung zur Eigeninitiative aufruft, da der Staat angesichts gesellschaft-

¹ Vgl. Alberta Emergency Management Agency, 2014.

² Vgl. Justice Institute of British Columbia, 2014.

³ Etwa durch Bundeskanzleramt Österreich, 2014a bzw. Österreichisches Rotes Kreuz, 2014.

⁴ Vgl. Sicherheits-Informationszentrum Bund, 2014.

⁵ Vgl. Die Helfer Wiens, 2014.

licher Veränderungen nicht mehr in der Lage ist, die Bevölkerung vor allen Gefahren zu schützen.¹

Eine weitere besondere Form der Vorbereitung auf Katastrophen leisten in den **USA** die sog. *Prepper*. Diese Bewegung leitet ihren Namen vom englischen Verb *to prepare*, sich vorbereiten bzw. *Preparedness*, die Bereitschaft, ab. Vorbereitungsmaßnahmen, die von Preppern getroffen werden, sind u.a. die Einlagerung von Lebensmitteln, die Errichtung von Schutzbauten oder Schutzvorrichtungen an bestehenden Gebäuden und das Vorhalten von Schutzkleidung, Werkzeug, Waffen und anderem. Die Prepper-Bewegung entstand in den USA in den 1990er Jahren während der Y2K-Panik, der Angst vor dem Weltuntergang zum Jahrtausendwechsel. Sie hat vor allem seit dem 11. September 2001 starken Zulauf erfahren. Die Maya-Prophezeiung, nach der die Welt am 21. Dezember 2012 untergehen sollte, hat dem *American Prepper Network* und vielen anderen Gruppierungen weiteren Zulauf gebracht. Wie viele Amerikaner Prepper sind, ist wegen der dezentralen Organisation nicht exakt zu bestimmen, im Internet ist von bis zu 4 Millionen die Rede.² Der Hype um die Prepper-Bewegung wird anhand des folgenden Auszugs deutlich:

„Im ganzen Land verdienen Heimwerkerläden am boomenden Prepper-Wesen, im Kabelfernsehen konkurrieren gleich zwei Reality-Shows: ‚Doomsday Preppers‘ (National Geographic Channel) und ‚Doomsday Bunkers‘ (Discovery). Man sieht, wie sich Prepper im Wald eingraben, wie sie Essens- und Waffenlager anlegen, Autos mit selbstgebastelten Holzvergäsern betreiben und sich beim Training für den Ernstfall mitunter selbst in den Finger schießen.“³

Das Teilen von Vorräten und die Mitwirkung an Hilfeleistungen für andere stehen nicht auf dem Programm der Prepper. Ihre Weltsicht ist stark individualisiert: Jeder ist auf sich gestellt und das persönliche Wohl bzw. das Wohl der eigenen Familie hat oberste Priorität. Dahinter steht eine verbreitete und historische begründete Skepsis gegenüber dem Staat und seinen Leistungen sowie eine teilweise radikal gelebte Annahme, sich und die seinen nur mit eigenen Mitteln wirksam schützen zu können.

4.2 Aufklärung und Information für besondere Adressatengruppen

Eine der wichtigsten Zielgruppen für die Sensibilisierung für und Wissensvermittlung über Not- und Katastrophenfälle sind Kinder. Zum einen sollen sie frühzeitig lernen, mit solchen Gefahren umzugehen und zum anderen wird davon ausgegangen, dass die Kinder entsprechende Themen „nach Hause tragen“ und somit als Multiplikatoren wirken. Der Einstieg wird dabei meist über die Gefahren des Alltages gewählt und nicht über die Kinder überfordernenden Katastrophenszenarien. In **Dänemark** wird bereits in der Schulzeit mit einer entspre-

¹ Vgl. Government of the Netherlands, 2014 und Oberijé, 2007 S. 1.

² Vgl. TAZ.de, 2012.

³ Spiegel Online, 2012.

chenden Bewusstseinsbildung angefangen. So bietet die DEMA auf ihrer Internetseite zahlreiche Materialien zum spielerischen Lernen in Bezug auf die Prävention von Bränden und Unfällen. Sämtliche Materialien können heruntergeladen werden bzw. von Lehrern in ganz Dänemark kostenlos in Papierform und als CD-Rom bestellt werden. Dabei setzt das System bereits bei Vorschulkindern an. Diese können mittels lustiger Maskottchen die Grundsätze der Unfallvorbeugung erlernen (bspw. die Notfallnummer 112 und wann diese zu nutzen ist). Für Grundschüler der 4. bis 5. Klassen gibt es wiederum zahlreiche weitere Tools, die mithilfe emotionaler und positiver Aufladung die ungezwungene Sensibilisierung im Bereich Prävention unterstützen. Ein Beispiel ist hier: „Feuer – ein gefährlicher Freund“. Mit Vergleichsbildern können Kinder z.B. lernen, wie ein sicheres und wie ein unfallanfälliges Kinderzimmer eingerichtet ist. Auch ein Frageportal mit jeweiligen Videoantworten realer Feuerwehrleute steht zur Verfügung. Für Teenager gibt es schließlich eine altersgerechte Art „soziales Netzwerk für den Brandschutz“, das sogenannte „Flammende Portal“, in welchem man sich über Erfahrungen zu Hilfeleistungen etc. austauschen und gegenseitig informieren kann.¹ In **Österreich** richtet der Zivilschutz-Verband einmal jährlich eine sog. Kindersicherheits-Olympiade aus, bei der Kinder in Vorwettbewerben, Landesfinalen bis hin zum Bundesfinale in spielerischer Weise an das Thema Sicherheit herangeführt werden. Hierzu gehören u.a. Löschwettbewerbe, Notrufnummern-Zielwerfen oder ein Ratespiel rund um Sicherheitsfragen.²

In den **USA** übernimmt u.a. die Seuchenschutzbehörde *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC) die Aufklärung der Bevölkerung sowohl im gesundheitlichen Bereich, als auch allgemein zu Krisen und Katastrophen.³ Als besonders vulnerabel wird die Gruppe der *Older Adults*, also der Älteren, eingestuft. Hierzu wurden zahlreiche Ratgeber herausgebracht, in denen besondere Schwerpunkte auf die Bedürfnisse dieser Altersgruppe gelegt werden, etwa der höheren medizinischen Versorgung oder der Zuweisung von speziellen Unterbringungsorten im Fall einer Evakuierung.⁴ Neben der Sensibilisierung der (älteren) Bürger haben sich die Katastrophenschutzbehörden auch dieses Themas angenommen und Methoden veröffentlicht, um ältere Personen und deren Bedarfe zu identifizieren und im Ernstfall diesen gerecht zu werden. Hierzu werden besonders vier Methoden hervorgehoben:⁵

1. Charakterisierung der Bevölkerung: Nutzung von epidemiologischen Daten zur Planung von Dienstleistungen zur Lieferung von Medikamenten, medizinischen Geräten und anderen benötigten Sachmitteln für ältere Menschen während aller Phasen eines Notfalles.
2. Verwendung von geographischen Informationssystemen: Diese erlauben den zuständigen Organisationen die Koordinierung von Informationen über die ältere Bevölke-

¹ Vgl. Danish Emergency Agency, 2014.

² Vgl. Österreichischer Zivilschutzverband, 2014.

³ Vgl. Centers for Disease Control and Prevention, 2014a.

⁴ Vgl. CDC Healthy Aging Program, 2014). Eine Auflistung der verschiedenen Ratgeber für Ältere ist unter <http://www.cdc.gov/aging/emergency/preparedness.htm> (Stand 25.07.2014) abrufbar.

⁵ Vgl. Centers for Disease Control and Prevention, 2012 S. VI.

rung, über kommunale Ressourcen und mögliche Gefahren. Weiterhin soll so das Verständnis für ältere Menschen, deren Wohnorte und Bedürfnisse bei den Einsatzkräften und Planern wachsen.

3. Aufbau und Durchführung von Registern: Dabei sollen besondere Arten der Hilfeleistungen erfasst werden, etwa besonderes medizinisches Gerät oder Transportmöglichkeiten, um diese den älteren Personen besser zur Verfügung stellen zu können. Darüber hinaus sollen auch die Personen identifiziert und erfasst werden, die auf diese spezielle Hilfe angewiesen sind.
4. Registrierung der in Evakuierungslager Eingewiesenen zur Identifizierung der vulnerablen und älteren Personen: Diese Informationen sollen dabei helfen, die besonders benötigte Hilfe zu erkennen und zu Verfügung zu stellen.

In **Australien** werden seit 2012 besondere zivilgesellschaftliche, kommunale, regionale, nationale und schulische Projekte im Bereich der Resilienzsteigerung mit dem *Resilient Australia Awards* ausgezeichnet. Kriterien sind dabei etwa die besondere Innovation oder das Engagement innerhalb der Gemeinde.¹ Im Jahr 2013 wurde dabei das Projekt *Weather the Storm – Women Prepare* von der *National Rural Women's Coalition* als sehr empfehlenswert eingestuft. In dem von 2011 bis 2012 durchgeführten Projekt standen die besonderen Bedürfnisse bzw. Bedarfe der Frauen im Vordergrund, welche im klassischen Notfall-Management weitestgehend ignoriert werden. Dies ist besonders bedeutungsvoll, da über 50 % der australischen Bevölkerung weiblich sind. Hervorgehoben wird, dass Frauen zwar grundsätzlich bereit sind, sich an der Katastrophenvorsorge zu beteiligen, diese jedoch so männerdominiert ist, dass dies viele abschreckt. Auch sind Frauen in Krisen und Katastrophen anfälliger, da sie öfter auf Kinder und ältere Menschen aufpassen und somit für potentiell längere Zeit von der Außenwelt abgeschnitten sind. Weiterhin kümmern sie sich stärker um das eigene Haus und die Funktionsfähigkeit der Familie nach der eigentlichen Krise. Auch wird betont, dass sich Frauen in der eigenen Gemeinde besser auskennen, schneller soziale Netzwerke aufbauen können und somit für die lokale Vorbereitung und den nachfolgenden Wiederaufbau entscheidend sind.² Als Ergebnis wurde ein Handbuch herausgegeben, welches die Planung, Durchführung und Evaluation von Gruppentreffen innerhalb der (weiblichen) Nachbarschaft beschreibt, damit sich die Frauen gemeinsam auf Katastrophen vorbereiten. Das Handbuch gibt auch Tipps zum richtigen Umgang und zur Förderung der Gruppendynamik und der hilfreichen Gesprächsführung.³

Eine etwas unkonventionelle Art zur Sensibilisierung der Bevölkerung stellt in den **USA** die Kampagne zum Ausbruch einer Zombie-Katastrophe dar. Ein Comic⁴ beschreibt auf unterhaltsamer Weise, wie wichtig Katastrophenvorbereitung ist. Beim Lesen des Comics lernt

¹ Vgl. Australian Emergency Management, 2013 S. 4.

² Vgl. National Rural Women's Coalition, 2013 S. 7.

³ Vgl. National Rural Women's Coalition, 2013 S. 18 ff.

⁴ Centers for Disease Control and Prevention, 2014b.

man verschieden Dinge, z.B. die erforderlichen Gegenstände eines Notfallkits. Bei der Zombiekampagne handelt es sich um einen neuen Ansatz der Problemsensibilisierung. Bevölkerungsschichten in den USA, die bislang schwer für Katastrophenvorsorge erreichbar waren, sollen nun auch Zugang finden. Durch die überspitzte Darstellung des Katastrophenthemas in Form einer Zombieinvasion sollen v.a. Jugendliche sensibilisiert werden, die bereits durch alltägliche Medien (wie Filme, Spiele und Bücher) mit dem Szenario vertraut sind.

Auch in **Kanada** ist das Thema „Zombie“ aufgegriffen worden. Das *Emergency Management British Columbia* schaffte es mit einer provokanten Kampagne zur Förderung des Risikobewusstseins in die europäischen Nachrichten.¹ „Kanada: Katastrophenschutz warnte vor Zombie-Angriffen“ und ähnliche Schlagzeilen erschienen als Reaktion auf ein Poster der Krisenschutzorganisation British Columbias. Mit dem Slogan *„If you are ready for zombies, you're ready for a disaster“* und anschließend aufgelisteten Vorsichtsmaßnahmen, welche getroffen werden müssen, um einen Zombie-Angriff überstehen zu können, möchten die Experten eine höhere Risikowahrnehmung in der kanadischen Bevölkerung hervorrufen. Die empfohlenen Vorkehrungen schützen folglich nicht nur vor dem fiktiven Angriff von Zombies, sondern auch vor dem realistischen Eintreffen möglicher Naturkatastrophen. Somit werden beispielsweise Empfehlungen folgender Art ausgesprochen:

- Stelle sicher, dass dein Benzintank zu jeder Zeit wenigstens halbvoll ist!
- Stelle zu Hause, im Auto und auf der Arbeit ein Notfall-Kit bereit!
- Entwickle einen Plan!
- Bestimme eine Kontaktperson außerhalb deiner Stadt!²

¹ Vgl. Süddeutsche.de, 2012.

² Government of British Columbia, 2014.

5 Organisation der Bürgerbeteiligung im Katastrophenschutz

Die organisierte Einbindung der Bevölkerung in den Katastrophenschutz ist ein wesentliches Merkmal der untersuchten Katastrophenschutzsysteme. In Deutschland werden Bürgerinnen und Bürger im Rahmen des klassischen Ehrenamtes zu Tätigkeiten bei den Feuerwehren, in den Hilfsorganisationen oder im THW ausgebildet. Sie verrichten Dienste, beteiligen sich an Rettungs- und Räumungsarbeiten an den Schadensorten, werben Spenden ein, engagieren sich in der Öffentlichkeitsarbeit usw. Mit unzähligen unbezahlten Stunden leisten sie einen wichtigen Beitrag für das Gemeinwohl und die insgesamt rund 1,7 Mio. Freiwilligen bilden das Rückgrat des deutschen Katastrophenschutzes.¹

Das Potenzial derer, die sich dauerhaft in dieser Form engagieren wollen, ist jedoch begrenzt und wird darüber hinaus kleiner. Dies hat zum einen seinen Grund in demografischen Veränderungen. Die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die altersmäßig für ein solches Engagement in Frage kommen, geht zurück. Zum anderen werden größere Bevölkerungsgruppen mit dem herkömmlichen Konzept der ehrenamtlichen Tätigkeit innerhalb von Vereinsstrukturen nicht mehr erreicht. Diversity-Projekte, mit denen insbesondere junge Menschen mit Migrationshintergrund gewonnen werden sollen, wurden aufgelegt, sind aber bisher ohne größeren Erfolg geblieben². Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus der ungleichen geographischen Verteilung dieser Form des Bürgerengagements. So sind in Deutschland in den alten Bundesländern sowie generell in ländlichen Regionen mehr Bürger im Ehrenamt engagiert als im östlichen Teil des Landes bzw. in den Städten.³ Weiterhin sind junge Menschen generell nicht mehr gewillt oder aus beruflichen und familiären Gründen nicht in der Lage, sich langfristig an eine Organisation zu binden. Bei ihnen mangelt es nicht an der Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement, aber sie präferieren kurzzeitige „themenbezogene“ Projekte.

Die angesprochenen Rekrutierungsprobleme werfen somit die Frage auf, ob der herkömmliche auf dem Ehrenamt basierende Ansatz zukunftsfähig ist. Darüber hinaus ist dieser grundsätzlich reaktiv und somit strukturell nur bedingt mit vorsorgeorientierten Ansätzen kompatibel. Mit Eintritt der Krise bzw. Katastrophe wird nämlich eine Vielzahl von Helfern mobilisiert, die bei günstigem Verlauf in der Lage sind, Schäden einzudämmen. Präventive Strategien, die bereits den Eintritt einer Krise oder Katastrophe verhindern oder deren Schadensausmaß von vornherein begrenzen können, bedürfen indes eines integrierten Risikomanagements insbesondere auf kommunaler und regionaler Ebene. Die Stärkung der Resilienz, eine wichtige Facette des präventiven Katastrophenschutzes, muss indes längerfristig und strategisch erfolgen. Hier sind Bürgervertretungen auf Gemeindeebene, lokale Behörden und örtliche öffentlich-private Partnerschaften wichtige Akteure. Wenn eine Resilienzstärkung im Rahmen von allgemeinen Planungsprozessen, bei der Beantragung und Umsetzung

¹ Vgl. Bundesministerium des Innern, 2014.

² Zu nennen ist hier etwa das Projekt PROTECT (<http://bgz-protect.eu/2/>).

³ Vgl. Gesemann, 2014 S. 9.

von Förderprogrammen usw. „mitgedacht“ wird, ist der Begriff des Resilienz-Mainstreamings zutreffend.

Die untersuchten Länder greifen im Krisen- und Katastrophenfall in der einen oder anderen Form durchgängig auf „Freiwillige“ zurück. In einigen Ländern existieren mit Deutschland vergleichbare Ehrenamtsstrukturen und sie sind mit ähnlichen Problemen konfrontiert. **Australien** verfügt beispielsweise über rund 500.000 *Volunteers*, welche gerade in den ländlichen Regionen die tragende Säule des *Emergency Management* bilden.¹

5.1 Stärkung der zivilgesellschaftlichen Basis des Katastrophenmanagements

Kanada hat für den Bereich des Risiko- und Krisenmanagements im Juni 2009 die *Canada's Platform for Disaster Risk Reduction* (DRR) gegründet.² Diese ist die Umsetzung des *Hyogo Framework for Action* des *United Nations Office for Disaster Risk Reduction* (UNISDR), welches sich für den Zeitraum 2005 – 2015 die Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Nationen und Gemeinden vor Naturkatastrophen als Ziel gesetzt hat. Die kanadische *Platform for DRR* will eine Basis aufbauen, auf der sich alle Bereiche der Gesellschaft engagieren, insbesondere der private und öffentliche Sektor, die Wissenschaft, NGOs, Berufsverbände und die indigene Bevölkerung. Die *Platform for DRR* besteht hauptsächlich aus einem beratenden Ausschuss und Arbeitsgruppen zu Themen wie dem Einsatz von Freiwilligen, der wissenschaftlichen und technischen Möglichkeiten und der Stärkung von Kommunen. Darüber hinaus findet jährlich eine übergreifende Veranstaltung (*Roundtable*) für alle Mitglieder der Plattform statt. Hierbei sollen sie in einem offenen und integrativen Forum zusammengebracht und die Katastrophenvorsorgemaßnahmen diskutiert werden³. Auch wenn hier die Bürger noch nicht aktiv in Entscheidungen mit einbezogen werden, so stellt die Information der Bevölkerung und deren Beteiligung innerhalb von gemeinsamen Arbeitsgruppen einen ersten Schritt in eine zukunftsweisende Richtung dar.

