

bagfa

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freiwilligenagenturen e.V.

Handreichung

KRISENENGAGEMENT (CRISIS VOLUNTEERING)

HANDLUNGSPERSPEKTIVEN FÜR FREIWILLIGENAGENTUREN

Ein Diskussionspapier von Roland Roth





Prof. Dr. Roland Roth. (© ehl)

Über den Autor

Dr. Roland Roth war zuletzt Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule Magdeburg-Stendal. Er forscht seit langem u.a. zu bürgerschaftlichem Engagement und ist als Sachverständiger und Gutachter in Sachen Demokratieentwicklung aktiv. Er war sachverständiges Mitglied in der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ und Jurymitglied des Wettbewerbs „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik“. Zu seinen jüngsten Publikationen zählt das Buch „Demokratie wirksam fördern. Handlungsempfehlungen für eine demokratische Praxis.“

Das Thema „Krisenengagement“ beschäftigt ihn schon länger auch im internationalen Kontext. Gemeinsam mit der bagfa hat Roland Roth das Thema für die Freiwilligenagenturen erschlossen.

Impressum

Herausgeberin:

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen (bagfa) e.V.

Potsdamer Str. 99, 10785 Berlin

Tel.: 030 / 20 45 33 66

Fax: 030 / 28 09 46 99

bagfa@bagfa.de

www.bagfa.de

Geschäftsführung: Tobias Kemnitzer (V.i.S.d.P.)

Text und Redaktion: Roland Roth

Layout: Atelier 124 | Maria Kempfer

Foto Deckblatt: <https://pixabay.com>

© bagfa, März 2023

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

EINFÜHRUNG



Freiwilligenagenturen sind Seismographen.

Sie wissen, dass und wie sich Bedarf und Bedürfnisse verändern. Sie erkennen Trends und Potenziale, spüren Talente auf und können Entwicklungen aufnehmen.

Freiwilligenagenturen folgen einem klaren Kurs: Sie lotsen auch durch raue See, wenn Krisen von Klima bis Umwelt, und von Flucht bis Pandemie schnelle Hilfen erforderlich machen.

Wenn Menschen Menschen brauchen. Freiwilligenagenturen handeln vorausschauend und mit Weitblick. Sie sind sensibel für alle Arten von Begegnungen, stellen sich auf jeden Menschen und jede Organisation in besonderer Weise ein und geben als Zukunftslabore Raum zum Experimentieren. Mitmischen jederzeit möglich!

<https://bagfa.de/ueber-die-bagfa/freiwilligenagenturen>

Eine dichte Folge von Krisen und Notlagen ist auch eine Herausforderung für das bürgerschaftliche Engagement. Es ist zum einen von Pandemien und anderen Katastrophen selbst betroffen und eingeschränkt, zum anderen reagieren freiwillig Engagierte auf Notlagen, bieten Hilfe und Unterstützung an. Dies geschieht traditionell in den klassischen Hilfsorganisationen, die weitgehend von geschulten Freiwilligen getragen werden und zum festen Bestandteil des institutionellen Notfallmanagements gehören. In jüngerer Zeit gewinnt unabhängig davon das ungebundene Spontanengagement

an Bedeutung, wenn es um die Bewältigung von Krisenlagen geht. Hier liegt eine Chance für Freiwilligenagenturen, die besonders durch die Unterstützung des ungebundenen Krisenengagements und seine Vernetzung mit anderen Akteuren der Notfallhilfe einen wichtigen Beitrag zur Linderung von Krisenfolgen und insgesamt zu einer krisenfesteren Gesellschaft leisten können. Der Beitrag lotet auf Grundlage praktischer Erfahrungen und einer explorativen Umfrage die Bedingungen und Möglichkeiten für eine lokale Stärkung des Krisenengagements durch Freiwilligenagenturen aus.



I. DIE NEUE NORMALITÄT VON KRISEN UND KATASTROPHEN ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DIE ORGANISIERTE NOTFALLHILFE

Zu den Kennzeichen unserer Zeit gehört eine dichte Folge von krisenhaften Herausforderungen, die das Alltagsleben vieler Menschen auch in den reichen Ländern des globalen Nordens erschüttern, zuweilen sogar ihre Existenz und ihr Leben bedrohen. Wir erleben eine Beschleunigung und Überlagerung von Krisen unterschiedlichen Charakters: durch den Klimawandel ausgelöste Naturkatastrophen wie etwa Hitzeperioden, Starkregen und Hochwasserereignisse, Pandemien als eine von vielen negativen Globalisierungsfolgen, Zoonosen als Ergebnis von Naturzerstörung, Artensterben, intensive Migrationsbewegungen als Folge von Hunger, Klimawandel und nicht zuletzt Krieg. Vieles spricht dafür, dass diese verstärkte Krisenanfälligkeit bereits zur neuen Normalität gehört, die in allen gesellschaftlichen Bereichen zu spüren ist. Angesichts der Gefahren für Leib und Leben, für Natur und Eigentum, aber auch für Demokratie und gesellschaftlichen Zusammenhalt haben die vielfältigen Krisenerfahrungen zur verstärkten Suche nach Schutz und Sicherheit geführt. Es geht dabei nicht nur um Gesundheitsschutz, Hilfs- und Rettungsdienste oder um „Kritische Infrastrukturen“, die auch in Krisenzeiten Kommunikation, Produktion und Mobilität garantieren sollen. Gesucht werden vielmehr tragfähige Elemente einer krisenfes-

ten bzw. resilienten Gesellschaft und Demokratie. Seit 2022 befasst sich z.B. eine von Bürgerforen begleitete Landtags-Enquete in Baden-Württemberg mit dem Thema „krisenfeste Gesellschaft“.

Zu dieser Suche nach mehr Resilienz haben auch die oft ernüchternden Erfahrungen mit dem bestehenden institutionellen Gefüge von Schutz und Vorsorge, von Notfallmanagement und der Bearbeitung von Krisenfolgen beigetragen¹. Hinzu kommen anwachsende Defizite in der öffentlichen Infrastruktur, die sich in Krisenlagen besonders bemerkbar machen, wie z.B. die digitale Grundversorgung in Pandemie-Zeiten. Das bestehende Sicherheitssystem scheint relativ fit für alltägliche Notfälle, aber erstaunlich unvorbereitet und überlastet, wenn es zu größeren Krisenlagen kommt. Diese Botschaft geht von so unterschiedlichen Ereignissen wie der vorübergehenden Grenzöffnung für Geflüchtete im Herbst 2015, der Anfang 2020 einsetzenden Corona-Pandemie oder der Hochwasserkatastrophe im Ahrtal im Sommer 2021 aus. Der Veränderungs- und Erneuerungsbedarf für zeitgemäße und resilientere Infrastrukturen ist enorm² und reicht von defizitären Warnsystemen über einen überforderten Föderalismus bis zur strukturellen Abhängigkeit von Lieferketten und Rohstoffen.

¹ Bereits im Vierten Gefahrenbericht der Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern von 2011 heißt es dazu für den Bereich Klimawandel: „Aus der Sicht der Klimaforschung ist die Prognose des künftigen Auftretens von Extremwetterereignissen mit großen Unsicherheiten behaftet. Umso wichtiger ist es, vorsorglich Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen deutlich, dass Extremwetterereignisse in einer Häufigkeit aufgetreten sind, dass sie nicht mehr als ‚Jahrhundertereignisse‘ eingestuft werden dürfen, die in den Bereich des ‚Restrisikos‘ verbannt werden und damit bei planerischen Überlegungen über die erforderliche Ausstattung und die Organisation der Gefahrenabwehr unberücksichtigt bleiben. Beispiele aus jüngerer Zeit für solche Extremereignisse sind die Waldbrände in Portugal, der Russischen Föderation und in Griechenland, Überschwemmungen in Deutschland, in der Tschechischen Republik, Polen und Österreich, extreme Lawinenabgänge in Österreich und in der Schweiz sowie extreme Stürme. Die übereinstimmenden Erfahrungen aus diesen Ereignissen waren, dass die Leistungsfähigkeit der behördlichen Einsatzorganisationen auf nationaler Ebene und im Rahmen der EU schnell erschöpft war“ (Schutzkommission 2011: 39).

² Jeremy Rifkin zitiert einen eindrucksvollen Umbauplan für eine resiliente Infrastruktur 3.0 für die USA von 2020 bis 2040 (2022: 231f.), der bei allen Unterschieden zur Situation in Deutschland den enormen Reform- und Investitionsbedarf deutlich macht, wenn es um grundlegende Antworten auf aktuelle Krisen geht.

Es kann vor diesem Hintergrund nicht verwundern, dass dabei auch das bürgerschaftliche Engagement verstärkt in den Blick genommen wird. Es spielt traditionell bei der Bewältigung von Krisenlagen eine wichtige Rolle. Dies gilt öffentlich anerkannt und weithin sichtbar für die Freiwilligen in den „Blaulichtorganisationen“, wie das Deutsche Rote Kreuz oder den Malteser Hilfsdienst. Sie gehören zu den BOS („Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben“), ein Netzwerk, das auf eine lange Geschichte zurückblicken kann und nach eigenen Angaben zu 90 Prozent von meist professionell ausgebildeten Ehrenamtlichen getragen wird. Es handelt sich dabei weitgehend um ein hierarchisches Gefüge aus staatlichen Behörden, Hilfs- und Rettungsorganisationen, die professionelle Hilfe mit organisierter Ehrenamtlichkeit verbinden, wie z.B. das Technische Hilfswerk oder die Freiwillige Feuerwehr:

Es ist ein föderal geprägtes, subsidiär aufgebautes System auf ehrenamtlicher Basis, in das öffentliche Einrichtungen und Ämter eingebunden sind³. Die Organisationen des Notfallnetzwerks zeichnen sich dadurch aus, dass sie ausgebildete und trainierte Laien als ehrenamtliche Helfer:innen in die profes-

sionelle Notfallbewältigung einbinden und in einem hierarchischen Gefüge verlässlich Hilfe anbieten können. Freiwilligkeit wird so zu ehrenamtlicher Tätigkeit, über die Organisationen in Einsatzplänen verfügen können. Ein Teil des gesellschaftlichen Hilfefentials wird damit steuerbar, Hilfebedarfe und -ziele können vorgegeben werden (vgl. Ellebrecht 2020: 140).

Daneben hat es stets auch die solidarische Hilfe in Nachbarschaften und von Spontanhelfer:innen gegeben, die nicht in die kontinuierliche Arbeit der Hilfsorganisationen eingebunden sind.

Zu den unbeabsichtigten Folgen des gut etablierten Notfallnetzwerks dürfte die weitgehende psychische und kognitive Entlastung von Bevölkerung und Politik gehören. Es fehlt an Risiko- und Katastrophenbewusstsein (trotz WHO-Richtlinie und Sendai-Rahmenwerk). Mit 190 Todesopfern und rund 33 Mrd. Euro Sachschaden war das Hochwasser im Juli 2021 ein Schock, der die Mängel im deutschen System des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenvorsorge überdeutlich gemacht hat.

KRISEN ENGAGEMENT

³ Dieses dezentrale, aber integrierte System lässt sich wie folgt charakterisieren: „Die Zuständigkeit für die flächendeckende Vorsorge und die Abwehr von alltäglichen Gefahren liegt bei den Kommunen. Erst wenn die Lage vor Ort nicht mehr mit eigenen Kräften – einschließlich der nachbarschaftlichen überörtlichen Hilfe – bewältigt werden kann, übernehmen nach den entsprechenden Katastrophenschutzgesetzen der Länder die darin bestimmten untersten Katastrophenschutzbehörden (Kreise/kreisfreie Städte) die Koordinierung und einheitliche Steuerung der örtlichen Einsatzkräfte. Bei Bedarf wächst das System von der Kreisebene weiter bis auf die Landesebene. Den Ländern obliegt im Katastrophenfall das operative Krisen- und Koordinationsmanagement, und zwar auch bei solchen Katastrophen und Unglücksfällen, die das Gebiet mehr als eines Landes betreffen. Der Bund kann bei friedensmäßigen Großschadenslagen auf Ersuchen der Länder nach § 16 ZSKB (Gesetz über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes) für bestimmte Maßnahmen eine zentrale Koordinierung übernehmen, insbesondere die Vermittlung von Engpassressourcen. Er erhält hierbei allerdings kein Weisungsrecht, sondern kann lediglich vermitteln und empfehlen. Das operative Krisenmanagement verbleibt bei den Ländern“ (Gnedler 2015: 17f.).