In **Australien** kommt es zu einem fließenden Übergang von der individuellen Resilienz, wie sie im Kapitel 3.1 beschrieben wurde, hin zur Einbindung der Bürger in die Bewältigung von Katastrophen. Im Jahre 2009 wurde hierzu die *National Strategy for Disaster Resilience* verabschiedet. Besonders vor dem Hintergrund der unzähligen Toten bei den Buschfeuern der letzten Jahre wurde dazu übergegangen, die Rollen der einzelnen Beteiligten neu zu überdenken und diese klarer zu definieren. Im Sinne einer *shared responsibility* wurde angestrebt besonders den Beteiligten auf den „unteren Ebenen“, also den Gemeinden, stärker die drohenden Gefahren bewusst zu machen und sie in die Verantwortung zu einem ausreichenden Notfallmanagement zu bewegen. Aber auch Privatpersonen, Firmen und Vereine sind dazu

¹ Vgl. Australien Government, 2012 S. 6.

² Vgl. Public Safety Canada, 2014c.

³ Vgl. Public Safety Canada, 2014b.

aufgefordert, sich zu engagieren. Im Mittelpunkt steht dabei die resiliente Gemeinde, bei der sowohl die Verantwortlichen der Gemeindeverwaltung, als auch die Bürger ihren Beitrag leisten. So wird eine *disaster resilient community* u.a. beschrieben¹ als eine Gemeinde,

- bei der die Bevölkerung sich der Gefahren allgemein und speziell in ihrer Gemeinde bewusst ist,
- bei der die Bevölkerung Maßnahmen zum Schutz ihres Eigentums trifft,
- bei der die Menschen mit den öffentlichen Stellen (sowohl der Verwaltung, als auch den Einsatzorganisationen) zusammenarbeiten, diese bei der Vorbereitung und bei der Schadensbewältigung mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln unterstützen. Hierdurch soll auch eine Art Netzwerk des Vertrauens und des gegenseitigen Wissens aufgebaut werden²,
- bei der es eine gute Freiwilligenarbeit gibt,
- bei der lokale Firmen und Versorgungseinrichtungen sich ihrer Verantwortung bewusst sind und ein adäquates Krisenmanagement aufbauen,
- bei der die vorhandenen Gefährdungen sich in den Flächennutzungsplänen widerspiegeln und
- bei der nach einer Katastrophe die wichtigsten Funktionsbereiche schnell wiederhergestellt werden und vorrangig besonders vulnerable Gemeindemitglieder Unterstützung erhalten.

Dieser integrative Ansatz umfasst alle Teile des öffentlichen Lebens und versucht, alle Beteiligten nach ihren Möglichkeiten mit in die Verantwortung zu nehmen. So wird versucht, alle vorhandenen Ressourcen innerhalb einer Gemeinde zu mobilisieren und die Verantwortung nicht nur bei den Einsatzorganisationen, welche bei größeren Katastrophen schnell überfordert sein können, „abzuladen“. Dass dieses integrative Konzept auch an seine Grenzen stößt, zeigte das Black-Saturday-Buschfeuer 2009, bei dem von den 173 Toten 140 in oder direkt vor ihrem Haus starben.³ Zum Zeitpunkt dieses Feuers im Bundesstaat Victoria war *stay or go* ein weit verbreiteter Slogan in der Bevölkerung im Umgang mit Buschfeuern. Dieses Motto beruhte auf dem damaligen strategischen Vorgehen zur Sicherheit der Bevölkerung: *prepare, stay and defend or leave early*, also vorbereitet am Wohnort zu verbleiben und gegen das Feuer anzukämpfen oder die Gegend frühzeitig zu evakuieren. Diese Einstellung setzt allerdings genaues Wissen und Kenntnis über die Situation voraus, besonders bei extrem schweren Feuern, wie es der Fall war. Durch die Fehleinschätzung der Situation konnten die Menschen keine adäquaten Entscheidungen treffen und versuchten vergeblich, das Feuer an ihrem Wohnort zu bekämpfen. Die Nachwirkung dieses Buschfeuers bestand u.a. in einem Überdenken des Vorgehens bei diesen Ereignissen. Das Prinzip der geteilten Verantwortung zwischen Individuen/Gemeinden und Autoritäten/Regierung basiert stark auf dem Konzept

¹ Vgl. Commonwealth of Australia, 2011 S. 5.

² Das gegenseitige Wissen über andere Akteure ist das Ziel des sog. *shared mental model*, welches besonders bei Krisenstäben zum Einsatz kommt, vgl. Schicht, et al., 2013 S. 105 ff.

³ Vgl. Bushfire Cooperative Research Centre, 2014.

der Eigenständigkeit der Bürger, die allerdings nicht generell vorausgesetzt werden kann und insbesondere im Hinblick auf ältere, kranke, besonders verletzbare Menschen hinterfragt werden sollte bzw. eine bessere Vorbereitung dieser Personengruppen erfordert.¹

Als drittes Beispiel im Bereich der Einbindung der Bevölkerung in die Risikoplanung und Katastrophenvorsorge ist **Polen** zu nennen. Hier gibt es einen ersten Ansatz, der eine Partizipation der Bürger auf Projektebene umsetzt und die Implementierung eines Hochwasserschutz-Programms in Teilen Polens zum Ziel hat. Nach den schweren Folgen der Flutkatastrophe von 1997 wurden die Probleme in der Zusammenarbeit zwischen NGOs, Bürgern und lokalen Behörden erkannt. Es wurde daraufhin ein Hochwasserschutz-Programm umgesetzt, ein Projekt, welches von der polnischen Organisation *Partners-Poland* initiiert wurde. *Partners-Poland* ist eine NGO und Mitglied des globalen Netzwerkes *Partners for democratic change*. Auch dies ist eine NGO, die 1989 ursprünglich zur Konfliktlösung in der dritten Welt gegründet wurde. Das Hauptquartier der Organisation befindet sich in Washington D.C., weitere 18 Zentren befinden sich auf der ganzen Welt. Das Zentrum in Polen ist v.a. auf Vermittlungsdienste bei Konflikten in Schulen, Nachbarschaft und Familien spezialisiert. Das von *Partners-Poland* entwickelte dreiteilige Hochwasserschutz-Programm wurde in zwölf von Hochwasser betroffenen Gemeinden umgesetzt. Dies geschah in Zusammenarbeit mit dort ansässigen städtischen Verantwortlichen, NGOs und Bürgern.

- Während der ersten Phase des Programms erhielten die lokalen Behördenvertreter der zwölf Gemeinden ein intensives Training. In diesem standen die Einbeziehung der Bürger in die Vorsorgeplanung und die Entwicklung praktischer Informationssysteme im Vordergrund, um Bürger besser auf große Katastrophen vorzubereiten und zu informieren.
- In der zweiten Phase haben die Behördenvertreter das in dem Intensiv-Training Gelernte in ihren Kommunen in die Praxis umgesetzt und die Bürger aktiv in die Katastrophenschutzplanung eingebunden.
- In der letzten Phase des Projekts trafen sich Vertreter der zwölf Kommunen mit *Partners-Poland*, um die Herausforderungen des Projekts zu diskutieren und sich über Erfahrungen auszutauschen.²

In der 65.000-Einwohner-Stadt Racibórz (Ratibor) erwies sich dieses Hochwasserschutz-Projekt von *Partners-Poland* als besonders wirksam. Die dortigen Behörden organisierten im Anschluss des Projekts eine Diskussionsrunde mit Katastrophenschutzverantwortlichen und Bürgern über notwendige Veränderungen bei der Vorbereitung auf Krisensituationen. Zu Beginn zeigten sich die mitwirkenden Bürger skeptisch. Sie glaubten, dass nur eine deutliche Steigerung der technischen und finanziellen Unterstützung gegen Fluten, wie sie beispielsweise 1997 eintrat, helfen könne. Jedoch konnten die Verantwortlichen die zweifelnden Bürger soweit überzeugen, dass innerhalb weniger Wochen ein lokales Komitee von zehn

¹ Vgl. McLennana, et al., 2012.

² Vgl. Partners for Democratic Change, 2014.

Mitgliedern, besetzt durch Bürger und Behördenvertreter, gegründet wurde. Dieses hatte die Aufgabe, die Katastrophenvorsorge- und Wiederherstellungsprogramme zu planen und umzusetzen. Das Komitee diskutierte wichtige Fragen und leitete Schritte für die Bewältigung von Katastrophen ein, etwa zum Schutz des (Privat-)Eigentums und hierbei besonders der Sicherung von Häusern vor den Wassermassen, zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen und zur Entwicklung von Notsignalen und eines wirkungsvollen Evakuierungssystems. Auf regionaler Ebene setzten der Bürgermeister und die Bürger von Ratibor eine umfangreiche Medienkampagne um und verbreiteten Informationsmaterial über die Hochwasservorsorge. Die Informationen enthielten u.a. einen Leitfaden zur Vorbereitung auf Naturkatastrophen und eine Anleitung, was beispielsweise während einer Evakuierung zu beachten ist. Das hohe Engagement der Stadt blieb nicht unbeachtet. Sie erhielt bei der Umsetzung ihres Programmes Unterstützung von der polnischen Regierung und einer Werbeagentur, die die Kampagne auch national mit Hilfe von Plakaten, Fernseh- und Radiowerbung erweiterte. Der vielleicht größte Erfolg dieses Hochwasserschutz-Projekts war für viele nicht nur die Umsetzung von Katastrophenvorsorgemaßnahmen, sondern dass deutlich wurde, wie effektiv, weitreichend und nachhaltig eine Zusammenarbeit zwischen Politikern und Bürgern sein kann.¹ Allerdings sei an dieser Stelle vermerkt, dass derartige Projekte vor allem dann gelingen, wenn im Vorfeld Erfahrungen mit Katastrophen gemacht wurden.

5.2 Organisation von Bürgern als Helfer bei der Katastrophenbewältigung

5.2.1 Community Emergency Response Team

Durch die hohe Anzahl und Schwere der Katastrophen in den **USA** sind die verantwortlichen Organisationen, etwa die FEMA oder die bundesstaatlichen Feuerwehren, oft nicht in der Lage, diese ohne zusätzliche Unterstützung zu bewältigen bzw. den Opfern schnell und adäquat Hilfe zukommen zu lassen. Neben den freiwilligen Feuerwehren sind es v.a. private Organisationen wie das Amerikanische Rote Kreuz, die Heilsarmee und lokale Institutionen sowie Einzelpersonen, die in der Regel einen Großteil der Notfallmaßnahmen bei Katastrophen stemmen. Das amerikanische Katastrophenschutzsystem hält mit dem *Community Emergency Response Team* (CERT) zudem ein ergänzendes Element bereit. Die Grundidee von CERT besteht darin, dass freiwillige Helfer im Rahmen des Programms eine katastrophen-spezifische Ausbildung erhalten. Im Falle einer Katastrophe sind sie in der Lage, die vorhandenen Einsatzkräfte zu unterstützen, sodass diese sich z.B. stärker auf technische Aufgaben konzentrieren können. Das Programm CERT hat je nach Gemeinde oder Bundesstaat andere Namen, wie etwa das *Neighborhood Emergency Response Team* (NERT) aus San Francisco. Das CERT-Programm wurde erstmals 1985 durch das *Los Angeles City Fire Department* entwickelt und nach einem schweren Erdbeben 1987 durch die Aufstellung einer besonderen Einheit zur Schulung von Bürgern umgesetzt. 1993 wurde das Programm USA-weit durch die FEMA eingeführt.² Es wurde nach den Anschlägen vom 11. September 2001

¹ Vgl. ebd.

² Vgl. Federal Emergency Management Agency, 2014a.

im Jahr 2002 mit weiteren Programmen dieser Art unter der Dachorganisation *Citizen Corps* gebündelt. Mit dieser Gründung wurde eine Möglichkeit geschaffen, die bereits existierenden Programme zu koordinieren und Interessierten einen Überblick über die Partizipationsmöglichkeiten in den einzelnen Institutionen zu geben.¹ Neben CERT existieren noch vier weitere Partnerprogramme, die auf Freiwilligenarbeit basieren: *Volunteers in Police Service*, *Neighborhood Watch/USA on Watch*, *Medical Reserve Corps* und *Fire Corps*.²

Anhand des folgenden Auszuges soll die Organisation und Alarmierung eines CERT am Beispiel von Los Angeles dargestellt werden:

„Die Ausbildung ist auf Vorsorge und Selbsthilfe ausgelegt. Ein Teil der über 7000 ausgebildeten Personen hat sich bereit erklärt, in ein sog. Call-Out-Team aufgenommen zu werden. Dieses Team kann über ein automatisiertes Alarmierungssystem zum Einsatz gebracht werden. Dabei wird vorher festgelegt, wie viele Mitglieder des Call-Out-Teams für den Einsatz benötigt werden. Das System ruft solange die Mitglieder über Telefon an, bis die angeforderte Anzahl Helfer den Einsatz per Tastendruck bestätigt hat. Danach beendet es automatisch die Alarmierung. Voraussetzung für die Zulassung zum Call-Out-Team ist der erfolgreiche Abschluss aller Module. Der Teilnehmer erkennt die Struktur des ICS [Incident Command System]³ an und füllt einen sog. Code of Conduct [...] aus. Mit diesem erkennt das Mitglied des CERT die Grundregeln der CERT-LA an, welche im Rahmen der örtlichen Organisation für einen sicheren und koordinierten Einsatz des Call-Out-Teams aufgestellt wurden. Eine Zuwiderhandlung hat eine Entfernung aus dem Team zur Folge. Die Mitglieder sind mit einer erweiterten Grundausrüstung ausgestattet, um im Einsatzfall handlungsfähig zu sein. Dabei gibt es keinerlei Präferenzen bei der Auswahl der Mitglieder. Im Rahmen der Antidiskriminierung spielen weder Geschlecht, Religion, Ethnie, Alter oder sonst eine persönliche Eigenschaft eine Rolle. Zielgruppe der CERT-Ausbildung ist nun einmal die Bevölkerung und zwar in ihrer Gesamtheit [...].“⁴

Je nach Bundesstaat ist die CERT-Ausbildung kostenlos oder -pflichtig. In Kalifornien etwa ist der Kurs für die Teilnehmer kostenlos. Die Ausbildung beinhaltet dabei u. a. folgende Module und dauert sieben Wochen (ca. 8,5 Stunden Unterricht pro Woche):

- Generelle Organisation/ Kenntnisse des Aufbaus der Gefahrenabwehr
- Brandschutzerziehung/ vorbeugender Brandschutz
- Erste Hilfe
- Suchen und Retten

¹ Vgl. Federal Emergency Management Agency, 2014b.

² Vgl. Klausing, 2012 S. 14 ff.

³ Das *Incident Command System* ist ein US-amerikanisches Management-System zur Führung und Leitung von Feuerwehreinsätzen. Es ist das amerikanische Pendant zur Feuerwehr-Dienstvorschrift 100 *Führung und Leitung im Einsatz*.

⁴ Klausing, 2012 S. 19-20.

- Katastrophenpsychologie
- Terrorismus und CERT-Einsatz
- Katastrophenübung

Als Tutoren arbeiten Freiwillige der Feuerwehr, des Rettungsdienstes und der Polizei. Diese werden zu Multiplikatoren ausgebildet, damit sie in ihrer Gemeinde weitere Trainer ausbilden können, die wiederum die Lerninhalte an die Menschen in ihrer Nachbarschaft transportieren.

Während CERT das Ziel von ausgebildeten Gruppen verfolgt, existiert mit dem Programm *Strengthening Preparedness Among Neighbors* (SPAN) noch eine weitere Herangehensweise.¹ Diese verfolgt zum einen das Ziel, dass die einzelnen Familien ihre Haushalte sicherer gestalten. So wurde ein Kalender erstellt, bei dem jeder Monat unter einem besonderen Titel steht, etwa in einem Monat die Wasservorräte aufzufrischen und in einem anderen die Feuersicherheit zu überprüfen. Darüber hinaus verfolgt das Programm auch das Ziel, die nachbarschaftliche Hilfe selbst zu organisieren etwa durch Gründung eines sog. *Block Coordination Team*. Dieses soll sich etwa um die Errichtung einer lokalen Erste-Hilfe-Station kümmern oder eine *Block Response Site* festlegen, also einem zentralen Platz, wo Informationen ausgetauscht und Hilfeleistungen koordiniert werden können.²

5.2.2 Team Österreich

Im Jahr 2007 startete in **Österreich** das Projekt *Team Österreich* (TÖ), welches zum Ziel hat, die professionelle Hilfe mit der direkten und aktiven Beteiligung von Bürgern zu verbinden und so die Katastrophen- und Selbsthilfefähigkeit der österreichischen Gesellschaft zu stärken. Die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung soll im Katastrophenfall sinnvoll und professionell organisiert und möglichst viele Menschen zur Mithilfe, etwa bei Naturkatastrophen, motiviert werden. Dabei sollen jedoch nicht bestehende, professionelle Einsatzorganisationen ersetzt, sondern ergänzt bzw. unterstützt werden.³

Dieses Projekt, welches das erste seiner Art war, wurde vom *Österreichischen Roten Kreuz* (ÖRK) und dem Radiosender *Hitradio Ö3* initiiert und erhielt 2008 die Auszeichnung der *International Advertising Association* in Silber in der Kategorie „Soziales.“ Inzwischen sind ca. 35.000 Freiwillige auf der Internetseite des Team Österreichs angemeldet.⁴ Die Idee, die hinter dem TÖ steht, wurde im Rahmen des EU Co-finanzierten Projektes *Team Civil Protection*, das im Februar 2009 startete und zwei Jahre dauerte, auch in andere europäische Länder

¹ Vgl. Chowdhury, et al., 2011.

² Vgl. City of Bellvue, 2002 S. 31.

³ Vgl. Podhajsky, 2007.

⁴ Vgl. HitRadio Ö3, 2014.

exportiert. In Deutschland¹ und Tschechien findet das Konzept schon heute Anwendung und auch England und Polen haben Interesse bekundet, ähnliche Projekte einzuführen.²

Das Team Österreich steht unter Leitung des ÖRK und ist organisiert wie andere Einsatzorganisationen auch. Mitarbeiter des Team Österreichs können nicht nur vom ÖRK, sondern auch von Städten, Gemeinden und jeder anderen Einsatzorganisation angefordert werden. Eingesetzt werden können die Freiwilligen zum Beispiel in folgenden Fällen:

- Administration nach Schadensereignissen
- Unterstützung bei Informationsaufgaben
- Logistikunterstützung
- Aufräumarbeiten
- Einbringen von manueller Arbeitskraft
- Nachbarschaftshilfe
- Unterstützung bei Betreuung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen
- Kampagnen-Aufgaben
- Fundraising
- Unterstützung bei Veranstaltungen
- Flächensuche
- Projekt-Aufgaben.³

In der Praxis wurden Mitglieder des TÖ z.B. zum Schneeschaukeln, bei Aufforstungsarbeiten nach einem Sturm, bei Suchaktionen nach vermissten Personen, bei Aufräum- und Reinigungsarbeiten nach Unwettern und im Telefondienst bei den Spendenaktionen *Licht ins Dunkel* und *Nachbar in Not* (für Haiti) eingesetzt. Spezialkenntnisse wie etwa Dolmetschertätigkeiten waren im Zuge der Fußball-EM 2008 gefragt. Die Einsatzdauer belief sich bei kleineren Aufräumarbeiten nach Unwettern von einem Nachmittag bis hin zu vier Tagen, wobei von 5 bis 50 Mitglieder pro Einheit im Einsatz waren. Hierbei ging es z.B. um das Auspumpen/Aufräumen von Kellern und Häusern und die Säuberung von Wiesen und Weideflächen. Erwähnenswert ist auch, dass Menschen im Hochwasserfall unter einer Service Hotline das TÖ anfordern können.⁴ Dieses war z.B. bei dem Hochwasser im Juni 2013 der Fall, bei dem das TÖ mit rund 3.250 Einsatzkräften an den Aufräumarbeiten beteiligt war.¹

¹ In Anlehnung an das Team Österreich wurde in Mecklenburg-Vorpommern Anfang 2011 das *Team MV* gegründet. Das Team MV ist eine Initiative des Deutschen Roten Kreuzes in Mecklenburg-Vorpommern, des Nordmagazins und vom NDR1 Radio MV und genauso organisiert wie das Team Österreich. Bisher hat das Team MV allerdings nur rund 500 Mitglieder. Freiwillige sind im Team MV z.B. Dachdecker, Berufskraftfahrer, Beamte und Erzieher. Einen wirklichen Einsatz des Team MV gab es noch nicht, geprobt wurden aber z.B. die Betreuung von Verletzten, der Aufbau von Feldbetten und die Verteilung von Verpflegung. Siehe hierzu die Homepage des Team MV: <http://www.team-mv.info/>. Auch in Süddeutschland wurde die Initiative aufgegriffen und vor dem Hintergrund des Sommerhochwassers 2013 das Team Bayern im November 2013 gegründet, siehe: <http://teambayern.info/>.

² Vgl. Team Österreich, 2014a.

³ Vgl. ebd.

⁴ Vgl. HitRadio Ö3, 2014.

Freiwillige über 18 Jahren, die in Besitz eines österreichischen Mobiltelefons sind, haben die Möglichkeit, sich online zu registrieren. Dabei können, falls vorhanden, spezielle Fachkenntnisse (z.B. handwerkliche oder sprachliche Kompetenzen) angegeben werden. Außerdem muss neben dem Einsatzradius (um den Wohnort) auch die maximal gewünschte bzw. mögliche Einsatzzeit angegeben werden. So können Freiwillige im Einsatzfall optimal nach ihrem Einsatzprofil angefragt werden. Mit der Anmeldung gehen die Freiwilligen keinerlei Verpflichtungen ein. Sie müssen beispielsweise keine Mitgliedsbeiträge zahlen, da sie durch die Registrierung nicht Mitglied einer Organisation werden. Die Online-Anmeldung hat den Vorteil, dass im Einsatzfall administrative Aufgaben leichter bzw. schneller zu bewältigen sind. Die Verwaltung der angemeldeten Freiwilligen ist planbarer und einfacher als die von spontan erscheinenden Freiwilligen. Nach der Anmeldung müssen die Freiwilligen an einer dreistündigen, kostenlosen Schulung durch das Rote Kreuz teilnehmen. Während dieser Schulung werden vor allem der Ablauf von Einsätzen (von der Alarmierung bis zur Nachbesprechung), das Verhalten im Einsatz und versicherungstechnische Details geklärt. Außerdem dienen die Schulungen zum besseren Kennenlernen des Projektes TÖ und ermöglichen den Mitgliedern, Fragen zum Projekt direkt zu stellen.²

Die Anforderung der Freiwilligen erfolgt immer entsprechend ihres Einsatzprofils passend zum vorliegenden Einsatz. Im Einsatzfall erfolgt die Alarmierung ausgewählter Personen per SMS. Dabei werden Informationen zur Art des Einsatzes, dem Auftrag, der voraussichtlichen Einsatzdauer und ein Rückmeldeweg an den Freiwilligen geleitet. Mit diesen Informationen kann dieser – ohne Zwang – entscheiden, ob er an dem Einsatz teilnehmen möchte oder nicht. Falls er sich dazu entschließt, erhält er weitere Informationen zu Einsatz, Auftrag, Treffpunkt und Briefing, Ansprechpartner, Einsatz- und Schichtdauer und ob er spezielle Gegenstände (Arbeitskleidung, Werkzeug) mitbringen sollte.

Bis zur nächsten Rotkreuz-Dienststelle bzw. dem angegebenen Treffpunkt muss das TÖ-Mitglied seine Anreise selbst organisieren, ab dort erfolgt der weitere Transport mit der Einsatzorganisation, die das TÖ angefordert hat. Am Treffpunkt beginnt und endet der Einsatz. Zwischen Einsatzbriefing und Einsatzende haben die Freiwilligen den rechtlichen Status eines Rotkreuz-Mitarbeiters. Somit sind sie für die Zeit ihres Einsatzes sowohl öffentlich-rechtlich als auch privat-rechtlich versichert (unfall-, haftpflicht-, rechtsschutzversichert). Um Unfälle oder andere gefährliche Situationen (z.B. Ansteckung mit Krankheiten) zu vermeiden, werden TÖ-Mitarbeiter nur in Gebieten eingesetzt, in denen das Risiko, dass etwas passiert, genauso niedrig ist wie im täglichen Leben. Außerdem können TÖ-Freiwillige (wegen Einsatzführung, Logistik und Rechtssicherheit) nur im Inland eingesetzt werden.

¹ Vgl. Kleine Zeitung.at, 2013.

² Vgl. Team Österreich, 2014a.

Nach der Alarmierung treffen sich die Mitglieder zu einem Briefing. Danach erfolgt die Einteilung in Kleingruppen unter Leitung eines erfahrenen Mitarbeiters der Einsatzorganisation, die den Einsatz des TÖ angefordert hat. Während des Einsatzes spenden TÖ-Mitglieder ihre Freizeit. Arbeitgeber müssen ihre Mitarbeiter nicht freistellen, damit sie an einem TÖ-Einsatz teilnehmen können. Auf der Internetseite des Team Österreich wird den Freiwilligen aber geraten in ihrem Unternehmen nachzufragen, ob eine Freistellung möglich ist.

Die Verpflegung und das Stellen von (einfachen) Unterkünften erfolgt während des Einsatzes durch die Einsatzorganisation, für die das TÖ zum Einsatz kommt. Auch für medizinische und psychosoziale Betreuung wird gesorgt. Wichtig ist außerdem, dass die TÖ-Mitglieder während ihres Einsatzes ihre Arbeitszeiten in Zeiterfassungslisten eintragen. Zur doppelten Kontrolle müssen auch die Betreuer der Kleingruppen solche Listen ausfüllen. Dies dient zum einen für die Einsatzstatistik und die Gesamterfassung und erfolgt zum anderen aus versicherungstechnischen Gründen.

Während des Einsatzes erhält ein TÖ-Mitglied eine Warnweste und ein Namensschild. Diese können nach dem Einsatz behalten werden, sollten aber wenn möglich zum nächsten Einsatz wieder mitgebracht werden. Andere Ausrüstung wird wenn möglich von der Einsatzorganisation gestellt. Es kann aber auch vorkommen, dass der Freiwillige mit seiner Anforderungs-SMS darum gebeten wird, spezielle Ausrüstung/Bekleidung, etwa Gummistiefel oder Schaufeln, selbst mitzubringen.

Für ihren Einsatz werden die Freiwilligen nicht finanziell entschädigt. Sie erhalten aber eine Danksagung in Form einer Dankes-Mail, von Urkunden oder sonstigen Ehrungen.¹

¹ Vgl. ebd.

6 Integration von Spontanhelfern während Katastrophen

In der Praxis waren und sind unorganisierte und spontan zur Hilfe bereite Bürger und Bürgerinnen eine wichtige Säule der Katastrophenbewältigung. Sie helfen beim Füllen und Aufschichten von Sandsäcken, bei der Versorgung der Einsatzkräfte und der Evakuierung von Nachbarn, sie beteiligen sich an Räumungs- und Sicherungsmaßnahmen oder organisieren materielle Hilfen für geschädigte Mitbürger. Die Hilfsbereitschaft in der Krise und Katastrophe gilt zunächst der eigenen Familie, Freunden und Nachbarn. Vor allem dann, wenn im (sozialen) Nahraum keine unmittelbare Bedrohung besteht, wird die Hilfsbereitschaft auf die erweiterte Nachbarschaft, die Gemeinde und die Region ausgedehnt. Ein wesentliches Merkmal dieser Hilfe ist, dass sie ohne vorhergehende Organisation erfolgt und „ungeübt“ ist. Die Bereitschaft zur Hilfe wird durch eine generelle Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement getragen und durch den Wunsch ausgelöst, Mitmenschen, die sich in Not befinden, helfen zu wollen.¹

Im Folgenden wird beispielhaft aufgezeigt, dass die Bevölkerung in der Lage ist, Selbsthilfe und Hilfe für andere zu organisieren und einen Teil der Aufgaben der verantwortlichen Einsatzorganisationen zu übernehmen. Dabei soll auch auf Probleme eingegangen werden, zu denen es zwischen den Einsatzorganisationen und den Bürgern gekommen ist. Diese starke und vielfach effektive Bürgerbeteiligung bei der Katastrophenbekämpfung hat in mehreren untersuchten Ländern bei den Verantwortlichen der Hilfsorganisationen wie auch den zuständigen Ämtern und Verwaltungen zu einem Umdenken geführt und es wurden Ansätze entwickelt, um diese spontan auftretende Hilfebereitschaft als zusätzliche Ressource bei der Schadensbewältigung zu nutzen.

6.1 Spontane Bürgerbeteiligung bei Katastrophen

Als eine der ersten gut dokumentierten Bürgerbeteiligungen bei einer Katastrophe ist die Schiffsexplosion im Hafen von Halifax, **Kanada**, aus dem Jahre 1917 zu nennen. Das an der Atlantikküste gelegene Halifax war während des Ersten Weltkrieges Nachschubhafen der Alliierten. Im Dezember 1917 kollidierte ein französischer Munitionsfrachter mit einem norwegischen Schiff und explodierte daraufhin. Bei dem Unglück kamen über 1.600 Personen ums Leben, ein ganzer Stadtteil von Halifax wurde zerstört. Unmittelbar nach dem Halifax-Unglück ließen sich viele positive Katastrophenbewältigungsphänomene erkennen. Direkt nach der Katastrophe formierte sich ein spontanes Bürgerkomitee, das rasch hilfreiche Maßnahmen entwickelte und umsetzte. Gleichzeitig wurde in der Stadt kurzzeitig über herrschende soziale Unterschiede hinweggesehen und die Menschen halfen und unterstützten sich gegenseitig. Die Stadt erhielt Geldspenden aus Kanada und der ganzen Welt und der zerstörte Stadtteil wurde von den Bewohnern in kurzer Zeit wieder aufgebaut.²

¹ Zur Motivation spontaner Hilfeleistender siehe Geißler, 2014.

² Vgl. Dynes, 1970 und Jachs, 2011 S. 43 f.

Ein weiteres katastrophales Ereignis in Kanada war die Schneekatastrophe im Januar 1998, als eine Reihe von Eisstürmen im Osten des Landes zu schweren Stromausfällen führte und in der Folge ein Fünftel der Kanadier von der Stromversorgung abgeschnitten waren. Hier haben sich ebenfalls ad-hoc Gruppen gebildet, welche von Haus zu Haus liefen, sich nach dem Wohlbefinden der Bewohner erkundigten und Flyer mit wichtigen Informationen verteilten. Auch wenn viele Mitglieder dieser Gruppen bestehenden Organisationen, wie Polizei, Feuerwehr, Armee und medizinischer Einrichtungen, angehörten, so haben sich diese Gruppen jedoch spontan gebildet und zusammen mit der Zivilbevölkerung Aufgaben übernommen, die vorher nicht geplant oder geübt wurden.¹

Im Unterschied zu normalen Unfällen sind bei Katastrophen meistens die direkt Betroffenen diejenigen, die erste Hilfe leisten. Sie übernehmen, sofern sie durch das Ereignis nicht schwer verletzt sind, Aufgaben wie die Suche und Rettung von Verletzten und treffen darüber hinaus sogar ärztliche Entscheidungen. Im Jahr 1987 traf der Tornado *Edmonton* die Gemeinde Evergreen in der kanadischen Provinz Alberta. Dabei starben ca. 20 Menschen und fast 200 Häuser wurden zerstört. Bevor die Einsatzkräfte eintrafen, wurde ein Großteil der Verletzten zu den medizinischen Einrichtungen mit den privaten Fahrzeugen der Überlebenden gebracht. Dies bedeutete, dass die Einsatzkräfte ihre Vorgehensweise, z. B. die Lagebilderstellung und bewährte Kräftekoordinierung, verändern mussten. So musste etwa die Triage nicht wie üblich am Unfallort, sondern direkt in den medizinischen Einrichtungen vorgenommen werden. Auch das Krankenhauspersonal war von diesem ungewöhnlichen Vorgehen der Bürgerinnen und Bürger überrascht, da sie Verletzte aus den Privat-Autos holen mussten, was normaler Weise nicht zu ihren regulären Aufgaben gehörte.²

In **Polen** waren während der Oderflut von 1997 ca. 100.000 Freiwillige direkt an der Hochwasserbekämpfung beteiligt.³ Viele Freiwillige schlossen sich den Rettungsaktionen der staatlichen Einheiten des Katastrophenschutzes an. Sie zeigten ein enormes Engagement beim Kampf gegen das Hochwasser. Eine besondere Bedeutung kam hierbei der Bevölkerung von Großstädten zu, die in spontan organisierten Hochwasserschutzkomitees in einer „non-stop“-Arbeit die Deiche mit Sandsäcken befestigte, diese erhöhte oder Sickerstellen beseitigte, und damit Siedlungen oder Straßen vor Überschwemmung schützte.⁴ Nachbarschaftskomitees beluden Lastwagen mit Möbeln, Kleidung und Lebensmitteln und fuhren in die betroffenen schlesischen Gebiete, um zu helfen.⁵ An den Hochwasserschutzaktionen beteiligten sich auch das *Polnische Rote Kreuz*, das *Polnische Komitee für Sozialhilfe* und die Pfadfinder. Sie lieferten Ausrüstung, Lebensmittel, Bekleidung, Arzneimittel und führten im Rahmen ihrer Möglichkeiten Evakuierungen durch.⁶

¹ Vgl. Scanlon, 1999.

² Vgl. Scanlon, 2001 S. 4.

³ Vgl. Kundzewicz, et al., 1999.

⁴ Vgl. Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung, 1999.

⁵ Vgl. Wiedemann, 1997.

⁶ Vgl. Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung, 1999

Dass die „private“ Schadensbewältigung durch freiwillige Helfer jedoch von Seiten der zuständigen staatlichen Stellen nicht immer als positiv wahrgenommen wurde, lässt sich anhand des folgenden Artikels des Spiegels vom 28.07.1997 zeigen:

„Die Bewohner von Siechnice, einem Städtchen zehn Kilometer südlich von Breslau, sind verzweifelt und zornig. Höfe und Felder stehen seit zehn Tagen unter Wasser, das nicht abfließen kann und sich inzwischen in eine morastige Brühe verwandelt hat, in der jeder nur erdenkliche Dreck schwimmt, Abfälle und Fäkalien. Schweinekadaver und tote Kühe verwesen in der Julisonne. Ihre aufgeblähten Leiber verbreiten überall einen entsetzlichen Gestank. «Die ganze Hilfe geht nach Breslau, und uns lässt man hier im stinkenden Morast verkommen», schimpfen die empörten Einwohner. Als sie vorige Woche versuchten, mit eigenen Kräften einen Abfluss für die Giftbrühe zu graben, der die einzige Zubringerstraße nach Breslau abgeschnitten hatte, schickten ihnen die Behörden eine Abteilung Bereitschaftspolizei auf den Hals. Sie trieb die Bauern mit Gummiknüppeln auseinander. Empört errichteten diese daraufhin Barrikaden und zündeten zum Protest Autoreifen an.“¹

Im Nachgang des Orkans *Gudrun/Erwin* im Jahr 2005 war in **Schweden** ein großes Maß prosozialen Verhaltens und freiwilliger Mitarbeit der Bürger festzustellen.² Da die schwedischen Katastrophenschutz-Behörden mit dem Ausmaß der Verwüstung ressourcenmäßig überlastet waren, haben sich die Bürger in die Krisenbewältigung mit eingebracht. Zahlreiche Freiwillige beteiligten sich an den Aufräumarbeiten, in dem sie z.B. umgestürzte Bäume wegschafften. Aber auch zahlreiche andere Aufgaben wurden von ihnen selbstständig übernommen. Jenseits dieser offensichtlichen Hilfeleistung übernahm die Bevölkerung, teils organisiert in Kirchengemeinden und Sportvereinen, verschiedene Aufgaben, so zum Beispiel die Unterstützung und Versorgung von Alten und Kranken mit Nahrungsmitteln und den Transport von Hilfebedürftigen. Für manche besonders risikoreiche Aufgaben konnten jedoch Freiwillige nicht durch die Behörden herangezogen werden, da Erstere über keinen ausreichenden Versicherungsschutz verfügten.³

Als zwei interessante Beispiele spontaner Bürgerbeteiligung in den **USA** lassen sich die Ereignisse um die Hurrikans *Katrina* 2005 und *Sandy* 2012 anführen. Katrina hatte zur Folge, dass eine Flutwelle u.a. die Stadt New Orleans überflutete und zu einem Chaos führte. Besonders die Einsatzorganisationen waren mit dieser Situation schnell überfordert. In den einzelnen Stadtteilen bildeten sich besonders auf lokaler Ebene viele informelle Gruppen, in denen sich Nachbarn gegenseitig unterstützen. Eine dieser Gruppen nannte sich selbst *„Robin Hood Looters“*, also Robin Hood-Plünderer. Die Gruppe bestand aus elf Freunden, die, nachdem sie ihre eigenen Familien in Sicherheit gebracht hatten, sich mittels Booten auf eine Art Ret-

¹ Pollack, 1997.

² Vgl. Palm, 2009 S. 62.

³ Vgl. Swedish Energy Agency, 2007 S. 65.

tungsmission begaben. Sie durchsuchten innerhalb von zwei Wochen ihr Viertel und retteten Lebende aus ihren eingeschlossenen Häusern. Leichen wurden dabei bewusst nicht geborgen. Um die eigene Versorgung sicherzustellen, entwendeten sie aus verlassenen Häusern Lebensmittel. Diese Vorgehensweise war auch der Grund für den Gruppennamen. Es kam bei den Aktionen der Gruppe auch zu informellen Absprachen mit der Polizei und der Nationalgarde. Diese unterstützten die Gruppe teilweise mit Fertiggerichten und übernahmen Überlebende zur Weiterbeförderung aus der überfluteten Gegend.