II. SPONTANHELFENDE ALS NEUE AKTEURSGRUPPE

Besonders in jüngerer Zeit machen in Krisenlagen die selbstorganisierten, spontanen Helfer:innen auf sich aufmerksam, die sich in wachsender Zahl engagieren und denen überwiegend ein positiver Beitrag zur Krisenbewältigung bescheinigt wird. In Deutschland ist dies verstärkt seit den Hochwasserereignissen von 2002 und 2013 der Fall⁴. Bereits 2015 wurde die Erwartung ausgesprochen, dass die Akteursgruppe der ungebundenen Helfer:innen „auch in zukünftigen Katastrophenlagen eine Rolle spielen wird“ (Ely u.a. 2015: 77f.). Dieses anlassbezogene Engagement von Menschen, die nicht unmittelbar von Krisenlagen betroffen sind, ist eine Unterstützung, aber auch eine Herausforderung für die organisierte Notfallhilfe, weil sie als „unberechenbar“ und nur schwer organisierbar erscheinen: „In dem Moment nun, in dem die Gesellschaft ins digitale Zeitalter eintritt, rückt der große Rest ‚ungebundener Helfer‘ einmal mehr ins organisationale Blickfeld. Massenmedien und soziale Netzwerke machen es heute möglich, zeitnah über akute Notfälle zu informieren, die sich in der näheren Umgebung ereignen, so dass jeder selbst eingreifen kann oder könnte. Kamen früher nur die unmittelbar Anwesenden als potenzielle Ersthelfer in Frage, kommt heute ein weitaus größerer Personenkreis in Betracht. Nicht nur verbreiten sich Nachrichten über größere Unglücke heute zeitnah, bei Installation der richtigen Software können sogar mittelbar Anwesende, die sich jenseits der Wahrnehmungssperipherie befinden, über sich in der Nähe

ereignende kleinere Notfälle informiert und zur spontanen Hilfeleistung motiviert werden. Für die Organisationen ist damit eine Hilfsressource greifbar, die über das Konzept Ehrenamt bisher nicht erreichbar war, deren Steuerung sich aber als wesentlich diffiziler erweist. Als Nichtmitglied bleibt der neue Helfer ‚ungebunden‘. Während die Organisation über das Ehrenamt noch soziale Anerkennung versprechen und im Gegenzug koordiniertes Engagement erwarten konnte, bleiben Motivation und Verpflichtung des ungebundenen Helfers für sie weitgehend unberechenbar“ (Ellebrecht 2020: 141). Versuche, zu einer stärkeren produktiven Verknüpfung zu gelangen (s. INKA-Programm: <https://www.drk.de/forschung/forschungsprojekte/abgeschlossene-projekte/inka/>), waren bislang jedoch nur begrenzt erfolgreich.

Dieses ungebundene, anlassbezogene Engagement in Notfällen („crisis volunteering“, „emergent engagement“ etc.) wird international verstärkt wahrgenommen und gewinnt – nicht zuletzt aufgrund allgemein verbesserter Mobilität und digitaler Kommunikation – als eigenständige Aktionsform im Notfallmanagement an Bedeutung. Dabei kann dieses Engagement beachtliche Ausmaße annehmen und – wie im Falle der Geflüchtetenhilfe – die organisierten Hilfsstrukturen zumindest phasenweise ersetzen und in den Schatten stellen. So ist trotz aller Fluktuationen in Deutschland seit 2014/15 ein mittelgroßer Engagementbereich mit

⁴ Hier einige Definitionsmerkmale des neuen Krisenengagements: „Ungebundene Helfer*innen im Bevölkerungsschutz sind nicht unmittelbar Betroffene, die eigenständig aktiv werden aus dem Bedürfnis heraus, anderen in einer Notlage zu helfen. Sie sind nicht als Mitglieder einer Organisation des Katastrophenschutzes im Einsatz. Von einer Ausbildung im Bevölkerungsschutz kann nicht ausgegangen werden. Die Freiwilligen bringen eine Vielzahl von Fähigkeiten aus ihrem persönlichen und ggf. beruflichen Hintergrund in die Hilfe ein. Diese wird gemeinwohlorientiert, unentgeltlich und in der Regel außerhalb ihres unmittelbaren räumlichen wie sozialen Umfelds erbracht. Die Helfer*innen mobilisieren sich bzw. koordinieren ihre Hilfstätigkeiten selbstständig und ereignisbezogen insbesondere über Social Media, v. a. Facebook und Twitter. ... Das Engagement der ungebundenen Helfer*innen zeichnet sich vor allem durch hohe Selbstorganisation aus. Die Hilfsaktionen gehen weit über die Unterstützung bestehender Hilfeleistungsstrukturen hinaus. Vereinzelt nehmen sie entscheidende Hilfsmaßnahmen vollständig und eigenverantwortlich in die Hand“ (Ely u.a. 2015: 75f.).

eigenen Organisationsstrukturen entstanden, in dem laut Freiwilligensurvey 2019 etwa acht Prozent aller freiwillig Engagierten aktiv sind⁵.

Hier ist auch eine wesentliche Voraussetzung für die schnelle und umfangreiche Spontanhilfe für die

Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine nach dem russischen Überfall zu sehen. Ähnlich beeindruckende Daten gibt es aus Lokal- und Regionalstudien zum Krisenengagement während der COVID-19 Pandemie oder bei verschiedenen Hochwasser-Ereignissen⁶.

Folgende Beobachtungen lassen sich vermutlich verallgemeinern:

- Ungebundenes Engagement ist zahlenmäßig bedeutsam. Es kann in akuten Notsituationen sogar umfangreicher sein als das organisierte Ehrenamt.
- Der Beitrag zur Bewältigung von Notfallsituationen sollte zunehmend öffentliche Aufmerksamkeit und professionelle Anerkennung erhalten.
- Spontan und selbstorganisiert werden auch Personengruppen aktiv, die sonst nur in kleineren Zahlen im freiwilligen Engagement zu finden sind.
- Ungebundene Notfallhilfe lässt sich in der Regel nicht auf Dauer stellen.
- Die Trennung von organisierten und ungebundenen Helfer:innen trifft nur aus der Perspektive von Notfallorganisationen zu. Spontanhilfe leisten nicht selten Menschen, die in Vereinen und Organisationen anderer Engagementbereiche freiwillig aktiv sind.
- Themenverschiebungen und -erweiterungen können zur Transformation des Notfallengagements in Richtung Notfallvorbeugung beitragen.

Dennoch erfährt das ungebundene, anlassbezogene Engagement in Notsituationen weder in den aktuellen Debatten über Notfallhilfe, Katastrophenvorsorge und Kritische Infrastrukturen noch in der allgemeinen Debatte über bürgerschaftliches Engagement besondere Aufmerksamkeit – vom Engagement für Geflüchtete einmal abgesehen. Über die Ursachen dieser weitgehenden Ausblendung soll hier nicht spekuliert werden, aber eine These gilt es ernst zu nehmen: „The inability to manage such spontaneous volunteering is a key reason for this neglect by emergency/crisis/disaster professionals“ (Aguirre et al. 2016: 311). Die deutsche Engagementdebatte und -praxis ist stark von der organisierten Zivilgesellschaft geprägt. Vereine und

Verbände dominieren, ihre Leistungen und Nöte stehen im Zentrum. Stets geht es um die Frage, wie Engagierte möglichst dauerhaft für die eigene Organisation gewonnen werden können. Dabei ist eine wachsende Bedeutung von Kurzzeit-Engagement zu beobachten: 77 Prozent der Freiwilligenagenturen machen 2019 solche Angebote (Speck u.a. 2021: 29).

Für die spontanen Helfer:innen geht es doch eher darum, wie sie möglichst wirksam zur Bewältigung einer akuten Notsituation beitragen können, ohne dauerhafte und verbindliche Verpflichtungen einzugehen. Temporäres und stärker selbstbestimmtes Engagement ist attraktiver. Sie benötigen nütz-

⁵ „Insgesamt, das heißt unabhängig von ihrem aktuellen Engagementstatus, haben sich 12,4 Prozent der Menschen ab 14 Jahren in Deutschland in der Zeit von 2014 bis 2019 für Geflüchtete oder Asylsuchende freiwillig engagiert“ (Simonson u.a. 2022: 187). Nahezu ein Viertel dieser 2019 Engagierten (23,6 %) hat sich in den letzten 5 Jahren für diese Gruppe engagiert (Simonson u.a. 2022: 190).

⁶ Ein Beispiel aus den Corona-Hilfen im ersten Lockdown: „In einer repräsentativen Umfrage der Universität Konstanz gaben im April und Mai 2020 rund die Hälfte der Befragten an, anderen Menschen geholfen zu haben. Zugleich belief sich der Anteil derjenigen, die Unterstützung durch andere Menschen erhalten hatten, auf etwa 16 Prozent“ (Kooß/Bertogg 2020: 3).

liche Informationen, eigene Handlungsspielräume, eine passende Infrastruktur vor Ort (digital, Mobilitätsangebote), um möglichst nicht frustriert im Wege rumzustehen. Spontane Hilfsbereitschaft ist Chance und Herausforderung. Über das spontane Krisenengagement wissen wir noch viel zu wenig⁷.

Wie kann es vorbereitet und gefördert werden, wie können Formen der Unterstützung aussehen, die dem Eigensinn und den Handlungspotentialen dieser Form des Engagements gerecht werden? Welche Anreize und Formen der Anerkennung sind für diese Engagierten hilfreich?

Auch aus diesem Grunde ist es verdienstvoll, wenn sich Freiwilligenagenturen dem Krisenengagement zuwenden. Die Vernachlässigung des Krisenengagements in der öffentlichen Wahrnehmung hat eine Reihe von negativen Folgen:

- ▶ Jenseits der BOS bleibt die Zivilgesellschaft als Adressat und Akteur der öffentlichen Krisenkommunikation weithin unberücksichtigt.
- ▶ Sowohl die Vielfalt des „crisis volunteerism“ als auch seine spezifischen Beiträge zur Krisenbewältigung werden unterschätzt und nicht angemessen gewürdigt. So bleiben die Potentiale, die von den neuen Freiwilligen eingebracht werden, womöglich ungenutzt (Strandh 2019).
- ▶ Freiwilliges Engagement kann das Krisenbewusstsein schärfen und für Risiken sensibilisieren. Die Ausblendung von zivilgesellschaftlichen Handlungsmöglichkeiten jenseits der organisierten Notfallhilfe reduziert die Chance, demokratieverträgliche Antworten auf Krisenlagen zu finden, und begünstigt damit autoritäre „Lösungen“, die wiederum – wie die jüngsten Corona-Erfahrungen gezeigt haben – gesellschaftliche Widerstände und die Leugnung von Gefahren hervorbringen können.
- ▶ Gerade vom ungebundenen spontanen Krisenengagement können innovative Ideen und Beiträge für eine resilientere Gesellschaft erwartet werden. Der „unprofessionelle“ Blick kann für die Auseinandersetzung mit Krisenursachen sensibilisieren und einen Beitrag zur gesellschaftlichen Zukunftsfähigkeit leisten, wenn die Erfahrungen im Krisenengagement eine öffentliche Plattform erhalten.