Ein weiteres Beispiel für die spontane Bürgerbeteiligung in New Orleans soll angeführt werden: Eine kleine Nachbarschaft aus einem Arbeiterviertel zog sich in eine Schule zurück. Anfangs wurde jeder eingeladen, der Schutz suchte. Als die ersten Personen jedoch versuchten zu randalieren, wurden diese von den übrigen Personen des Hauses verwiesen und auch nicht wieder hereingelassen. Es wurden vor Eintreffen der Flut Lebensmittel und Decken eingelagert. Auf dem Höhepunkt waren bis zu vierzig Menschen in der Schule untergebracht. Lebensmittel wurden geteilt und an ältere Menschen herausgegeben, die ihre Häuser nicht verlassen konnten. 18 ältere Personen wurden auf das Dach der Schule gehievt, um dann von Rettungshubschraubern der *Coast Guard* evakuiert zu werden. Obwohl so über die Dauer rund 200 Menschen in der Schule versorgt wurden, wurde diese später gewaltsam durch die Polizei geräumt.¹

Im Zusammenhang mit der Bildung von spontanen Gruppen sei an dieser Stelle noch auf die Vielzahl von Graswurzelbewegungen eingegangen, die sich nach Katrina bildeten. Der Begriff Graswurzelbewegung (aus dem englischen kommend: *grass-roots movement*) ist eine Metapher für politische oder gesellschaftliche Initiativen, die in erster Linie von Privatpersonen ausgehen und „von unten heraus“ entstehen. Einige dieser Bewegungen leisteten auch ein Jahr nach der Flut noch Aufbauarbeiten in den vollständig zerstörten Gebieten. Hervorzuheben ist die Gruppe *Common Ground Relief*, die sich Anfang September 2005 gründete. Die Arbeit von *Common Ground Relief* umfasst den ökologischen Wiederaufbau, die Renovierung von Häusern und Schulen, Bildungs- und Aufklärungsarbeit, aber auch politische Aktionen und wird bis heute fortgesetzt.² Da die Einsatzorganisationen die notwendige medizinische Hilfeleistung nicht sicherstellen konnten, wurde von freiwilligen Medizinern während des Hurrikans Katrina die *Common Ground Health Clinic* gegründet und betrieben. Diese war zunächst nur eine Erste-Hilfe-Station, wurde aber ausgebaut und bietet heute eine kostenlose medizinische Versorgung an.³ Jedoch kam es auch hier zu Schikanen seitens der Polizei-Behörden, besonders betroffen waren afro-amerikanische Helfer.⁴

¹ Vgl. Rodríguez, et al., 2006 S. 91 f.

² Vgl. Common Ground Relief, 2014.

³ Vgl. Common Ground Health Clinic, 2014

⁴ Vgl. Toups, 2005.

Ähnlich wie bei Hurrikan *Katrina* wurden auch nach *Sandy* im Jahr 2012 die Hilfeleistungen der FEMA oder des Amerikanischen Roten Kreuzes von der betroffenen Bevölkerung als unzureichend empfunden. Die Bürger wussten sich aber vielerorts selbst zu helfen. Sie teilten ihre Vorräte, nahmen Fremde in ihren Wohnungen auf, versorgten ihre älteren Nachbarn oder verteilten Lebensmittel an Bedürftige. Vor allem nach der Katastrophe wurde Hilfe auch über *Facebook* organisiert. Es gab Aufrufe zu privaten Spenden- und Sammelaktionen sowie Beteiligungen an Aufräumarbeiten.¹

6.2 Aktivierung und Integration von Spontanhelfern als Aufgabe des Katastrophenschutz-Managements

Im Nachgang zu den Queensland-Stürmen 2008 und dem *Black-Saturday* Buschfeuer 2009 in **Australien** wurde die Arbeit der Spontan-Freiwilligen eingehender untersucht und diese zu ihrer Motivation und den Eindrücken in der Krise befragt. Es wurde dabei folgende Ergebnisse gewonnen:²

- 81,2 % der Befragten gaben an, dass sie sich über die Berichterstattung in den Medien dazu aufgefordert gefühlt haben, zu helfen. Bei 61,7 % erfolgte der Anstoß zu helfen durch Gespräche mit anderen Menschen.
- Rund $\frac{3}{4}$ der Befragten (78 %) boten ihre Hilfe innerhalb einer Woche nach den Katastrophenereignissen an.
- Fast alle Befragten waren sich einig, dass der Wunsch anderen zu helfen bei ihrer Entscheidung für sie sehr wichtig (86,2 %) oder wichtig (11,7 %) war.
- Viele (61,7 %) waren bereit, alles ihnen Mögliche für andere zu tun.
- Weiterhin berichtete über die Hälfte der Befragten (65,2 %), dass ihre angebotene Hilfe nicht genutzt bzw. angenommen wurde.

In Anbetracht der Forschungsergebnisse und der durch die Katastrophen erlebten Erfahrungen (allein während des *Black Saturday* Bushfeuers haben sich 22.000 Freiwillige gemeldet³), wurde das Thema der Spontan-Freiwilligen im australischen Katastrophenschutz aufgegriffen und konzeptionell weiter entwickelt. Hieraus entstand das *Spontaneous Volunteer Management Resource Kit*, ein Leitfaden, der sich an Behörden und Hilfsorganisationen im Katastrophenschutz richtet und sowohl über die Notwendigkeit der Einbeziehung, als auch über Verfahrensregeln und Probleme bei der Einbeziehung berichtet. Zentrales Anliegen des Leitfadens ist es, Spontan-Freiwillige als wertvolle und flexible Ressource zu verstehen, welche eine aktive Rolle sowohl bei der Nothilfe, als auch bei der Wiederherstellung nach der Katastrophe einnehmen können. Sie verfügen über das Wissen von lokal verfügbaren Ressourcen und sind teilweise hochqualifiziert. Weiterhin kann der effektive Umgang mit Spontanen dazu beitragen, dass diese sich später in den Hilfsorganisationen verpflichten. Als Problem

¹ Vgl. Sticher, 2013 S. 4.

² Vgl. Cottrell, 2010 S. 2.

³ Vgl. Commonwealth of Australia, 2010 S. 2 - Section 1.

bei der Einbindung von spontanen Freiwilligen wird beschrieben, dass diese aufgrund ihrer unterschiedlichen Qualifikationen nicht immer für eine geeignete Aufgabe eingesetzt werden können und teilweise überqualifiziert sind, wodurch eine Demotivation entstehen kann. Als ein weiteres Problem wurde festgestellt, dass die angegebenen Kenntnisse und Fähigkeiten teilweise nicht vorhanden waren. All diese Probleme lassen sich jedoch durch eine gezielte und vollständige Registrierung minimieren, etwa wenn sie per Telefon oder Online befragt werden, wann und wie sie die angegebenen Fähigkeiten zuletzt ausgeführt haben. Weiterhin ist zu beachten, dass die Personen zuvor nicht in einer Katastrophe gearbeitet haben bzw. ihre speziellen Qualifikationen zuvor nicht unter Extrembedingungen ausführen mussten. Hier hilft ein umfassendes Briefing vor dem Einsatz oder die direkte Zuweisung eines spontanen Freiwilligen zu einem erfahrenen Mitarbeiter der Behörden/Hilfsorganisation, welche im Anschluss eine Art Tandem bilden.¹

Ein koordinierter Ansatz für das Freiwilligenmanagement erfordert, dass die Katastrophenschutz-Organisationen bereits im Vorfeld die Fähigkeiten und Rollen der spontanen Helfer identifizieren. Wichtig ist auch, dass die Bevölkerung vor möglichen Krisen und Katastrophen über deren mögliche Arbeit informiert und ihr ein realistisches Bild von deren Einsatzmöglichkeiten vermittelt wird. Im Falle einer Katastrophe sollte die Bevölkerung mittels einer umfassenden Krisenkommunikation über die Lage und die Notwendigkeit von Freiwilligenarbeiten informiert werden. Wie bereits beschrieben, sollten die spontanen Freiwilligen sorgfältig registriert, nach ihren Möglichkeiten eingesetzt und ihre Arbeit während und nach der Katastrophe wertgeschätzt bzw. diese Wertschätzung auch vermittelt werden.²

Der Bereich der Kommunikation nimmt innerhalb des Konzeptes einen hohen Stellenwert ein. Hierbei wird u.a. festgehalten, dass alle Ebenen bereits vorher vereinbaren sollten, die Nachrichten zu koordinieren. Des Weiteren ist es wichtig, dass die ausgegebenen Nachrichten unabhängig von ihrer Quelle konsistent sind und dass die Nachrichten den Übergang von der Katastrophenbewältigung zur Wiederherstellung verdeutlichen. Es sollte nie einen generellen Aufruf zur Mitwirkung geben, sondern, bei Erfordernis spezielle Fähigkeiten angefragt und Alternativen zur spontanen Freiwilligenarbeit vorgeschlagen werden, wenn diese nicht benötigt wird, etwa das Spenden von Geld. Für die richtige Kommunikation mit der Öffentlichkeit wurde die Katastrophe in vier Stadien unterteilt, für welche entsprechenden Mitteilungen entwickelt werden müssen:³

1. Beginn der Katastrophe (*Emerging*): Das erste Stadium umfasst die Zeit unmittelbar nach dem katastrophalen Ereignis, bei dem die Folgen noch nicht abschätzbar sind und besonders die Kommunen noch keinen Überblick über benötigte Hilfe haben. Hier stellt die Botschaft eine Aufforderung dar, die Einsatzkräfte nicht zu behindern und auf weitere Nachrichten zu warten.

¹ Vgl. Commonwealth of Australia, 2010 S. 6 f. - Section 1.

² Vgl. Commonwealth of Australia, 2010 S. 2 - Section 2.

³ Vgl. Commonwealth of Australia, 2010 S. 2 f. - Section 3.

2. Erste Hilfe (*Initial Response*): Diese Phase umfasst den Zeitraum von 12-24 Stunden nach dem Ereignis. In diesem wird der Bevölkerung mitgeteilt, dass die Schäden geprüft werden, dass Geldspenden die erste Wahl der Hilfe sind und dass möglicher Weise in näherer Zukunft spezielle Kenntnisse von Freiwilligen benötigt werden. Diese lassen sich über Webseiten und über die Hilfsorganisationen erfragen.
3. Fortlaufende Hilfe (*Ongoing response*): Diese Phase umfasst den größten Teil der Hilfe, besonders die Aufräum- und Wiederherstellungsarbeiten. In dieser erfolgt der Dank für das Interesse und die Hilfe. Die Menschen werden aufgefordert, sich (besonders mit speziellen Fähigkeiten) online zu registrieren und weiterhin die Rettungskräfte nicht zu behindern.
4. Abschluss (*Stand down*): Es werden keine Spontan-Freiwilligen mehr benötigt. Hier ist nochmals der Dank für die geleistete Arbeit wichtig. Die weiteren Aufräumarbeiten werden über Ehrenamtliche in den Hilfsorganisationen abgewickelt, gefolgt von einem Aufruf, bei Interesse Mitglied in einer Hilfsorganisation zu werden.

Im Weiteren werden in dem *Spontaneous Volunteer Management Resource Kit* noch Handlungsempfehlungen zur Registrierung, Kommunikationsbeispiele und Empfehlungen zur Implementierung von Spontan-Freiwilligen in die bestehenden Management-Prozesse auf (bundes-)staatlicher und kommunaler Ebene gegeben.

In den **USA** stellte sich nach den Anschlägen vom 11. September 2001 die Frage nach dem Umgang mit Spontan-Freiwilligen. Nach dem Angriff auf das *World Trade Center* waren die Organisationen des Katastrophenschutzes schnell überfordert, auch, da ein Teil ihrer Infrastruktur bei dem Angriff selbst zerstört wurde. Gleichzeitig stieg jedoch die spontane freiwillige Hilfsbereitschaft enorm an. Die zuständigen Behörden wurden von Nachfragen im Zusammenhang mit freiwilligen Hilfeleistungen geradezu überrannt. Tatsächlich wollten so viele Menschen helfen, dass die Organisationen und Behörden Spontanhelfer nach Hause schicken mussten, weil sie nicht mehr benötigt wurden.¹ Die Freiwilligen übernahmen eine Vielzahl von Aufgaben: sie motivierten die *Ground-Zero*-Arbeiter, gaben Massagen, verteilten Speisen, richteten Schlafplätze her, arbeiteten als Übersetzer oder halfen bei Transport- und Aufräumarbeiten.²

Im Nachgang der Ereignisse vom 11. September wurde die Notwendigkeit einer besseren Planung und Einbeziehung von spontanen Freiwilligen in das Katastrophenmanagement deutlich. Zu dieser Erkenntnis kamen Experten aus den Bereichen Freiwilligenarbeit und Katastrophenmanagement. Das Logistikunternehmen UPS, das Freiwilligennetzwerk *Points of Light Foundation & Volunteer Center National Network* und die FEMA veranstalteten anlässlich der zurückliegenden Ereignisse im April 2002 ein Forum zu dem Thema *Disaster Volunteerism*. Eingeladen wurden Teilnehmer aus über 45 Organisationen, um über Herausforde-

¹ Vgl. Lowe, et al., 2003 S. 1.

² Vgl. Lowe, et al., 2003 S. 4.

rungen und Chancen von Spontanhelfern in Katastrophen zu diskutieren. Im Anschluss wurden Handlungsempfehlungen für den richtigen Umgang mit spontanen Freiwilligen entwickelt. Die Arbeit in dem Forum war ein erster Schritt, der weiter ausgebaut wurde. Im Frühjahr 2003 beauftragte die *National Voluntary Organizations Active in Disaster* (NVOAD) einen Verwaltungsausschuss, um die bisherigen Ideen auszubauen und Empfehlungen, die auf lokaler Ebene umgesetzt werden können, zu entwickeln. Das Gremium kam zu dem Ergebnis, dass Katastrophenmanagement nur durch Planung funktioniert und deshalb ein im Vorfeld ausgearbeiteter Notfallplan, indem Freiwillige berücksichtigt werden, zur Bewältigung diverser Katastrophenlagen unabdingbar sei. Es wurde daher der Leitfaden *Managing Spontaneous Volunteers in Times of Disaster: The Synergy of Structure and Good Intentions* erarbeitet. Der Leitfaden gibt Empfehlungen zur richtigen Einbindung von spontanen Helfern in das Krisenmanagement. Zu Beginn werden zehn Leitsätze¹ vorgestellt, die als Orientierungshilfe bei der Planung für die Einbindung von *Unaffiliated volunteers*, also spontanen Freiwilligen, im Katastrophenmanagement dienen sollen. Es handelt sich dabei um Rahmenempfehlungen, die auf Best Practice Erfahrungen basieren. Zum Beispiel wird auf die Bedeutung eines guten Informationsmanagements hingewiesen, da eine klare, konsistente und zeitnahe Kommunikation mit Freiwilligen für deren erfolgreiche Einbindung essentiell sei. Im Anschluss folgen Checklisten. Diese sind unter Bezugnahme auf den Katastrophenmanagement-Zyklus in die Phasen Vermeidung, Vorbereitung, Einsatz und Wiederherstellung unterteilt und enthalten wichtige Arbeitsschritte, die auf lokaler Ebene umgesetzt werden können. Einige ausgewählte Schritte werden im Folgenden wiedergegeben:²

Phase 1: Vermeidung

- Bestehende Gesetze und Regelungen zu Haftungsgrenzen und Schutz der Spontanhelfer im Vorfeld kennen
- Öffentliche Aufklärungskampagnen starten, die die Menschen mit verschiedener ethnischer Zugehörigkeit ermutigen, sich zu engagieren

Phase 2: Vorbereitung

- Freiwillige in die lokalen und staatlichen Notfallpläne einbeziehen
- *Volunteer Coordination Team* (VCT) als Koordinierungsstelle für Freiwilligenarbeit im Katastrophenfall bilden
- Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen professionellen Einsatzkräften und Angehörigen freiwilliger Organisationen gewährleisten, Identifizierung weiterer möglicher Partner und Aufbau kooperativer Beziehungen zu Organisationen wie Schulen, Universitäten, Krankenhäuser, Nachbarschaftsgruppen, Glaubenseinrichtungen, Senioren Programmen etc.
- Aufbau eines *Volunteer Reception Center* (VRC). Diese Registrierungsstelle dient im Katastrophenfall dazu, eine größere Zahl Freiwilliger erfassen zu können, um sie dann

¹ Die Leitsätze wurden übersetzt und sind im Anhang nachzulesen.

² Vgl. Points of Light Foundation & Volunteer Center National Network, 2003 S. 7 ff.

je nach Bedarf und Fähigkeiten den verschiedenen Organisationen zuordnen zu können

Phase 3: Einsatz

- Aktivierung des Volunteer Coordination Team und Besetzung der Schlüsselrollen mit dem im Vorfeld ausgebildeten Personal
- Aktivierung des Volunteer Reception Centers, um folgende Aufgaben umzusetzen:
 - Registrieren der Freiwilligen
 - Bestimmen ihrer Fähigkeiten
 - Rekrutierung der Freiwilligen für bestimmte Aufgaben
 - Bereitstellen von Informationen über die Verfügbarkeit medizinischer Dienste für die Freiwilligen

Phase 4: Wiederaufbau

- Aufrechterhaltung und Stärkung des VCT für Aufbauarbeiten
- Versicherungsfragen prüfen
- Beratungsdienste (u.a. psychologische Nachbetreuung) für die Freiwilligen anbieten
- Freiwilligen über ihre erlebten Erfahrungen befragen und diese in der zukünftigen Planung berücksichtigen (Evaluierung)
- Freiwilligen Dank für Dienst an der Gemeinschaft aussprechen

7 Neue Ansätze der externen Kommunikation im Krisen- und Katastrophenmanagement

Wie bereits im *Spontaneous Volunteer Management Resource Kit* festgestellt, kommt der Kommunikation eine erhebliche Bedeutung bei der Einbeziehung der Bürger in den Katastrophenschutz zu. Dies beginnt bei einer umfassenden Risikokommunikationsstrategie, welche die Resilienz der Bürger stärkt und deren Integration in den voraus planenden Katastrophenschutz unterstützt. Dies erfolgt mit Flyern, Aufrufen zur Beteiligung oder Infoveranstaltungen. In der eigentlichen Krise bzw. Katastrophe kann die Kommunikation auf zwei unterschiedliche Arten helfen. Zum einen als Einweg-Kommunikation, welche über die Lage informiert und Hinweise zum richtigen Verhalten gibt. Allgemeine Aufrufe zur gegenseitigen Hilfe und Unterstützung sind ebenfalls möglich. Ein deutlich größeres Potenzial hat die Zweiweg-Kommunikation. Die Bevölkerung hat hier die Möglichkeit, „von unten“ zu kommunizieren und Informationen zur Lage vor Ort, zum Hilfebedarf wie auch zu Ressourcen, die abgegeben werden können, „nach oben“ zu übermitteln. Kommunikation kann allerdings auch horizontal erfolgen, d.h. unmittelbar zwischen den Menschen vor Ort. Es liegt auf der Hand, dass die Zweiweg-Kommunikation und insbesondere der „demokratische“ horizontale Informationsaustausch wichtige Mittel zur Aktivierung, Koordinierung und Einbindung von Spontanhelfern sind bzw. sein können. Idealerweise werden dadurch die Voraussetzungen für eine weitgehende Selbststeuerung dieser Kräfte verbessert. Die erweiterten Möglichkeiten des Informationsaustauschs führen beispielweise dazu, dass sich die Freiwilligen dort einfinden, wo ein besonderer Hilfebedarf besteht oder sich abzeichnet. Diese erweiterten Kommunikationskanäle bieten auch die Möglichkeit zur Abstimmung zwischen spontanen Helfern und regulären Einsatzkräften. Dieses sollte durch Personen mit Leitungsfunktion innerhalb der regulären Einsatzorganisation erfolgen. Nachfolgend werden die in den untersuchten Ländern genutzten Techniken aber auch die organisatorische Einbindung und die Verantwortlichkeiten in der externen Krisen- und Katastrophenkommunikation exemplarisch dargestellt.