⁷ Die 2015 aufgelöste unabhängige Schutzkommission des Bundesinnenministeriums hat in ihrer Stellungnahme zu den Hochwassereignissen von 2013 zentrale Herausforderungen für einen produktiven Umgang mit der „neuen Form des bürgerschaftlichen Engagements“ benannt. Sie sollen hier ausführlich zitiert werden, weil viele dieser Fragen bislang unbeantwortet geblieben sind:

1. Ist der Einsatz spontaner selbstorganisierter Helfer bei anderen Ursachen, wie z.B. Pandemien, Erdbeben, Explosionen etc. auch so hoch? Welche Merkmale von Katastrophen begünstigen selbstorganisierte ehrenamtliche Hilfe, welche hemmen sie? Lässt sich eine weitgehend verlässliche Prognose ableiten, ob bzw. wann spontane selbstorganisierte Helfer zur Verfügung stehen werden?
2. Wie lassen sich die – positiven oder negativen – Effekte aus der Mitwirkung von spontanen selbstorganisierten Helfern bilanzieren, z.B. mittels SWOT-Analyse - Methode zur Identifizierung der Stärken (Strengths), Schwächen (Weaknesses), Chancen (Opportunities) und Bedrohungen/Risiken (Threats) - in Fallstudiengebieten an Elbe und Donau?
3. Gibt es Mechanismen zur Steuerung der spontanen selbstorganisierten Helfer und damit zur Optimierung der ad-hoc-Maßnahmen (Sammlung von Hilfsgütern für die betroffene bzw. materiell geschädigte Bevölkerung, Aktivierung spezieller Arbeitsleistungen oder dgl.)?
4. In welchen Fällen wäre die Steuerung/Koordinierung der spontanen selbstorganisierten Helfer kontraproduktiv? Lassen sich die spontanen selbstorganisierten Helfer in allen Fällen beeinflussen? In welchem Ausmaß sind eine Kontrolle der spontanen selbstorganisierten Helfer und ihre Koordination durch die Gefahrenabwehrbehörde überhaupt nötig?
5. Welche Art von Hilfe kann von spontanen selbstorganisierten Helfern besonderes gut geleistet werden, welche nicht? Welche Leistungspotenziale sind vorhanden und können gezielt genutzt werden? Inwieweit müssen selbstorganisierte Helfer vorher eine Mindestqualifikation für denkbare Aufgaben erwerben (z.B. Eigen- und Unfallschutz)?
6. Inwieweit müssen die Führungskräfte der operativen taktischen Einheiten (z.B. Gruppen- und Zugführer) zusätzlich qualifiziert werden, damit sie die spontanen selbstorganisierten Helfer effektiv in die Maßnahmen integrieren können, ohne diese zu demotivieren? Wie wäre so eine Qualifikation inhaltlich zu gestalten?
7. Muss die technische Ausstattung der taktischen Einheiten für die Integration der spontanen selbstorganisierten Helfer erweitert werden?
8. Was kann bzw. muss die Gefahrenabwehrbehörde bei der Gefahrenabwehrplanung diesbezüglich berücksichtigen?“

(Schutzkommission 2014: 4).

III. ERFAHRUNGEN DER FREIWILLIGENAGENTUREN MIT DER SPONTANEN NOTFALLHILFE. BEFUNDE EINER AKTUELLEN BEFRAGUNG

Mit Ausnahme des Engagements für Zugewanderte und Geflüchtete⁸ liegen für Deutschland bislang keine aussagekräftigen Daten zum Ausmaß und zur Entwicklung des spontanen und ungebundenen Krisenengagements vor. Wir wissen allerdings, dass sich der Anteil des unorganisierten und kurzfristigen Engagements insgesamt in den letzten Jahrzehnten erhöht hat und inzwischen rund ein Fünftel aller Freiwilligentätigkeiten ausmacht. In den Unfall- und Rettungsdiensten sowie der freiwilligen Feuerwehr engagieren sich in den letzten beiden Jahrzehnten ohne große Veränderungen rund 1,9 Millionen Menschen, das entspricht 2,7 Prozent der Personen ab 14 Jahren (Simonson u.a. 2022: 116f.).

Eine im November 2022 von der bagfa durchgeführte explorative Kurzumfrage zur Rolle von Freiwilligenagenturen in Katastrophenfällen und Krisenlagen kann den Mangel an Daten zum individuellen Krisenengagement nicht ausgleichen. Aber sie macht deutlich, in welchem Umfang dieses Thema bereits in ihrer Praxis vor Ort angekommen ist.

An der Online-Umfrage haben sich 171 Einrichtungen der 412 bundesweit angeschriebenen Freiwilligenagenturen beteiligt. Dieser Rücklauf lässt weitgehend verlässliche Aussagen über Trends in diesem Handlungsfeld zu.

Der erste, vielleicht überraschende Befund lautet, dass die Bewältigung von Krisen und Katastrophen längst zum Aufgabenfeld von Freiwilligenagenturen gehört. Von den 160 Einrichtungen, die auf diese Frage geantwortet haben, waren 89 Prozent schon einmal in der Geflüchtetenhilfe aktiv, 86 Pro-

zent anlässlich der Corona-Pandemie, 11 Prozent bei Hochwasser- und ein Prozent bei Hitzeereignissen. Nur 6 Prozent der Freiwilligenagenturen gab an, noch nie zur Bewältigung einer Krisen- oder Katastrophenlage beigetragen zu haben.

Das wirkliche Ausmaß des Engagements liegt noch über diesen Angaben zu den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten. Das gilt vor allem für die Ukrainehilfe, die von zahlreichen Teilnehmer:innen der Umfrage zusätzlich hervorgehoben wurde.

Bei der Frage nach den übernommenen Aufgaben dominiert mit 96 Prozent die Vermittlung von Freiwilligen, 75 Prozent der Einrichtungen haben über Handlungsmöglichkeiten informiert und 70 Prozent haben Spontanhelfende koordiniert. Über 50 Prozent der Freiwilligenagenturen waren in der Vernetzung mit anderen gemeinnützigen Organisationen, in der Beratung und Gestaltung von Einsatzmöglichkeiten sowie in der Koordination und Vermittlung zwischen staatlichen, gemeinnützigen und anderen Akteuren aktiv. Knapp die Hälfte aller Einrichtungen engagierte sich in der Begleitung, Supervision und/oder Fortbildung von Freiwilligen. Nur 15 Prozent kümmerten sich um die Versorgung der Spontanhelfenden. Zusätzlich werden krisenspezifische Leistungen, wie Übersetzungshilfen und die Beratung von Geflüchteten oder Impfpflichtigen und Impfkationen für Ältere genannt.

Auf die Frage, welche Rolle sie bei künftigen Not- und Krisenfällen stärker übernehmen möchten, haben 45 Prozent der Befragten geantwortet. Im Zentrum der Antworten steht die Stärkung der Kernbereiche von Freiwilligenagenturen: Beratung,

⁸ Allerdings sind für diesen Bereich die Daten des Freiwilligen surveys 2019 problematisch, weil nicht hinreichend zwischen dem Engagement für und gegen Geflüchtete differenziert wird (vgl. Roth 2022: 113ff.; hierzu auch Ahrens u.a. 2021).

Vernetzung und Koordination von Freiwilligen, Organisationen und Kommunen. Einige Antworten machen auf Kapazitätsgrenzen aufmerksam. Ohne zusätzliche Ressourcen sei an ein erweitertes Engagement in diesem Bereich nicht zu denken. Interessant ist noch die Idee, ein Netzwerk von Spontanhelfer:innen mit Hilfe einer App aufzubauen bzw. speziell für diese Zielgruppe als Anlaufstelle zu fungieren. Von Selbstbewusstsein und Erfahrungswissen zeugt auch die Absicht, künftig Politik und Verwaltung in Sachen Krisenengagement zu beraten und in Krisenstäben mitzuwirken.

Rund zwei Drittel der befragten Freiwilligenagenturen konnten bislang in Krisenstäben und Notfallplanungen mitwirken, ein Drittel ist nicht einbezogen worden. Die Erfahrungen der einbezogenen Freiwilligenagenturen fallen insgesamt sehr unterschiedlich aus, wobei positive Aussagen überwiegen. In einer beachtlichen Anzahl von Kommunen und Landkreisen sehen sich Freiwilligenagenturen frühzeitig, wertschätzend und auf gleicher Augenhöhe in Notfallplanungen einbezogen und in ihren Beiträgen zur Krisenbewältigung angemessen gewürdigt. Der Nutzen solcher Koordinationsgremien und Planungsstäbe wird überwiegend positiv gesehen. In den Antworten deutet sich an, dass die Wertschätzung durch die politische Spitze, klare Zuständigkeiten in der Verwaltung, deren personelle Ausstattung und Koordinationsleistung in der Krisenkommunikation wichtige Erfolgsfaktoren darstellen. Das gilt auch für positive Vorerfahrungen in früheren Krisensituationen sowie die Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten der Freiwilligenagenturen selbst, d.h. sie müssen etwas zu bieten haben. Am einfachsten scheint die Einbeziehung in Krisenstäbe dort zu gelingen, wo Kommunen und Landkreise Träger der Freiwilligenagenturen sind.

Es wird jedoch auch auf eine Reihe von negativen Erfahrungen hingewiesen. Die Einbeziehung erfolgte zu spät und blieb unverbindlich. Die Arbeitsweise des Gremiums wurde als zu langsam und ineffektiv erlebt. Oft fehlten die nötigen Mittel, um gute Ideen und Vorschläge des Krisenstabs auch umzusetzen. Wenn es um die Verteilung von

Geldern gegangen sei, setzten sich die etablierten Hilfsorganisationen durch.

Generell bringen einige Antworten zum Ausdruck, dass die Berücksichtigung und Wertschätzung des spontanen Krisenengagements noch Wünsche offenlassen. Die Handlungspotentiale der Freiwilligenagenturen werden in Krisensituationen – im Unterschied zu den Blaulichtorganisationen – nicht überall selbstverständlich mitgedacht. In eine andere Richtung weisen kritische Anmerkungen zu den inhaltlichen Schwerpunkten in der Arbeit der Krisenstäbe. Einige Freiwilligenagenturen sprechen von der Gefahr einer Instrumentalisierung des freiwilligen Engagements oder einer Konzentration auf eher „technische“ Herausforderungen, während die sozialen Dimensionen der Krise wenig Aufmerksamkeit erfahren.

Auch in der Beschreibung der Rolle, die Freiwilligenagenturen in Krisenstäben und Notfallplanungen ausgefüllt haben, zeigen sich erhebliche Unterschiede. In einer Reihe von Kommunen haben sie eine tragende Rolle übernommen, die weit über die klassische Vermittlung von Freiwilligen hinausgeht: „Die komplette Koordination der Flüchtlingsarbeit, Deutschkurse planen, Anträge an Jobcenter und Landratsamt, Betreuung des runden Tisches „Helferkreis“, Vermittlungsgespräche mit den Ämtern und die Beratung von Geflüchteten“.

Für die Betreuung dieser Aufgaben konnte an einigen Orten auch eine zusätzliche hauptamtliche Stelle eingerichtet werden. In anderen Kommunen haben Freiwilligenagenturen den gesamten Bereich des freiwilligen Engagements getragen: „Wir wurden bisher dreimal (2015, 2020 und 2022) vom Oberbürgermeister gebeten, die ehrenamtliche Hilfe zu koordinieren“. Andere Einrichtungen beschreiben sich als ein Player unter mehreren. Ein gemeinsamer Schwerpunkt liegt bei den befragten Einrichtungen auf der Gewinnung und Koordination der Spontanhelfenden. Dabei kommen der Einrichtung und Pflege von Datenbanken, Hotlines und digitalen Matching-Angeboten eine wachsende Bedeutung zu.