7.1 Bürgeraktivierung und -einbeziehung durch neue Kommunikationsmedien und -formen

Bei der Einwegkommunikation bilden in den untersuchten Ländern **klassische Medien** wie Fernsehen und Rundfunk die Basis für die Übertragung von Nachrichten. Darüber hinaus sind Internetseiten und SMS/E-Mail-Benachrichtigungen ein weiterer wichtiger Baustein, um die Bevölkerung zu informieren. Hierzu werden in den Ländern teilweise Systeme verwendet, welche die einzelnen Medien bündeln, um so über mehrere Kanäle zur gleichen Zeit Meldungen zu übertragen, etwa das kanadische *National Public Alerting System (NPAS)*¹ oder das US-amerikanische *Integrated Public Alert and Warning System (IPAWS)*². Darüber hinaus sind in einigen untersuchten Ländern Sirenen installiert, die über eine nahende Bedrohung

¹ Vgl. Public Safety Canada, 2014d.

² Vgl. Federal Emergency Management Agency, 2014c.

informieren. Hier sind Länder wie Dänemark mit 1.078 Sirenen¹, Schweden mit über 4.100 Sirenen² oder Österreich mit über 8.100 landesweiten Feuerwehrsirenen und 176 neuen Zivilschutzsirenen in Wien zu nennen³.

Ein relativ neues Kommunikationsmedium sind die **Sozialen Medien**⁴, welche bereits im Katastrophenschutz einen festen Platz eingenommen haben, sowohl auf Seite der zuständigen Behörden und Hilfsorganisationen, als auch auf der Seite der betroffenen Bürger. Social Media ermöglichen sowohl Formen der vertikalen Zweiweg-Kommunikation als auch der horizontalen Kommunikation zwischen Betroffenen bzw. Helfern. Facebook, Twitter und weitere soziale Netzwerke eignen sich hervorragend, um Nachrichten und Hinweise abzusetzen und diese zu kommentieren. Über Live-Uploads von Bildern und Videos können die Geschehnisse vom Unglücksort zeitnah dokumentiert und verbreitet werden. Beispielsweise entwickelte sich während der Überflutungen in den australischen Bundesstaaten Queensland und Victoria im Jahr 2011 die *Queensland Police Service Page* auf Facebook zu einer der Hauptquellen zur Informationsbeschaffung. Außerdem entstanden während der Überflutung mehrere *Community Group Pages* auf Facebook, die zur Sammlung und Vermittlung von Informationen bezogen auf die eigene Gemeinde, Familie und Freunden genutzt wurden.⁵

Da zunehmend mehr Menschen über einen mobilen Internetzugang verfügen, können soziale Netzwerke auch abgerufen werden, wenn andere Informationskanäle wie Fernseher oder Radio durch Stromausfälle nicht verfügbar sind. So war während des Hurrikans Sandy, trotz Stromausfalls und stellenweise zusammengebrochener Telekommunikationsnetze der Empfang der mobilen Internet-Netze relativ stabil, wodurch bspw. über 20 Mio. Tweets abgesetzt konnten.⁶ Im Gegensatz zu Telefonnetzwerken, die durch die Flut von Anrufen nach einer Katastrophe zusammenbrechen, sind soziale Netzwerke in der Lage, hohe Datenaufkommen (teils zeitversetzt) zu bewältigen. Untersuchungen haben gezeigt, dass Soziale Medien in Katastrophen eine zunehmend wichtigere Rolle einnehmen. Im Jahr 2012 führte das kanadische Rote Kreuz mit 1.000 Bürgern eine repräsentative Umfrage zum Thema „*Social media during Emergency*“ durch. Laut der Umfrage nutzt die Mehrheit (64%) der kanadischen Bevölkerung Netzwerke wie Facebook oder Twitter. Die Nutzer zeigten sich aufgeschlossen gegenüber der Möglichkeit, krisenrelevante Informationen über das jeweilige Netzwerk zu erhalten und miteinander bzw. mit anderen auszutauschen und gaben an, dies auch im Falle einer Krisensituation zu tun, um beispielsweise ihre Freunde und Familien zu kontaktieren. Dabei erwarten 63%, dass Notrufe, die über Soziale Medien abgesetzt werden,

¹ Vgl. Danish Emergency Management Agency, 2012b

² Vgl. Swedish Civil Contingencies Agency, 2014.

³ Vgl. Bundeskanzleramt Österreich, 2014b.

⁴ Siehe hierzu auch die Untersuchung: *Welche Möglichkeiten bietet der Einsatz von sozialen Medien im Krisen- und Katastrophenmanagement für die Behörden und die Bevölkerung?* Archut, et al., 2013.

⁵ Bird, et al., 2012 S. 28.

⁶ Vgl. Shih, 2012 und Ropeik, 2012.

von den Rettungskräften beantwortet werden.¹ Auch in den USA spielen soziale Medien eine zunehmende Rolle in Notfällen und Katastrophen. Eine Online-Umfrage des Amerikanischen Roten Kreuzes vom Juli 2010 ergab, dass von den 1.058 Befragten zwischen 18 und 35 Jahren über die Hälfte während einer Katastrophe auf soziale Medien zurückgreifen würde, um Informationen bei Notfällen zu erhalten. Facebook ist dabei die beliebteste Social-Media-Website.² Mittlerweile wird auch von staatlicher Seite dazu übergegangen, die Bürger aufzufordern, Soziale Netzwerke zu nutzen. So wird empfohlen, nach einer Katastrophe die eigenen Profile auf sozialen Plattformen zu aktualisieren, um Familie und Freunde wissen zu lassen, dass es einem gut geht. Durch die Reduzierung von Anrufen soll sichergestellt werden, dass die Telefon-Netzwerke nicht zusammenbrechen.

Es gibt zudem eine Vielzahl von Social-Media Angeboten, die vor und während Katastrophen hilfreich sind, z.B. US-staatliche Angebote wie *ReadyDotGov*. Über diese Anwendung werden Tipps und allgemeine Warnungen gegeben: Was ist zu tun, um Haus und Familie auf den Sturm vorzubereiten? Wo kann man sich informieren, was sollte man beachten? Das Rote Kreuz hat zudem zwei kostenlose Apps: Die SOS-App, die bei Erster Hilfe und der Wiederbelebung Anleitung gibt und die Shelter-App, die Personen mithilfe von Geodaten zum nächsten Schutzraum führt.³ Eine weitere nützliche Anwendung ist *Stormpins*. Mit dieser können US-Bürger ihre Nachbarn oder offizielle Stellen über Gefahren informieren. Da die App mit GPS-Geodaten gekoppelt ist, erhält jeder Nutzer automatisch neue Warnungen in seiner Nähe.⁴

Bei der Steigerung der Resilienz, wie sie in Kapitel 3 beschrieben wurde, steht auch der **Erhalt der Kommunikationsfähigkeit** der Bevölkerung im Vordergrund. Im Rahmen der kanadischen *Emergency Preparedness Week 2014* wurden diesbezüglich folgende Empfehlungen an die Bevölkerung ausgegeben, damit diese sich sowohl auf die Krise vorbereiten, als auch in der Krise richtig mit den vorhandenen Kommunikationsmitteln umgehen:⁵

- Nutzen Sie wenn möglich sprachlose Telekommunikationsmöglichkeiten, wie SMS, E-Mail, oder soziale Medien. Diese nutzen eine geringere Funk-Bandbreite als die Sprach-Kommunikation und funktionieren daher mit höherer Wahrscheinlichkeit als Anrufe.
- Wenn Sie das Telefon nutzen müssen, halten Sie Ihre Unterhaltung kurz und tauschen Sie nur wichtige Informationen mit den Einsatzkräften oder Ihrer Familie aus. Dies schont auch die Akkus Ihres Telefons
- Waren Sie nicht in der Lage Ihren Anruf zu beenden? Warten Sie 10 Sekunden mit der Wahlwiederholung, dieses verringert eine Netzüberlastung. Schnurlose Telefone

¹ Vgl. Canadian Red Cross, 2012 S. 2-4.

² Vgl. American Red Cross, 2010 S. 6-8.

³ Vgl. Biermann, 2012.

⁴ Vgl. Stormpins.com, 2014.

⁵ Vgl. Public Safety Canada, 2014b S. 14.

werden bei einem Stromausfall nicht funktionieren. Sofern Sie einen Festnetzanschluss besitzen, halten Sie mindestens ein schnurgebundenes Telefon in Ihrem Haus bereit.

- Halten Sie Ersatz-Batterien oder eine Aufladegerät in Ihrem Notfall-Kit bereit. Erwägen Sie die Anschaffung eines kurbel- oder solarbetriebenen-Auflader oder eines Kfz.-Ladelabels. Sofern Sie kein Mobiltelefon besitzen, halten Sie eine Prepaid-Telefonkarte in Ihrem Notfall-Kit bereit.
- Halten Sie Ihre Kontakte auf dem Mobiltelefon, dem E-Mail-Account oder anderen Medien auf dem neusten Stand. Dieses macht es einfacher, wichtige Personen wie Ihre Familie, Ihre Freunde, Nachbarn, die Schule Ihrer Kinder oder den Versicherungsagenten zu erreichen.
- Sofern Sie ein Smartphone besitzen, speichern Sie sich auf Ihrer Karten-Anwendung *Safe-Meeting-Points*.
- Schonen Sie den Akku Ihres Smartphones, etwa durch die Reduzierung der Bildschirmhelligkeit, der Aktivierung des Flugzeugmodus und der Schließung nicht benötigter Anwendungen. Man weiß nie, wie lange ein Stromausfall dauern wird.
- Denken Sie in einem Notfall daran, die 9-1-1 zu wählen um Menschenleben zu retten. Derzeit können Sie keine SMS an die 9-1-1 versenden. Sofern es sich um keinen Notfall handelt, nutzen Sie nicht die 9-1-1. Sofern Ihr Gebiet die Service-Rufnummer 3-1-1 anbietet, nutzen Sie diese oder andere Informationsnummern.

Ein Beispiel aus den USA zeigt, dass auch **Privatunternehmen** ihren Teil zur Kommunikation bei Katastrophen beitragen können. Bei der Informationsbeschaffung über die aktuelle Lage in Krisengebieten und die angerichteten Schäden, etwa bei Stürmen und Hurrikans, kommt der FEMA die Restaurant-Kette *Waffle House* zur Hilfe. Durch den sog. *Waffle House Index* kann die FEMA feststellen, wie groß die Zerstörung vor Ort ist. Dieser Index geht von grün (das Restaurant ist vollständig in Betrieb, somit sind die Schäden gering) bis hin zu rot (das Restaurant ist geschlossen, folglich ist mit hohen Schäden zu rechnen). Durch ein flächendeckendes Netz von ca. 1.600 Filialen im Süden der USA und ein eigenes Funksystem werden bei Katastrophen die Meldungen über die aktuelle Lage schnellst möglich weitergegeben. Ziel von *Waffle House* ist es, die Restaurants unmittelbar nach der Katastrophe wieder zu öffnen, um so die Bevölkerung wieder mit Essen zu versorgen.¹

Da Australien mit mehr als 200 **Sprachgruppen** eines der am stärksten multikulturellen Länder der Welt ist, liegt ein entscheidender Fokus in der Notfallkommunikation auch auf multikulturellen und nicht englischsprachigen Gemeinden. Diese Gemeinden werden als besonders verwundbar in Bezug auf Katastrophen angesehen, wenn z.B. auf Grund von Sprachbarrieren nicht auf Informationen zugegriffen werden können. Im Manual 44 „*Guidelines for Emergency Management in Culturally and Linguistically Diverse [CALD] Communities*“ wird die Wichtigkeit intensiver Vorbereitung für und Informationssammlung über einzelne Ge-

¹ Vgl. Welt der Wunder, 2014 S. 66.

meinden und Kulturen hervorgehoben. Dies ist die Grundlage für eine gezielte Information und steigert die Chance zur Aktivierung dieser Bevölkerungsgruppen. Betont wird die Notwendigkeit, eine vertrauensvolle Beziehung mit den *CALD-Communities* aufzubauen, um Kommunikationskanäle zu etablieren und formale Absprachen bezüglich des Engagements, der Rollen und Verantwortlichkeiten zu treffen.¹

7.2 Beispiele für fehlgeschlagene externe Krisenkommunikation

Abschließend soll auf Fälle eingegangen werden, bei denen die Kommunikation in der Krise, vornehmlich die Kommunikation von Behördenseite und Medien zu den Bürgern, nicht problem- und fehlerfrei gelaufen ist. Gerade aus solch schlechten Erfahrungen lassen sich Lehren ziehen und ein geeigneteres Kommunikationsmanagement aufbauen. Die fehlgeschlagene Kommunikation lässt sich dabei auch statistisch auswerten. Eine Befragung im Anschluss eines größeren Stromausfalls im Jahre 2007 in der Region Bommeler und Tielerwaard (**Niederlande**) ergab, dass rund 60% der Befragten nicht im Vorfeld gewusst haben, wie sie sich im Falle eines Stromausfalls verhalten müssten. 40 % wussten, wie sie bei einem solchen Ereignis zu reagieren hätten, davon gaben allerdings nur 3 % an, dass sie ihre Informationen aus der nationalen Vorsorgekampagne *Denk Vooruit* (Informationen über Verhalten in Krisen) hatten. Die verbleibenden 36 % bezogen ihr Wissen aus anderen Medien oder früheren Ereignissen. Größte Informationsquelle während des Stromausfalls waren nach Angaben der Befragten die eigenen Nachbarn. Weitere wichtige Informationsgeber waren die Gemeinde und die vom ansässigen Energieversorger geschalteten Informationshotlines sowie Personen aus dem öffentlichen Leben (Busfahrer, Bäcker oder Polizei). Lautsprecherdurchsagen wurden so gut wie gar nicht gehört. Informationsbriefe, die von der Gemeinde verschickt wurden, kamen erst nach ca. 46 Stunden an, also kurz bevor der Strom wieder lief. Über SMS-Alarm, den kostenlosen Service der Polizei, wurden 5 % der Bürger gewarnt, dieser Service stellte sich als sehr effektiv heraus, allerdings nur für angemeldete Bürger.² Eine weitere Studie nach einem Stromausfall im Januar 2010 in den Regionen Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk Teylingen kam zu ähnlichen Ergebnissen. Die Bürger, die man während des Stromausfalls vorwiegend über Lautsprecherwagen und Radio (Notfall-Kanal) informierte, wurden kaum erreicht. Das Informationsbedürfnis der Bürger und die von ihnen bevorzugten Wege der Informationsbeschaffung deckten sich nicht mit der Kommunikationspraxis der Gemeinden.³

Zu Beginn des Hochwassers 1997 gab es große Unterschiede bezüglich der Reaktionszeiten der betroffenen Länder. Während in Tschechien und Deutschland die drohende Gefahr der Überschwemmungen richtig eingeschätzt wurde, bagatellisierten im kurz vor der Wahl stehenden **Polen** sowohl Politiker als auch die Medien die drohende Hochwasser-Gefahr.⁴ Hinzu

¹ Vgl. Commonwealth of Australia, 2007.

² Vgl. Helsloot, et al., 2009 S. 65 ff.

³ Vgl. Neuvel, et al., 2010 S. 5.

⁴ Vgl. Gießmann, 2002 S. 19 ff.

kam, dass die hydrologischen Informationen und Prognosen nur partiell die lokalen Behörden erreichten. Diese waren folglich schnell mit der Situation überfordert. Erst im Zuge der wachsenden Bedrohung durch das Hochwasser sowie der sich häufenden Warnungen, Meldungen und Informationen über die Wetterlage, riefen die jeweiligen Provinzen Hochwasseralarm für die gefährdeten Regionen aus.¹ Doch die Hochwasserwarnung erreichte viele Ortschaften erst, als es bereits zu spät war, da im Vorfeld versäumt wurde, ein effizientes Hochwasserwarnsystem zu errichten. Die Kommunikation der Einsatzkräfte untereinander war ebenfalls problematisch. Polizei, Feuerwehr und Streitkräfte konnten nicht miteinander kommunizieren, weil ihre Funkgeräte auf unterschiedliche Frequenzen eingestellt waren. Zu den betroffenen Provinzen war ebenfalls die Kommunikation abgebrochen. Tagelang hatte, der Sonderstab des Staatspräsidenten ausgenommen, keine Behörde Kontakte zu den Eingeschlossenen.²

Die Flut war wochenlang dominierendes Thema in den polnischen Medien. Besonders die Live-Übertragungen aus den „Anti-Krisen-Ausschuss“-Meetings sorgten für hohe Einschaltquoten. Die Sendungen erreichten ein Publikum von etwa 5,3 Millionen Menschen. Dies entspricht der höchsten Zuschauerquote aller bis dahin ausgewerteten Fernsehereignisse in Polen. Diese Zahlen verdeutlichen das enorme Informationsbedürfnis der Menschen während Katastrophen.³ Hochwasser ist ein relativ leicht zu vermittelndes Phänomen. Aus diesem Grund wurde das Ereignis sowohl in den Medien als auch in den damaligen Wahlkampf (Parlamentswahlen) stark eingebunden. Ergebnis dieser öffentlichen Debatte war, dass ein Großteil der Bevölkerung davon überzeugt war, dass allein die Inkompetenz der Behörden Schuld an den Folgen der Flut sei. Dass es sich bei der Flut 1997 auch um ein besonders seltenes Ereignis handelte, dessen Auswirkungen kaum hervorgesehen werden konnten, wurde dabei komplett außer Acht gelassen. Nach Jahrzehnten der Pressezensur ist die Freiheit der Presse ein wesentliches Grundrecht in Polen geworden. Während der Flut erlebte die Bevölkerung auch die Kehrseite der Pressefreiheit: Auf der Jagd nach Sensationen überschlugen sich die Medien mit widersprüchlichen Aussagen. Es gab u.a. falsche Wettervorhersagen und ein lokaler Fernsehsender in Warschau verbreitete die Information, dass sich die Flut mit einer 7 m hohen Welle der Hauptstadt näherte. Diese Fehlinformationen schürten Angst in der Bevölkerung. Hieran zeigte sich die wichtige Rolle der Medien in der Krise. Ihre Macht darf nicht unterschätzt werden. Sie können sowohl positive als auch negative Auswirkungen hervorrufen. Falsche Informationen während einer Katastrophe können das Vertrauen in die beteiligten Akteure untergraben und im schlimmsten Fall Panik verursachen.⁴

¹ Vgl. Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung, 1999 S. 22.

² Vgl. Wiedemann, 1997.

³ Vgl. Kundzewicz, et al., 1999 S. 865.

⁴ Vgl. Kundzewicz, et al., 1999 S. 866.