Immerhin wurde rund ein Drittel der Freiwilligenagenturen, die an der Umfrage mitgewirkt haben, nicht in Krisenstäbe und Notfallplanungen einbezogen. Auch hier sind die angeführten Gründe sehr unterschiedlich. Ein Teil sah sich durch ihre Träger, seien es nun Wohlfahrtsverbände, Landesarbeitsgemeinschaften oder kommunale Dezernate, in den Koordinationsgremien vertreten. Andere Freiwilligenagenturen arbeiten ausschließlich ehrenamtlich und/oder sind zu klein, um an solchen Netzwerken mitzuwirken. Auch bislang fehlender Bedarf wird geltend gemacht.

Aber es gibt auch Hinweise auf Defizite in der Wahrnehmung und Bewertung des Spontanengagements. Krisenstäbe werden als Domäne von professionellen Hilfsorganisationen und Rettungsdiensten wahrgenommen, „Laienengagement“ und Spontanhelfende störten diese „Platzhirsche“ nur. Freiwilligenagenturen werden deshalb nicht als relevant wahrgenommen und entsprechend einbezogen. In einigen Kommunen gibt es koordinierende Stabsstellen, die keine Notwendigkeit sehen, Netzwerke des freiwilligen Engagements gezielt einzuladen.

Interessant sind in diesem Kontext auch die lokalen Selbst- und Lageeinschätzungen der befragten Freiwilligenagenturen in Sachen Krisen- und Katastrophenhilfe:

- ➡ Nur zwei Prozent attestieren ihrer Kommune, dass sie in Sachen Krisenprävention kaum etwas tut, immerhin 28 Prozent sehen deutliche Mängel. Rund ein Viertel der Befragten kommt dagegen zu einem rundum positiven Urteil, bei 46 Prozent überwiegt eine positive Wahrnehmung.
- ➡ Mehr als die Hälfte (55 Prozent) aller Freiwilligenagenturen sieht sich in einer aktiven Rolle, während 44 Prozent in Sachen Notfallplanung und Krisenvorsorge auf städtische Initiativen warten.
- ➡ Nahezu drei Viertel aller befragten Freiwilligenagenturen (35 Prozent „trifft voll zu“, 39 Prozent „trifft etwas zu“) sehen sich als den am besten geeigneten Akteur an, „um bei Ernstfällen in unserem lokalen Umfeld das Spontanengagement der Bürger:innen zu koordinieren und zu begleiten“.
- ➡ Dieses Kompetenzbewusstsein geht jedoch nicht mit einer entsprechenden Krisenvorbereitung einher. Nur ein knappes Viertel hat schon einmal über die Resilienz der eigenen Einrichtung debattiert.
- ➡ Immerhin sehen sich knapp zwei Drittel der Freiwilligenagenturen in Sachen digitaler Vernetzung und Koordinierung in Krisenfällen ausreichend aufgestellt (31 Prozent „trifft voll zu“, 32 Prozent „trifft etwas zu“).
- ➡ Drei von vier Freiwilligenagenturen stimmen der Aussage zu, dass sie sich darüber im Klaren seien, „was wir in Not- und Krisenfällen leisten könnten und was nicht“.
- ➡ Eine deutliche Mehrheit (61 Prozent) sieht sich in ihrem Freiwilligenmanagement auf Not- und Krisenfälle vorbereitet (allerdings stimmen nur 15 Prozent dieser Aussage „voll zu“).

Diese Einschätzungen zur Krisenprävention und Katastrophenhilfe enthalten eine ambivalente Botschaft. Das Thema ist nach den Erfahrungen der letzten Jahre in den Kommunen und in den Freiwilligenagenturen angekommen. Für den Bereich des Freiwilligenmanagements sehen sich die Agenturen besser vorbereitet, als sie es den Kommunen zubilligen. Gleichzeitig werden mehr oder weniger große Mängel in Sachen Prävention und Resilienz eingeräumt.

In dieses ambivalente Bild passen auch die Aussagen zum Spontanengagement. Mehr als die Hälfte der Befragten (14 Prozent „trifft voll zu“, 40 Prozent „trifft etwas zu“) stimmen der Aussage zu: „Wir haben noch Schwierigkeiten im Umgang mit Spontanhelfenden, weil sie nicht ganz zu dem passen, wie wir uns Engagement vorstellen“. Knapp die Hälfte der Freiwilligenorganisationen geht davon aus, dass Spontanengagement im eigenen Kontext unterschätzt wird.

Eine etwas größere Wertschätzung des ungebundenen Krisenengagements wird sogar bei den Blaulichtorganisationen vermutet. Weitgehend unstrittig ist die Erwartung, dass eine bessere Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren dem Spontanengagement in Not- und Krisenfällen eine größere Wirkung verschaffen kann (71 Prozent stimmen dieser Aussage „voll zu“, 23 Prozent „etwas zu“).

Diese Aussagen sprechen insgesamt dafür, dem Spontanengagement in Krisen- und Notfällen in der Arbeit der Freiwilligenagenturen größere Aufmerksamkeit zu widmen.



HANDLUNGS- PERSPEKTIVEN FÜR FREIWILLIGEN- AGENTUREN

IV. HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN



„Erzwungenen Experimente“⁹ werden sich auch im Katastrophenschutz nach aller Voraussicht häufen. Freiwilligenagenturen können dazu einen innovativen Beitrag leisten, indem sie Katastrophen- und Bevölkerungsschutz als Handlungsfeld systematisch auf- und ausbauen. Freiwilligenagenturen können, wie die Umfrage zeigt, Kompetenzen, Kapazitäten und Netzwerke entwickeln, in die Behörden und Hilfsorganisationen eingebunden sind, um den Katastrophenschutz durch freiwilliges Engagement vor Ort gezielt zu unterstützen. Dies gilt vor allem für die Kernaufgaben von Freiwilligenagenturen: Engagierte werben, registrieren, qualifizieren und vermitteln.