Auch in den **USA** gab es Probleme bei der Krisenkommunikation. Der folgende Auszug zu den Auswirkungen des Hurrikan Katrinas auf New Orleans, schildert die fehlgeschlagene Krisenkommunikation:

„Unsicherheit in der Bevölkerung entstand vor allem durch Medienberichte, die oft auf Gerüchten basierten und sich später als stark übertrieben oder als schlichtweg falsch herausstellten. Offenbar hatten die öffentlichen Stellen keine Strategie zum Umgang mit solchen Medienberichten und zur Information der Bevölkerung. Fernsehsender berichteten am 1. September, dass ein Rettungshubschrauber unter Beschuss geraten war und die Evakuierung deshalb zeitweilig ausgesetzt wurde. Dieser Bericht, ebenso wie andere Meldungen über Massenchaos, Vergewaltigungen und Morde in den Notfallbehäusungen waren fast immer erfunden, wurde aber zum Zeitpunkt der Katastrophe sogar von den höchsten öffentlichen Stellen wiederholt. Bürgermeister Nagin und der Polizeipräsident erzeugten mit ihren eigenen Aussagen in den Medien den Eindruck, es herrsche tatsächlich völlige Gesetzlosigkeit in der Stadt. Ohne die Inhalte der Angaben kritisch zu hinterfragen, bekräftigte Nagin öffentlich die Berichte über die angebliche Situation im Superdome: ‚[There are] hundreds of armed gang members [...] They have people standing out there [...] in that frickin’ Superdome for five days watching dead bodies, watching hooligans killing people, raping people’ (zitiert nach SAVIDGE 2005). Polizeipräsident Eddie Compass fügte hinzu, ‚Some of the little babies in there [are] getting raped’ (zitiert nach THEVENOT & RUSSELL 2005). Derartige Berichte konnten später nicht bestätigt werden. Statt den von der FEMA angenommenen 200 Toten im Superdome gab es lediglich sechs Todesfälle, von denen keiner auf fremde Gewalteinwirkung zurückzuführen war [...]. Meldungen über Gesetzlosigkeit und Gewalt verzögerten die Evakuierung, weil verbliebene Bewohner um ihr Hab und Gut fürchteten und ihre Häuser nicht verlassen wollten. Außerdem wurde die Ankunft von Hilfsmaßnahmen zusätzlich verzögert, da Fahrer von LKWs und Bussen aus Angst nicht zu ihren vorgesehen Zielen fuhren. So kehrten 1.000 Mitarbeiter der FEMA, die eigentlich am 31. August eintreffen sollten, aufgrund von Sicherheitsbedenken wieder um, anstatt die dringend benötigte Hilfe zu leisten [...].“¹

Die Auswirkungen der Gerüchte gingen soweit, dass sich in einem gehobenen Viertel in der Innenstadt die weißen Bewohner in schwer bewaffneten Gruppen zu organisieren um ihre Häuser vor den vermeintlich eindringenden Banden schwarzer Männer zu schützen. In der gleichen Nachbarschaft haben die Bewohner ehemalige Mitglieder einer israelischen Spezialeinheit bezahlt, damit diese in ausgemusterten russischen Kampfhubschraubern in das Krisengebiet fliegen.²

Während und nach Hurrikan Sandy verlief die Krisenkommunikation besser. Gleich zu Beginn des Ereignisses fungierte die Pressestelle des New Yorker Bürgermeisters Bloomberg als

¹ Noack, 2007 S. 29-30.

² Vgl. Rodríguez, et al., 2006 S. 92.

Knotenpunkt für jegliche auf das Ereignis bezogene Kommunikation. Während des Sturms verbreitete die Stadt Informationen über so viele Kanäle wie möglich: Fernsehsender, Radiokanäle, Social Media wie Webseiten und der YouTube Kanal des Bürgermeisters. Es wurden alle Pressekonferenzen live übertragen und der Twitterkanal der Stadt New York (*Official New York City Government Twitter*) verbreitete stündlich die wichtigsten Meldungen. Die Pressestelle des Bürgermeisters verschickte Pressemitteilungen an mehr als 100 Pressestellen in der Stadt: von russischen Zeitungen, über chinesische Fernsehsender bis zu spanischen Radiosendern. Um die Gruppe der gehörlosen und schwerhörigen Menschen zu erreichen, wurden Gebärdendolmetscher eingesetzt, die die Pressekonferenzen in Zeichensprache übersetzten. Zwischen dem 26. Oktober und dem 9. November 2012 erhielt die offizielle Website der Stadt New York 16 Millionen Besucherklicks. Der YouTube Kanal des Bürgermeisters hatte in dieser Zeit fast eine Million Klicks. Das *New York City Office of Emergency Management* (OEM), der Katastrophenstab der Stadt New York, verschickte über Festnetz, E-Mail und Twitter Benachrichtigungen an mehr als 165.000 Einwohner. Die Stadt gewann mehr als 175.000 Social Media Anhänger während des Sturms.¹ Trotz der vielen Informationen, die herausgegeben wurden, war die New Yorker Notrufnummer besonders stark frequentiert. Während des Höhepunktes des Sturms Sandy erhielt die Notrufzentrale 911 bis zu 20.000 Anrufe pro Stunde. Bei vielen dieser Anrufe handelte es sich um keine Notfälle, sondern um Erkundigungen. Diese hohe Anzahl von Anrufen führte zu längeren Reaktionszeiten bei der Annahme und verlangsamte den Prozess der Priorisierung der Hilfebedarfe. Es gab keine Möglichkeit, bloße Nachfragen von wirklichen Notrufen zu unterscheiden. Nach Sandy wurde deshalb angestrebt, die Kapazität des New Yorker Bürgertelefons 311 auszubauen und die Telefonnummer bekannter zu machen.

Im Februar 2013 machte das Notfallwarnsystem „*Emergency Alert System*“ (EAS), das Warnsystem für den Rundfunk in den USA, negative Schlagzeilen. Hacker verschafften sich Zugang zum EAS im Bundesstaat Montana. Aufgrund einer Sicherheitslücke konnten sie sich in das lokale TV-Programm einhacken und dort die Warnung absetzen, dass Zombies Teile des Landes angreifen: "Die Behörden in Ihrem Gebiet haben berichtet, dass die Körper der Toten aus ihren Gräbern hervorkommen und die Lebenden angreifen." Ein eingeblendeter Lauftext informierte über angeblich betroffene Bezirke.²

¹ Vgl. Gibbs, et al., 2013 S. 6.

² Vgl. Spiegel Online, 2013.

8 Ergebnisse des Ländervergleichs

Die aufgezeigten Entwicklungen in den untersuchten Ländern lassen sich zu der Aussage verdichten, dass Veränderungen im Katastrophenschutz erforderlich sind und auch bereits stattfinden. Auch wenn sich diese Veränderungen vielfach auf unterer Ebene abspielen, einen noch provisorischen oder gar informellen Charakter haben und auf einzelne Schadensereignisse beschränkt sind, zeichnet sich ab, dass der Katastrophenschutz in Zukunft auf drei Säulen ruhen wird. Die erste Säule bilden die professionellen Kräfte, die durch ihre Spezialkenntnisse und ihr Spezialgerät sowohl bei der alltäglichen Gefahrenabwehr als auch bei Krisen und Katastrophen eine entscheidende Rolle einnehmen müssen. Als Experten für Brandbekämpfung und die medizinische Versorgung sowie den Schutz und die Wiederherstellung Kritischer Infrastrukturen sind sie unerlässliche Akteure. Die zweite Säule bilden die ehrenamtlichen Kräfte, die in Deutschland vor allem in Feuerwehren und Hilfsorganisationen organisiert sind. Diese verfügen zum Teil über eine katastrophenschutz-spezifische Ausbildung und können sowohl die professionellen Kräfte unterstützen, als auch selbstständig Hilfe leisten, etwa durch die Verteilung von Spenden oder Nahrungsmitteln. Als Unterpunkt sind Organisationen wie das *Team Österreich* anzusehen. Diese bestehen zwar aus freiwilligen Helfern, diese haben aber eine Grundschulung und werden durch professionelle Kräfte angeleitet. Die dritte Säule bildet die Bevölkerung selbst. Bürgerinnen und Bürger beteiligen sich an der Katastrophenschutz-Planung. Soziale Medien erleichtern die Selbstorganisation in Krisen und Katastrophen und können dazu beitragen, dass private und berufliche Fähigkeiten und Kenntnisse effektiv eingebracht werden. Unorganisierte Spontanhelfer leisten einen erheblichen Beitrag bei der Bewältigung von großen Schadensereignissen.

Der kommunalen Ebene kommt eine besondere Bedeutung zu. Initiativen der lokalen Politik, Aufgeschlossenheit der professionellen Einsatzkräfte gegenüber Spontanhelfern und die Bereitschaft zu Bürgerengagement sind Voraussetzungen für die Entwicklung eines effektiven Schutzsystems, in dem präventive Maßnahmen wie die Stärkung der Resilienz der Bevölkerung, Vernetzung, und Kooperation einen hohen Stellenwert einnehmen.

Um die Arbeitsweise der drei Säulen des Katastrophenschutzes sinnvoll aufeinander abzustimmen, sind gezielte Anstrengungen erforderlich. Die professionellen Kräfte müssen die Bevölkerung als gleichberechtigten Partner anerkennen. Dagegen bestehen durchaus Vorbehalte, denn die Bürgerinnen und Bürger erscheinen unberechenbar.¹ Sie handeln spontan, orientieren sich nicht an den vorliegenden Katastrophenschutz-Plänen und bestehenden Stabsstrukturen und können durch ihr Unwissen die Arbeit der Einsatzkräfte erschweren. Es gilt, zu Hilfe bereite Bürger zu akzeptieren aber auch zu fördern und zu fordern. Dies wird erst gelingen, wenn es zu einer Mentalitätsveränderung kommt und die professionellen Kräfte lernen, Spontanhelfer in die gemeinsamen Anstrengungen zu integrieren. Die Hilfsorganisationen müssen sich der Tatsache stellen, dass das Modell der „lebenslangen“ ehrenamtlichen Arbeit innerhalb von Vereinsstrukturen auf Dauer nicht mehr tragfähig sein dürfte. Die-

¹ Vgl. Strate, et al., 2013 S. 1 f.

se Organisationen müssen sich für neue Bevölkerungsgruppen öffnen, aber auch zeitlich begrenzte Formen der Mitgliedschaft und punktuelle Beteiligungen sind in Erwägung zu ziehen. Die Bürgerinnen und Bürger als Dritte Säule sind ebenfalls gefordert. Allerdings zeichnen sich hierbei auch im internationalen Vergleich die deutlichsten Entwicklungen ab und die Veränderungen in den Katastrophenschutzsystemen werden vor allem von hieraus angestoßen. Bürgerinnen und Bürger sind insbesondere auf kommunaler Ebene aktiv. Sie übernehmen Verantwortung für nachbarschaftliche Belange, bilden Netzwerke innerhalb der eigenen Gemeinde, sind für Gefährdungen auf Grund von extremen Wetterereignissen, technischen Havarien und Ausfällen in der Infrastruktur sensibilisiert und sind grundsätzlich bereit, in Krisen- und Katastrophenfällen helfend aktiv zu werden .

In Deutschland werden die Umriss eines die Bürger aktivierenden und einbindenden Krisenmanagements erkennbar. Meilensteine dieser Entwicklung sind Ereignisse wie das Hochwasser im Frühsommer 2013, das auch auf Grund der starken spontanen bürgerschaftlichen Hilfe ohne die befürchteten Folgen bewältigt werden konnte.¹ Ein Selbstläufer ist diese Modernisierung jedoch nicht und es lohnt der Blick ins Ausland, wo sich durchaus Ansätze finden lassen, die als best-practice Modelle auch für Deutschland dienen können.

Sensibilisierung und Selbsthilfe der Bevölkerung

Ohne Aufklärung ist eine Resilienzstärkung der Bevölkerung nicht zu erreichen. Die Bürger müssen für Gefährdungen sensibilisiert werden und durch gezielte Information und Beratung können ihre Selbsthilfe-Potentiale gestärkt werden. Einen guten Ansatzpunkt bietet die Animierung zu Vorsorgemaßnahmen. Hierzu werden in den untersuchten Ländern Informationsbroschüren ausgegeben und die Möglichkeiten des Internets genutzt. Dass darüber hinaus weitere Möglichkeiten zur Aufklärung und Informierung bestehen, zeigen etwa Australien und Dänemark, wo das Thema des Katastrophenschutzes bereits in den Schulen behandelt wird, oder Österreich, wo es im Rahmen einer Olympiade eher spielerisch aufgegriffen wird. Beim *Österreichischen Zivilschutzverband* kann sich der Bürger über die gesamte Bandbreite möglicher Gefahren sowie über wirksame Gegenmaßnahmen informieren wie z.B. Schutz vor Einbruch oder Angriffen von Cyber-Kriminellen. Dadurch wird die Hemmschwelle, sich mit dem Thema Katastrophenschutz zu beschäftigen, herabgesetzt. Weiterhin zeigen die nordamerikanischen Kampagnen zur Zombie-Epidemie, dass man mit innovativen Ansätzen auch Gruppen erreichen kann, die gegenüber klassischen Aufklärungsinitiativen tendenziell verschlossen sind.

Schlussfolgerungen:

- *Bereits im Kindesalter sollte mit Aufklärung und Information begonnen werden; das Wissen über und der Umgang mit Gefahren kann dabei spielerisch erlernt werden. Hierbei*

¹ Vgl. Geißler, 2014 S. 44 ff.

sind ein übergreifendes Konzept und eine Einbindung der Maßnahmen in den Kindergarten- bzw. Schulalltag empfehlenswert.

- *Es sollte bei alltäglichen Gefahren angesetzt werden, um auch bezüglich abstrakter Bedrohungen durch extreme Wetterereignisse, Erdbeben oder den Ausfall der Kritischen Infrastrukturen zu sensibilisieren.*
- *Auf eine zielgruppengerechte Ansprache sollte geachtet werden; statt gedruckter Broschüren sollten auf neue und insbesondere netzbasierte Formen der Aufklärung gesetzt werden.*

Einbindung in die Risikoplanung und Krisenvorsorge

Ein erster Schritt zur Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in das Risiko- und Krisenmanagement ist deren Beteiligung an entsprechenden Planungen, also die Information über und die Mitbestimmung bei politischen Entscheidungen und deren Umsetzung in konkrete Vorsorgepläne. Hier bietet Kanada mit seiner *National Platform on Disaster Risk Reduction* ein gutes Beispiel für den Versuch, wichtige zivilgesellschaftliche Akteure an einen „Runden Tisch“ zu bringen und Gefährdungen aber auch Lösungsmöglichkeiten gemeinsam zu erschließen. Auch das Beispiel *Partners-Poland*, hier wird die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren gefördert, zeigt, dass derartige Ansätze praktikabel sind. Die Einbeziehung der Bevölkerung dürfte insbesondere dann gelingen, wenn lokale Bezüge im Vordergrund stehen. In der Regel sind die Bürgerinnen und Bürger motivierter, sich mit Gefahren und Risiken zu befassen, die ihren konkreten Lebensraum betreffen als mit (inter-)nationalen Bedrohungslagen, zu denen ein unmittelbarer persönlicher Zugang fehlt.¹ Ein weiterer wesentlicher Grund hierfür ist neben der eigenen Betroffenheit, dass sie zur Situation vor Ort über differenziertes Wissen und über vielfältige Erfahrungen verfügen. Das australische Konzept der „geteilten Verantwortung“, also der Übernahme von Katastrophenverantwortung durch den Bürger, ist wegweisend, wenn auch schwerer umzusetzen, da es bereits ein gewisses „Katastrophenbewusstsein“ und insbesondere die Bereitschaft zur Stärkung der Resilienz sowie einschlägiges Wissen voraussetzt.

Schlussfolgerungen:

- *Eine stärkere Einbindung der Bevölkerung in die konkrete Katastrophenschutzplanung, insbesondere auf lokaler Ebene und unter Bezug auf konkrete Gefährdungen ist möglich und sollte angestrebt werden.*
- *Hierzu sollten Kooperationen mit bestehenden (nachbarschaftlichen) Organisationen und Vereinen aufgebaut werden.*
- *Einbindung in die Risikoplanung und Krisenvorsorge bedeutet mehr als die (Einweg-) Information über entsprechende Planungen; entscheidend ist die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in Planungs- und Entscheidungsprozesse als gleichwertige Akteure.*

¹ Vgl. Ohder, et al., 2014 S. 49.

Organisierte Einbindung der Bevölkerung

Die organisierte Einbindung der Bevölkerung in den Katastrophenschutz ist in Deutschland über die bekannten Ehrenamtsstrukturen, etwa der Freiwilligen Feuerwehr, des THW und der Hilfsorganisationen, grundsätzlich gewährleistet. Eine dauerhafte Bindung an entsprechende Organisationen und die kontinuierliche Teilnahme an Übungen stellen jedoch für viele eine zu hohe Hürde dar. Die projektbezogene und kurzfristige Hilfeleistung in einem organisierten Rahmen kann daher als sinnvolle Ergänzung angesehen werden. Besonders das *Team Österreich* aber auch das australische *NEMAVAP* und die *CERT* in den USA können hier als Vorbilder dienen. Durch die Registrierung und das Absolvieren einer Grundschulung lässt sich im Ereignisfall rasch eine große Personenzahl mit unterschiedlichen Erfahrungen und beruflichen Kompetenzen aktivieren, die ohne Zeitverlust die professionellen Einsatzkräfte unterstützen können. Entscheidend ist, dass diese Helfer keine langfristige Verpflichtung eingehen müssen.

Schlussfolgerungen:

- *Es sollten Strukturen im Vorfeld einer dauerhaften Mitgliedschaft in Hilfsorganisationen geschaffen werden, um den Bürgerinnen und Bürgern, die sich nicht dauerhaft an Hilfsorganisationen binden können oder wollen, eine Möglichkeit zu einer raschen und organisierten Beteiligung an Maßnahmen des Katastrophenschutzes zu bieten.*
- *Gezielte Maßnahmen zur Förderung des klassischen Ehrenamtes sind erforderlich. Daneben sollten befristete und „themenbezogene“ Angebote entwickelt werden, um die Hemmschwelle für eine Mitarbeit zu senken. Solche Projekte können als „Türöffner“ dienen.*

Umgang mit Spontanhelfern

In den untersuchten Ländern haben Spontanhelfer in unterschiedlichster Form zur Bewältigung von Krisen und Katastrophen beigetragen. Auch wenn ihr Beitrag nicht in vollem Umfang sichtbar wird, kann er für den Erfolg des Katastrophenmanagement entscheidend sein. Dies lässt sich aus den Erfahrungen in Australien und den USA aber auch im europäischen Ausland, etwa in Polen oder Schweden, ableiten. Es wurde aber auch deutlich, dass die beteiligten Behörden oft mit den vielfältigen Hilfsangeboten überfordert waren, sich abwehrend verhalten haben und dadurch teils Missmut und Demotivation bei den Hilfebietenden ausgelöst wurden. Andererseits organisierten sich die Bürgerinnen und Bürger teilweise so autonom, dass sie parallel zu den staatlichen Katastrophenschutzorganisationen tätig wurden, ohne dass es einer engen Koordinierung bedurfte. Hierbei übernahmen Kirchengemeinden, (Sport-)Vereine und Nachbarschaftsinitiativen eine nicht unwesentliche Rolle.

Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Initiativen Australiens (*Spontaneous Volunteer Management Resource Kit*) oder der USA (*Managing Spontaneous Volunteers in Times of Disaster: The Synergy of Structure and Good Intentions*), die aussichtsreiche Ansätze zur

Einbindung und Lenkung der spontanen und unorganisierten Freiwilligen im Katastrophenfall bieten. Wichtige Eckpunkte sind hierbei die Registrierung der Helfer, eine Grundeinweisung, die bedarfsorientierte Anforderung zum Einsatz, die Führung während des Einsatzes, eine ständige Informationsweitergabe an die Helfer sowie die Anerkennung ihres Einsatzes nach dessen Abschluss.

Schlussfolgerungen:

- *Konzepte zum Umgang mit (nichtorganisierten) Spontanhelfern, insbesondere deren Registrierung, Ausbildung/Unterweisung, Führung und Information müssen entwickelt, implementiert und geübt werden.*
- *Die Arbeit der (selbstorganisierten) Spontanhelfer sollte von Seiten der zuständigen Behörden mit Information, Beratung und anderen Dienstleistungen sowie mit Material unterstützt werden. Eine vertrauensvolle und gleichberechtigte Zusammenarbeit ist anzustreben.*

Externe Kommunikation in der Krise

Die wohl tiefgreifendste Neuerung der letzten Jahre folgt aus dem fast lückenlosen Zugang zum Internet und insbesondere der starken Nutzung der sozialen Medien, auch über mobile Endgeräte. Dadurch können die Bürgerinnen und Bürger im Krisen- und Katastrophenfall in Echtzeit Informationen teilen, Hilfesuche stellen bzw. Hilfeleistungen anbieten und sich auch selbst organisieren. Welche Dynamik aus der Nutzung dieser neuen Medien entstanden ist, zeigen beispielhaft die Entwicklungen im Zusammenhang mit den Überflutungen in Australien, 2011 und in Mitteleuropa, 2013 oder beim Hurrikan Sandy im Jahr 2012. Es wurde deutlich, dass sich die für den Katastrophenschutz zuständigen Behörden und Organisationen des Themas neue Medien annehmen müssen. Deren Bedeutung wird weiter steigen und Strategien zu deren Nutzung, insbesondere für die Kommunikation mit der Bevölkerung, müssen entwickelt werden. Soziale Medien bieten hervorragende Möglichkeiten zur Information der Bürgerinnen und Bürger wie auch zur Koordination von Hilfeleistungen und der Verteilung von Hilfsgütern. Aber nicht nur in Krisenzeiten, sondern auch bei der Risikokommunikation, also bei der Sensibilisierung und Aufklärung, können die sozialen Medien genutzt werden wie am Beispiel Dänemark deutlich wird. Mit sozialen Medien können besonders jüngere Menschen erreicht werden.

In einigen Ländern, etwa in Schweden und Österreich, sind Sirenen noch immer ein wichtiges Mittel zur Alarmierung der Bevölkerung. In anderen Ländern wird stärker auf Warnung über Fernsehen und Radio oder auf Kurzmitteilungen auf Mobiltelefone gesetzt, die auch in Deutschland flächendeckend verfügbar sind. Dabei zeigen die Beispiele aus Kanada oder den USA, dass es kein einzelnes „ideales“ Mittel zur Alarmierung der Bevölkerung gibt und nach Möglichkeit unterschiedliche Kanäle parallel genutzt werden sollten, um möglichst viele Bürger zu erreichen. Erwähnt sei auch, dass mittlerweile die Notwendigkeit zur multilingualen

Risiko- und Krisenkommunikation erkannt wurde. Umsetzungen in Australien, Dänemark und den USA können als beispielhaft angesehen werden.

Schlussfolgerungen:

- *Die Möglichkeiten, die die sog. Neuen Medien und insbesondere die Sozialen Medien bieten müssen auf allen Ebenen des Katastrophenschutzes abgewogen und genutzt werden.*
- *Bei der Krisenkommunikation sind die Sprache und das kulturelle Bezugssystem der adressierten Bevölkerungsgruppen zu beachten.*
- *Die unter Umständen eingeschränkte Erreichbarkeit von besonders vulnerablen Personen (z.B. Ältere, physisch und psychisch Belastete, Arme) muss berücksichtigt und durch alternative Wege kompensiert werden.*
- *Die Krisenkommunikation sollte breit gestreut und nicht auf ein einziges Medium beschränkt werden.*

9 Literaturverzeichnis

- 2009 Victorian Bushfires Royal Commission. 2010.** Final Report - Summary. [Online] Juli 2010. [Zitat vom: 18. Juli 2014.]
http://www.royalcommission.vic.gov.au/finaldocuments/summary/HR/VBRC_Summary_HR.pdf.
- Alberta Emergency Management Agency. 2014.** Personal Emergency Preparedness. [Online] 2014. [Zitat vom: 23. Juli 2014.]
http://www.aema.alberta.ca/personal_emergency_preparedness.cfm.
- American Red Cross . 2010.** Social Media in Disasters and Emergencies. [Online] 2010. [Zitat vom: 03. September 2014.] <http://i.dell.com/sites/content/shared-content/campaigns/en/Documents/Red-Cross-Survey-Social-Media-in-Disasters-Aug-2010.pdf>.
- Archut, Daniel, et al. 2013.** Welche Möglichkeiten bietet der Einsatz von sozialen Medien im Krisen- und Katastrophenmanagement für die Behörden und die Bevölkerung? [Online] 2013. [Zitat vom: 03. September 2014.] http://www.katleuchtturm.de/assets/content/images/pdfs/Projektbericht_Vertiefungsgebiet_Endfassung.pdf.
- Australian Emergency Management Institute. 2014.** Preparing for the Unexpected. Personal and community resilience. [Online] 2014. [Zitat vom: 22. Juli 2014.]
<http://www.em.gov.au/Documents/Preparing%20for%20the%20Unexpected%20=%20two%20page%20format.PDF>.
- Australian Emergency Management. 2013.** Resilient Australia Awards 2013. [Online] 2013. [Zitat vom: 23. August 2014.]
<https://www.em.gov.au/DisasterResilientAustralia/Documents/RAAs2013AwardsBooklet.pdf>.
- Australian Red Cross. 2009.** emergency REDiPlan. [Online] 2009. [Zitat vom: 21. Juli 2014.]
http://www.redcross.org.au/files/REDiPlan_booklet.pdf.
- Australien Government. 2012.** National Emergency Management Volunteer Action Plan . [Online] 2012. [Zitat vom: 29. August 2014.]
<http://www.em.gov.au/Volunteers/Documents/NEMVAP%20-%20MASTER%20PDF%20-%202011.07.2012.PDF>.
- Beck, Ulrich. 1986.** *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne.* s.l. : Edition Suhrkamp, 1986. Frankfurt a. M..
- Biermann, Kai. 2012.** Smartphones ersetzen die Katastrophen-Sirene. *Zeit-Online.* [Online] 2012. [Zitat vom: 03. September 2014.] <http://www.zeit.de/digital/mobil/2012-10/hurrikan-social-media>.

- Bird, Deanne, Ling, Megan und Haynes, Katharine. 2012.** Flooding Facebook – the use of social media during the Queensland and Victorian floods. *The Australian Journal of Emergency Management* 27(1). [Online] 2012. [Zitat vom: 03. September 2014.] http://www.riskfrontiers.com/pdf/flooding_facebook.pdf.
- Bundeskanzleramt Österreich. 2014a.** Selbstschutz im Katastrophenfall. [Online] 2014a. [Zitat vom: 23. Juli 2014.] <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/295/Seite.2950032.html>.
- **2014b.** Warnung im Katastrophenfall . [Online] 2014b. [Zitat vom: 03. September 2014.] <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/295/Seite.2950031.html>.
- Bundesministerium des Innern. 2014.** Unterstützung des Ehrenamts im Bevölkerungsschutz. [Online] 2014. [Zitat vom: 24. August 2014.] http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Bevoelkerungsschutz/Ehrenamt/ehrenamt_node.html.
- Bundesministerium für Inneres. 2014.** Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement (SKKM). [Online] 2014. [Zitat vom: 21. Juli 2014.] http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Zivilschutz/mehr_zum_thema/skkm/start.aspx.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. 2014.** Österreichs Exposition für Alpine Naturkatastrophen . [Online] 2014. [Zitat vom: 18. Juli 2014.] http://www.naturgefahren.at/karten/chronik/oestr_exposition.html.
- Bundeszentrale für politische Bildung. 2012.** 9/11 und die Folgen. [Online] September 2012. [Zitat vom: 18. Juli 2014.] <http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/68721/9-11-und-die-folgen>.
- Bushfire Cooperative Research Centre. 2014.** Evaluation of "Stay or Go" Policy. [Online] 2014. [Zitat vom: 27. August 2014.] <http://www.bushfirecrc.com/projects/c6/evaluation-stay-or-go-policy>.
- Canadian Red Cross. 2012.** Social Media during Emergencies. [Online] 2012. [Zitat vom: 03. September 2014.] http://www.redcross.ca/cmslib/general/pub_social_media_in_emergencies_survey_oct2012_en.pdf.
- Carpenter, Guy. 2005.** Windstorm Erwin / Gudrun - January 2005. [Online] 17. Januar 2005. [Zitat vom: 18. Juli 2014.] http://www.dmi.dk/fileadmin/user_upload/2005-nyheder/8januarstormguycarprapport.pdf.
- CDC Healthy Aging Program. 2014.** Disaster Planning Tips for Older Adults and their Families . [Online] 2014. [Zitat vom: 25. Juli 2014.] http://www.cdc.gov/aging/pdf/disaster_planning_tips.pdf.
- Centers for Disease Control and Prevention. 2014a.** Emergency Preparedness and Response. [Online] 2014a. [Zitat vom: 25. Juli 2014.] http://emergency.cdc.gov/?s_cid=cdc_homepage_topmenu_004.

- . **2012.** Identifying Vulnerable Older Adults and Legal Options for Increasing Their Protection During All-Hazards Emergencies: A Cross-Sector Guide for States and Communities. [Online] 2012. [Zitat vom: 23. August 2014.] <http://www.cdc.gov/phpr/documents/aging.pdf>.
- . **2014b.** Preparedness 101: Zombie Pandemic. [Online] 2014b. [Zitat vom: 23. August 2014.] http://www.cdc.gov/phpr/documents/Zombie_GN_Final.pdf.
- Chowdhury, Parnali Dhar, Haque , C. Emdad und Smith, Graham . 2011.** Critical Review of Climate Change Induced. Psychosocial Impacts and Options for Strength-ening Social Support Systems. *American Journal of Environmental Sciences 7 (4)*. [Online] 2011. [Zitat vom: 29. August 2014.] <http://thescipub.com/PDF/ajessp.2011.316.330.pdf>.
- City of Bellevue. 2002.** Getting Ready... SPAN's guide to Personal & Neighbourhood Preparedness. [Online] 2002. [Zitat vom: 29. August 2014.] http://www.ci.bellevue.wa.us/pdf/Fire/Getting_Ready_-_SPAN_complete_book.pdf.
- Common Ground Health Clinic. 2014.** History of the Clinic . [Online] 2014. [Zitat vom: 31. August 2014.] <http://www.commongroundclinic.org/index.php/aboutus/history>.
- Common Ground Relief. 2014.** About Us. [Online] 2014. [Zitat vom: 31. August 2014.] <http://www.commongroundrelief.org/about-us>.
- Commonwealth of Australia. 2007.** Guidelines for emergency management in culturally and linguistically diverse communities. [Online] 2007. [Zitat vom: 03. September 2014.] <http://www.em.gov.au/Documents/Manual44-GuidelinesforEmergencyManagementinCulturallyandLinguisticallyDiverseCommunities.pdf>.
- . **2009.** Australien Emergency Management Arrangements. [Online] 2009. [Zitat vom: 19. Juli 2014.] <http://www.em.gov.au/Documents/Australian%20Emergency%20Management%20Arrangements.pdf>.
- . **2011.** National Strategy for Disaster Resilience. [Online] Februar 2011. [Zitat vom: 27. August 2014.] <http://www.em.gov.au/Documents/1National%20Strategy%20for%20Disaster%20Resilience%20-%20pdf.PDF>.
- . **2010.** Spontaneous Volunteer Management Resource Kit. [Online] 2010. [Zitat vom: 02. September 2014.] http://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/07_2012/spontaneous.pdf.
- Cottrell, Alison. 2010.** Research report. A survey of spontaneous volunteers. [Online] 2010. [Zitat vom: 02. September 2014.] http://www.redcross.org.au/files/ES0-Research_report.pdf.
- Danish Emergency Agency. 2014.** Kampagner. [Online] 2014. [Zitat vom: 23. September 2014.] <http://brs.dk/FOREBYGGELSE/BRAND/KAMPAGNER/Pages/kampagner.aspx>.

- Danish Emergency Management Agency. 2012a.** Assistance from the Danish Emergency Management Agency. [Online] Januar 2012a. [Zitat vom: 19. Juli 2014.] <http://brs.dk/eng/aboutus/Documents/Assistance%20from%20the%20Danish%20Emergency%20Management%20Agency.pdf>.
- **2012b.** Sounding of sirens. [Online] 2012b. [Zitat vom: 03. September 2014.] <http://brs.dk/eng/aboutus/Documents/Sounding%20of%20sirens.pdf>.
- Die Helfer Wiens. 2014.** Standorte der Sicherheitsinformationszentren (SIZ) in Wien. [Online] 2014. [Zitat vom: 23. Juli 2014.] <http://www.diehelferwiens.at/standorte/siz-wien>.
- Dworzecki, Jacek. 2012.** Crisis Management System in Poland. [Online] 12. April 2012. [Zitat vom: 18. Juli 2014.] <http://www.population-protection.eu/prilohy/casopis/eng/11/52.pdf>.
- Dynes, Russell. 1970.** *Organized Behaviour in Disaster*. s.l. : Heath LexingtonBooks, 1970.
- Europäische Kommission. 2014b.** Denmark - Disaster management structure. [Online] 2014b. [Zitat vom: 21. Juli 2014.] http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/dk/2-dk-1.html.
- **2014c.** Netherlands - Disaster management structure. [Online] 2014c. [Zitat vom: 21. Juli 2014.] http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/nl/2-nl-1.html.
- **2014d.** Poland - Disaster management structure. [Online] 2014d. [Zitat vom: 21. Juli 2014.] http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/pl/2-pl-1.html.
- **2014a.** Sweden - Disaster management structure. [Online] 2014a. [Zitat vom: 19. Juli 2014.] http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/se/2-se-1.html.
- Federal Emergency Management Agency. 2014a.** About Community Emergency Response Team. [Online] 2014a. [Zitat vom: 29. August 2014.] <http://www.fema.gov/community-emergency-response-teams/about-community-emergency-response-team>.
- Federal Emergency Management Agency. 2014b.** About Citizen Corps. [Online] 2014b. [Zitat vom: 29. August 2014.] <http://www.ready.gov/about-citizen-corps>.
- **2014d.** About the Agency. [Online] 2014d. [Zitat vom: 23. September 2014.] <http://www.fema.gov/about-agency>.
- **2014c.** Integrated Public Alert & Warning System. [Online] 2014c. [Zitat vom: 03. September 2014.] <http://www.fema.gov/integrated-public-alert-warning-system>.
- Geißler, Sarah. 2014.** Motivationen „spontaner“ Hilfeleistungen im Krisen- und Katastrophenfall am Beispiel der Flutereignisse in Magdeburg 2013. Berlin : Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, 2014. Unveröffentlichte Masterarbeit.
- Gesemann, Frank. 2014.** Ehrenamtliches Engagement von Migrantinnen und Migranten im Katastrophenschutz . [Online] 25. August 2014. http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2013/10/NL22_Evaluation_PROTECT.pdf.

- Gibbs, Linda I. und Holloway, Caswell F. 2013.** Hurricane Sandy After Action. [Online] 2013. [Zitat vom: 05. September 2014.] http://www.nyc.gov/html/recovery/downloads/pdf/sandy_aar_5.2.13.pdf.
- Gießmann, Sebastian. 2002.** Ereignis und Geschwindigkeit:Über Reaktionszeiten in Krisen und Katastrophen. [Online] 2002. [Zitat vom: 05. September 2014.] http://www.academia.edu/2358077/Ereignis_und_Geschwindigkeit_Uber_Reaktionszeiten_in_Krisen_und_Katastrophen.
- Government of British Columbia. 2014.** Zombie Preparedness Week: Are you ready? [Online] 2014. [Zitat vom: 23. August 2014.] <http://www.emergencyinfobc.gov.bc.ca/zombie-preparedness-week-are-you-ready.html>.
- Government of the Netherlands. 2014.** Voorbereid Zijn Op Noodsituaties. [Online] 2014. [Zitat vom: 25. Juli 2014.] <http://www.denkvooruit.nl/>.
- Helsloot, Ira und Beerens, Ralf. 2009.** Citizens' Response to a Large Electrical Power Outage in the Netherlands in 2007. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2009, Volume 17 Number 1 March 2009.
- Hewsten, Richard. 2007.** Windstorm Erwin. [Online] 19. März 2007. [Zitat vom: 18. Juli 2014.] <http://www.uea.ac.uk/~e470848/Windstorm%20Erwin.htm>.
- HitRadio Ö3. 2014.** Das Team Österreich. [Online] 2014. [Zitat vom: 29. August 2014.] <http://oe3.orf.at/teamoesterreich/stories/2605842/>.
- Internationale Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung. 1999.** Odereinzugsgebiet. Das Hochwasser 1997. [Online] 1999. [Zitat vom: 30. August 2014.] http://databases.eucc-d.de/files/documents/00000231_Bericht%20zum%20Oderhochwasser_IKSO_de.pdf.
- Jachs, Siegfried. 2011.** *Einführung in das Katastrophenmanagement*. Hamburg : Verlag tredition GmbH, 2011.
- Justice Institute of British Columbia. 2014.** Emergencement Management Division. [Online] 2014. [Zitat vom: 14. Februar 2014.] <http://www.jibc.ca/programs-courses/schools-departments/school-public-safety-security/emergency-management-division>.
- Klausing, Lars. 2012.** Steigerung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung am Beispiel der Community Emergency Response Teams (CERT) aus den USA. Bonn : Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, 2012. unveröffentlichte Masterarbeit.
- Kleine Zeitung.at. 2013.** 3.250 für "Team Österreich" im Hochwasser-Einsatz. [Online] 2013. [Zitat vom: 29. August 2014.] <http://www.kleinezeitung.at/nachrichten/chronik/3343459/3-250-fuer-team-oesterreich-hochwasser-einsatz.story>.

- Kundzewicz, Zbigniew W., Szamalek, Krzysztof und Kowalczak, Piotr. 1999.** The Great Flood of 1997 in Poland. [Online] 1999. [Zitat vom: 30. August 2014.]
<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/02626669909492285>.
- Lowe, Seana und Fothergill, Alice . 2003.** A Need to Help: Emergent Volunteer Behavior after September 11th. [Online] 2003. [Zitat vom: 02. September 2014.]
http://www.colorado.edu/hazards/publications/sp/sp39/sept11book_ch11_lowe.pdf.
- McLennana, Blythe J. und Handmera, John. 2012.** Reframing responsibility-sharing for bushfire risk management in Australia after Black Saturday. [Online] 2012. [Zitat vom: 17. Februar 2014.]
http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17477891.2011.608835#.UwH_a6xyW40.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. 2013.** Safety Regions Act. [Online] April 2013. [Zitat vom: 19. Juli 2014.] <http://www.government.nl/files/documents-and-publications/decrees/2010/12/17/dutch-security-regions-act-part-i/safety-regions-act.pdf>.
- National Coordinator for Security and Counterterrorism. 2014.** The organisation. [Online] 2014. [Zitat vom: 21. Juli 2014.]
https://english.nctv.nl/organisation_en/who_is_nctv/the_organisation/.
- National Guard. 2014.** About the Army National Guard. [Online] 2014. [Zitat vom: 21. Juli 2014.] <http://www.nationalguard.mil/AbouttheGuard/ArmyNationalGuard.aspx>.
- National Rural Women's Coalition. 2013.** Weather the storm. Supporting women to prepare for disasters and emergencies. Part One: Program Manual. [Online] 2013. [Zitat vom: 23. August 2013.]
http://www.nrwc.com.au/Portals/43/Documents/0732%20WTS_PartOne_Manual_F.pdf.
- Neuvel, J.M.M., Groenendaal, J. und de Boer, D.J. 2010.** Zelfredzaamheid bij de stroomstoring in de Bollenstreek. [Online] 2010. [Zitat vom: 05. September 2014.]
http://crisislab.nl/wordpress/wp-content/uploads/syntheserapport_onderzoek_definitief1.pdf.
- Noack, Thomas. 2007.** Der Hurrikan Katrina und seine Auswirkungen auf New Orleans, USA. [Online] 2007. [Zitat vom: 05. September 2014.] http://www.sterr.geographie.uni-kiel.de/downloads/noack_examensarbeit.pdf.
- Oberijé, Nancy. 2007.** Civil response after disasters. The use of civil engagement in disaster abatement. [Online] 2007. [Zitat vom: 05. September 2014.]
http://www.nifv.nl/upload/103211_668_1186651791937-Civil_response_after_disasters_TIEMS_N_Oberije_juni_2007.doc.

- Ohder, Claudius, et al. 2014.** Hilfebedarf und Hilfebereitschaft bei Stromausfall. Ergebnisse einer Bürgerbefragung in drei Berliner Bezirken. [Online] Januar 2014. [Zitat vom: 21. Juli 2014.] <http://www.kat-leuchtturm.de/assets/content/images/pdfs/Bericht%20B%C3%BCrgerbefragung%202014.01.16.pdf>.
- Österreichischer Zivilschutzverband. 2014.** Willkommen bei der virtuellen SAFETY-Tour! [Online] 2014. [Zitat vom: 25. Juli 2014.] <http://www.safety-tour.at/safety-tour/aktuell>.
- Österreichisches Rotes Kreuz. 2014.** Erste Hilfe. [Online] 2014. [Zitat vom: 23. Juli 2014.] <http://www.rotekreuz.at/site/erste-hilfe/>.
- Palm , Jenny. 2009.** Emergency Management in the Swedish Electricity Grid from a Household Perspective. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 2009, (17), 1, 55-63.
- Partners for Democratic Change. 2014.** Community Disaster Preparedness: Floods Galvanize Civic Action. [Online] 2014. [Zitat vom: 28. August 2014.] <http://www.partnersglobal.org/network/poland/polish-success-stories/community-disaster-preparedness-floods-galvanize-civic-action>.
- Podewils, Christoph. 2005.** Die Sturmflut von 1953. [Online] Juni 2005. [Zitat vom: 18. Juli 2014.] <http://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/geographie/vertiefung/wasser/flutkatastrophe.html>.
- Podhajsky, Karin . 2007.** "Team Österreich": Hitradio Ö3 und das Rote Kreuz suchen Menschen, die anpacken. [Online] 2007. [Zitat vom: 29. August 2014.] http://www.teachersnews.at/artikel/nachrichten/recht___soziales/003395.php.
- Points of Light Foundation & Volunteer Center National Network. 2003.** Managing Spontaneous Volunteers in Time of Disaster: The Synergy of Structure and Good Intentions. [Online] 2003. [Zitat vom: 02. September 2014.] <http://www.fema.gov/pdf/donations/ManagingSpontaneousVolunteers.pdf>.
- Pollack, M. 1997.** Vertrauen unterspült. *Der Spiegel*. 1997, 31/1997.
- Public Safety Canada. 2014c.** Canada's Platform for Disaster Risk Reduction. [Online] 2014c. [Zitat vom: 25. August 2014.] <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/dsstr-prvntn-mtgtn/pltfm-dsstr-rsk-rdctn/index-eng.aspx>.
- **2014b.** Emergency Preparedness Week. [Online] 2014b. [Zitat vom: 23. Juli 2014.] http://www.getprepared.gc.ca/cnt/rsrscs/ep-wk/_fls/epwt-eng.pdf.
- **2014a.** Government Operations Centre (GOC). [Online] 2014a. [Zitat vom: 21. Juli 2014.] <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rspndng-mrgnc-vnts/gvrnmnt-prtns-cntr-eng.aspx>.

- **2014d.** National Public Alerting System. [Online] 2014d. [Zitat vom: 03. September 2014.] <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/mrgnc-prprdss/ntnl-pblc-lrtng-sstm-eng.aspx>.
- Rodríguez, Havidán, Trainor, Joseph und Quarantelli, Enrico L. 2006.** Rising to the Challenges of a Catastrophe: The Emergent and Prosocial Behavior following Hurricane Katrina. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 2006, March 2006 vol. 604 no. 1 82-101 .
- Ropeik, David. 2012.** Superstorm Sandy reminds us why it's easy to underestimate danger. *Washington Post*. [Online] 2012. [Zitat vom: 03. September 2014.] http://www.washingtonpost.com/opinions/superstorm-sandy-reminds-us-why-its-easy-to-underestimate-danger/2012/11/02/51ccf764-2441-11e2-ac85-e669876c6a24_story.html.
- Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. 2014.** About RCB. [Online] 2014. [Zitat vom: 21. Juli 2014.] http://rcb.gov.pl/eng/?page_id=212.
- Scanlon, Joseph. 1999.** Emergent Groups in Established Frameworks: Ottawa Carleton's Response to the 1998 Ice Disaster. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 1999, Volume 7, Nr. 1.
- **2001.** Lessons Learned or Lessons Forgotten. The Canadian Disaster Experience. [Online] 2001. [Zitat vom: 30. August 2014.] <http://www.iclr.org/listofpublicpolicypap.html>.
- Schicht, Günter und Sticher, Birgitta. 2013.** *Nach der Übung ist vor der Krise*. Frankfurt a.M. : Verlag für Polizeiwissenschaft, 2013.
- Shih, Gerry. 2012.** Over 20 million tweets send as Sandy struck. *Reuters*. [Online] 2012. [Zitat vom: 03. September 2014.] <http://www.reuters.com/article/2012/11/02/us-storm-sandy-twitter-idUSBRE8A116020121102>.
- Sichereits-Informationszentrum Bund. 2014.** Aktuelles. [Online] 2014. [Zitat vom: 23. Juli 2014.] <http://www.siz.cc/bund/aktuelles>.
- Spiegel Online. 2012.** Prepper-Bewegung in den USA: Fit für den Weltuntergang. [Online] 03. August 2012. [Zitat vom: 23. Juli 2014.] <http://www.spiegel.de/politik/ausland/prepper-in-usa-treffen-vorbereitungen-fuer-terror-krisen-katastrophen-a-847972.html>.
- **2013.** Sicherheitslücke in Warnsystem: Montana aufgepasst, die Zombies kommen. [Online] 2013. [Zitat vom: 05. September 2014.] <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/us-notfallwarnsystem-montana-aufgepasst-die-zombies-kommen-a-910338.html>.
- State of Illinois. 2009.** Disaster Declaration Process. [Online] August 2009. [Zitat vom: 19. Juli 2014.] <http://www.illinois.gov/ready/SiteCollectionDocuments/DisasterDeclarationProcess.pdf>.

- Sticher (Hrsg.), Birgitta. 2014.** Die Einbindung der Bevölkerung in das Krisen- und Katastrophenmanagement in Deutschland (der BRD) nach dem Zweiten Weltkrieg. [Online] Mai 2014. [Zitat vom: 01. Juli 2014.] <http://www.kat-leuchtturm.de/assets/content/images/pdfs/Einbindung%20der%20Bev%C3%B6lkerung%20in%20das%20Krisen-%20und%20Katastrophenmanagement%20%2008%2005%202014.pdf>.
- Sticher, Birgitta. 2013.** Lehrstück der Krisenkommunikation. *Sicherheitshalber*. 2013, Ausgabe vom 04.03.2013, S. 2-9.
- Sticher, Birgitta, et al. 2013.** *Anhaltender Stromausfall in Berlin. Stand und Entwicklungsperspektiven des Krisen- und Katastrophenmanagements*. Frankfurt a. M. : Verlag für Polizeiwirtschaft, 2013.
- Stormpins.com. 2014.** StormPins is a social weather and breaking news app that connects you to your community. [Online] 2014. [Zitat vom: 03. September 2014.] <http://www.stormpins.com/>.
- Strate, Leander und Schill, Jürgen. 2013.** Spontanhelfer – Last oder Chance für Katastrophenschutz-Organisationen? *BBE*. [Online] 2013. [Zitat vom: 22. Oktober 2014.] http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2013/10/NL22_Gastbeitrag_Strate_Schill.pdf.
- Süddeutsche.de. 2012.** "Ich bin hier, um dein Gehirn zu fressen". [Online] 16. Mai 2012. [Zitat vom: 23. August 2014.] <http://www.sueddeutsche.de/panorama/kanadische-provinz-warnt-vor-zombie-attacke-ich-bin-hier-um-dein-gehirn-zu-fressen-1.1358766>.
- Swedish Civil Contingencies Agency. 2014.** In Sweden, about twenty emergency alerts are broadcast each year through our public warning systems. [Online] 2014. [Zitat vom: 03. September 2014.] https://www.msb.se/Upload/English/About_MSB_fact/Public%20warning%20systems%20in%20Sweden.pdf.
- Swedish Energy Agency. 2007.** Storm Gudrun. What can be learned from the natural disaster of 2005? [Online] 2007. [Zitat vom: 30. August 2014.] <https://energimyndigheten.w2m.se/FolderContents.mvc/Download?ResourceId=2347>.
- TAZ.de. 2012.** Apokalypse mit Plan. [Online] 24. September 2012. [Zitat vom: 23. Juli 2014.] <http://www.taz.de/!102250/>.
- Team Österreich. 2014a.** Frequently Asked Questions. [Online] 2014a. [Zitat vom: 29. August 2014.] <http://apps.teamoesterreich.at/ueber-uns/faq/>.
- Thielges, Sonja und Mildner, Stormy-Annika. 2012.** USA: Risiko Naturkatastrophen. Hohe Kosten stellen die Regierung in Washington vor enorme Herausforderungen. [Online] Januar 2012. [Zitat vom: 18. Juli 2014.] http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A02_tlg_mdn.pdf.

Toups, Matt. 2005. Common Ground speaks out about police harassment. [Online] 2005.

[Zitat vom: 31. August 2014.]

<http://neworleans.indymedia.org/news/2005/11/6291.php>.

Umweltbundesamt. 2014. Hochwasser. [Online] 2014. [Zitat vom: 18. Juli 2014.]

http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/wasser/hochwasser_wasser/.

Welt der Wunder. 2014. Wird eine Imbissbude zum Katastrophenhelfer? *Welt der Wunder*. 2014, 1/14.

Wiedemann, E. 1997. Überall schwarzer Nebel. *Der Spiegel*. 1997, 34/1997.

WWF Deutschland. 2014. Brandstifter Mensch - immer öfter brennen die Wälder. [Online]

2014. [Zitat vom: 18. Juli 2014.] <http://www.wwf.de/themen-projekte/waelder/waldvernichtung/waldbraende/>.

10 Abkürzungsverzeichnis

BBK	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung
CDC	Centers for Disease Control and Prevention (USA)
CERT	Community Emergency Response Team (USA)
DEMA	Danish Emergency Management Agency
DHS	Department of Homeland Security
DRR	Canada's Platform for Disaster Risk Reduction
EAS	Emergency Alert System (USA)
FEMA	Federal Emergency Management Agency
GOC	Government-Operations-Centre (Kanada)
IPAWS	Integrated Public Alert and Warning System (USA)
NCC	National Crisis Centre (Niederlande)
NERT	Neighborhood Emergency Response Team (USA)
NPAS	National Public Alerting System (Kanada)
NVOAD	National Voluntary Organizations Active in Disaster (USA)
OEM	New York City Office of Emergency Management
ÖRK	Österreichisches Rotes Kreuz
RCB	Government Centre for Security (Polen)
SIZ	Sicherheits-Informationszentrum (Österreich)
SKKM	Staatliches Krisen und Katastrophenmanagement (Österreich)
SPAN	Strengthening Preparedness Among Neighbors (USA)
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
TÖ	Team Österreich
UNISDR	United Nations Office for Disaster Risk Reduction
VCT	Volunteer Coordination Team (USA)
VRC	Volunteer Reception Center (USA)

Anhang

Prinzipien: Managing Unaffiliated Volunteers¹

- (1) **Ehrenamtliche Arbeit und Gemeinschaftsleben:** Freiwilliges Engagement ist ein wertvoller Bestandteil jeder Gemeinde. Freiwillige kommen aus allen Bereichen der Gesellschaft und bieten wichtige Fähigkeiten und Wissen.
- (2) **Die Bedeutung von Partnerprogrammen:** Idealerweise sollten alle Freiwilligen, die Katastrophenhilfe leisten, einer etablierten Organisation angehören, in der sie geschult werden. Allerdings ist bei Katastrophen das spontane Auftauchen von Freiwilligen unvermeidlich. Diese müssen in der Planung berücksichtigt werden.
- (3) **Ehrenamtliches Engagement in vier Phasen:** In allen vier Phasen des Katastrophenmanagementzyklus (Vermeidung, Vorsorge, Einsatz und Wiederherstellung) gibt es für Freiwillige eine Reihe von wichtigen Aufgaben
- (4) **Management Systeme:** Freiwillige sind eine wertvolle Ressource, wenn sie angeleitet und betreut werden. Die Verantwortung für die Vor-Ort-Koordination der Freiwilligen sollte klar zugewiesen sein. Das *Volunteer Coordination Team* (VCT) soll dieses gewährleisten.
- (5) **Gemeinsame Verantwortung:** Die Mobilisierung und Koordinierung von Freiwilligen liegt in erster Linie in der Verantwortung der lokalen Regierung und des Non-Profit-Sektors. Genaue Planung und Strukturen sind notwendig, um den Nutzen der freiwilligen Beteiligung zu maximieren.
- (6) **Erwartungen der Freiwilligen:** Freiwillige können erfolgreich am Katastrophenmanagement partizipieren, wenn sie flexibel, sich den Risiken bewusst und bereit sind, sich von Experten koordinieren zu lassen.
- (7) **Auswirkungen auf Freiwillige:** Die Priorität der ehrenamtlichen Tätigkeit ist Hilfe für andere. Wenn diese richtig gemanagt wird, wirkt sie auch positiv auf die Freiwilligen selbst und trägt damit zur Erholung des Einzelnen und der Gemeinschaft bei.
- (8) **Auf vorhandene Kapazitäten bauen:** Jede Gemeinde verfügt über Einzelpersonen und Organisationen, die wissen, wie man Freiwillige mobilisiert und effektiv einbezieht. Katastrophenschützer sind deshalb aufgefordert, alle vorhandenen Kapazitäten für die Integration von Freiwilligen zu nutzen.
- (9) **Informationsmanagement:** Eine klare, konsistente und zeitnahe Kommunikation ist essentiell für einen erfolgreichen Umgang mit ungebundenen Freiwilligen. Eine Vielzahl von Medien sollte genutzt werden, um die Öffentlichkeit aufzuklären.
- (10) **Einheitliche Terminologie:** Es ist wichtig sich einer einheitlichen Terminologie zu bedienen. Folgende Begriffe werden empfohlen:
 - a. Affiliated volunteers

¹ (Points of Light Foundation & Volunteer Center National Network, 2003 S. 4 f.)

Sie sind bereits in einer anerkannten Freiwilligenorganisation involviert und für spezifische Aktivitäten wie die der Katastrophenhilfe geschult. Im Katastrophenfall werden sie von ihrer Organisation mobilisiert.

b. Unaffiliated volunteers

Sie gehören bisher keiner Organisation an und besitzen keine Ausbildung in Notfallmaßnahmen. Im Katastrophenfall werden sie nicht offiziell aufgerufen, sondern werden durch den Wunsch anderen zu helfen motiviert. Sie können aus dem betroffenen Bereich oder von außerhalb kommen und besitzen eine Vielzahl von Fähigkeiten. (Auch bekannt als convergent, emergent, walk-in oder spontaneous helper.)

Recommendations for preparedness and response to disasters

“When it comes to **preparedness**:

- Massive response to disasters from civilians must be accounted for in preparedness plans:
 - The expected percentage of people needing help with transport to or finding accommodation can be downsized from 25% to 10% and possibly even to 5%. Further research is needed to confirm these figures.
 - Plans to spread injured people over several hospitals should take into account that most of the injured people are transported by own means to the nearest hospital. As a result of this, hospitals in the vicinity of the disaster will quickly be overcrowded.
 - This means that it should be considered not to send ambulances to the nearest hospitals, but to always let them drive to hospitals in other regions, or even abroad.
 - Another possibility to deal with this problem is to find solutions to quickly enlarge the capacity of the nearest hospital, such as mobile units, like the in The Netherlands used SIGMA-teams (teams for quick medical assist).
 - In order to deal with the large amount of people coming to donate goods, it is advised that emergency agencies should enter into an agreement with a distribution firm, preferably having several distribution centers at its disposal. People can be asked to deliver their goods to a distribution center away from the disaster scene. In this way people bringing goods will not disturb save and rescue activities at the disaster scene.
- Behavior of panic en apathy should not be part of training material. Further research is needed for the aspect of looting, in order to confirm or refute this behavior in case of disaster.
- In order to effectively coordinate responding people in times of disaster, it is advised that the government should try to activate civilians as much as possible to participate in associations in their community, especially in their own neighborhood. In this way, in case of disaster, people can be coordinated via their leaders.

When it comes to **response** it is essential that people wanting to offer their help can do this in a way that it contributes to fighting the disaster:

- In order to use all the help that is offered, let civilians as much as possible carry on with their helping behavior and try to facilitate this. Do not take over tasks from civilians that are carried out in a proper way.
- In order to make sure civilians know how their help can be offered in an effective way, they should shortly after the disaster has stricken be informed about what has

happened, what the government is doing, what help from civilians is needed and where civilians can report themselves to offer their help.

- establish a communication center as soon as possible, in order to coordinate help from whoever offers help;
- appoint a leader for coordination of civilians wanting to help and designate groups of civilians to certain areas.”¹

¹ Oberijé, 2007 S. 16 f.