Diese Aufgabe ist lohnend, aber keineswegs trivial, wie vor einigen Jahren das INKA-Projekt feststellte. „Denn für sie stellen die Aufgaben, die spezifisch für den Katastrophenschutz anfallen würden, also die Analyse der vorhandenen Potenziale und deren Nutzbarmachung für den Katastrophenschutz sowie die Kommunikationsaufgabe im Katastrophenfall, eine genuin neue Herausforderung dar, die Ressourcen erfordert. Projekthaft aufgesetzte Fortbildungsangebote für Freiwilligenagenturen in Kooperation mit BOS könnten hier durch ihre jeweilige Landes- oder durch ihre Bundesarbeitsgemeinschaft die Entwicklung eines neuen Feldes erproben. Neue Zielgruppen von Freiwilligen und neue Kompetenzbereiche für Freiwilligenagenturen könnten so erschlossen werden [...]. Mit dem Thema Katastrophenschutz können Freiwilligenagenturen ihr Portfolio erweitern und das in einem eher ‚harten‘ Politikfeld, das in den

Kernbereich staatlicher Aufgaben fällt“ (Quednau/Schaaf-Derichs 2015: 96).

Ob Freiwilligenagenturen dieses Mandat im Bevölkerungsschutz erwerben, hängt auch davon ab, wie sich die Kommunalverwaltung aufstellt (Mende u.a. 2021) und welche Kompetenzen die Notfallorganisationen selbst aufbauen, etwa bei der Registrierung und Ausbildung von potentiellen Freiwilligen (vgl. DRK 2016). In jedem Fall ist ein zukunftsorientiertes und lokal abgestimmtes Vorgehen sinnvoll. So auch Wolfram Geier aus dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK): „Nur eine aufeinander abgestimmte Strategie von übergeordneten guten Rahmenbedingungen und akzeptierten, funktionalen lokalen Praxiskonzepten, in denen es gelingt, ‚Alt‘ und ‚Neu‘ positiv zu verbinden, wird geeignet sein, die auftretenden Probleme nachhaltig zu lösen. Anpassung des Systems an die aktuellen und künftigen Erfordernisse ist das Gebot der Stunde!“ (Geier 2021: 6)¹⁰ Unternehmen vor Ort sollten dabei ebenfalls einbezogen werden (Kusterer 2015; Hämmerle 2020).

Für Freiwilligenagenturen geht es nicht zuletzt darum, fit zu sein, um mit spontanen Hilfeinitiativen zu kooperieren und Brücken zur organisierten Notfallhilfe sowie zu lokalen Behörden zu bauen. Oft fehlt es an „Passungen“ zwischen den unterschiedlichen Organisationskulturen. Hier handelt es sich ebenfalls um eine genuine Aufgabe des Freiwilligenmanagements, geht es doch darum, Organisationen fit für neue Gruppen und Generationen von Freiwilligen zu machen.

⁹Von „forced experimentation“ sprechen mit Blick auf Klimawandel und Pandemien auch internationale Netzwerke von Stadtforscher:innen (Acuto 2020; Acuto u.a. 2020).

¹⁰Sollte das Themenheft zum Ehrenamt im Katastrophenschutz des BBK (Bevölkerungsschutz 1-2021) symptomatisch sein, ist es mit der Anerkennung und Einbindung des ungebundenen, spontanen und selbstorganisierten Engagements in den Katastrophenschutz noch nicht weit her. Es präsentieren sich ausschließlich die bekannten Notfallorganisationen.

Die Aktivierung, Kooperation und verlässliche Koordination der spontanen Helfer:innen und ihre Verpflegung, die Zusammenarbeit mit Notfallorganisationen und städtischen Stellen und die Verteilung von Sachspenden können – nach den Erfahrungen in Halle (Saale) oder Magdeburg (Ebert 2013; Burse 2013) – zu diesem Portfolio gehören. Dazu gehört die Nutzung digitaler Medien (E-Mail etc.) und Plattformen (facebook etc.), über die ungebundene Helfer:innen und andere Beteiligte kommunizieren. Es geht insgesamt um einen Beitrag zur „Vision eines Katastrophenschutzes, der stärker auf die Ressourcen von spontanen, ungebundenen Helfer:innen und Organisationen vor Ort setzt“ (Quednau/Schaaf-Derichs 2015: 95)¹¹.

Die Stärkung des spontanen Krisenengagements wird inzwischen von vielen Freiwilligenagenturen als wichtiger innovativer Aufgabenbereich wahrgenommen. Das gilt besonders für die große Zahl von Agenturen, die bereits Erfahrungen in Krisen und Notfalllagen gesammelt haben. Unsere Befragung und einige Interviews mit besonders betroffenen und aktiven Einrichtungen haben einige Herausforderungen und Perspektiven deutlich werden lassen, die auch in den Unterstützungs- und Vernetzungsangeboten von den Landesarbeitsgemeinschaften und der bagfa zu beachten sind.

In knapper Form geht es um folgende Merkmale:

- Die Rolle der ungebundenen, spontanen Helfer:innen im Katastrophenschutz zu stärken sollte zu einem Schwerpunkt der Freiwilligenagenturen werden. In ihrem Aufgabenprofil sind sie dafür die am besten geeigneten Einrichtungen. Wo dies nicht bereits geschehen ist, geht es zunächst darum, Erfahrungen im Umgang mit spontanem, sporadischem Engagement zu sammeln und entsprechende Kompetenzen zu entwickeln.
- Die Unterstützung des ungebundenen Krisenengagements kann ein wichtiger Beitrag zur Risikokommunikation in der lokalen Gemeinschaft sein, indem nicht nur die Wahrnehmung von Risiken gestärkt wird, sondern auch die vorhandenen Kompetenzen und Handlungspotentiale in der Bevölkerung angesprochen werden. Engagierte Notfallhilfe trägt zur Krisenkommunikation bei, weil sie der Ignoranz und Leugnung von Gefährdungen etwas entgegensetzt, Ohnmachtsgefühle und Feindbildproduktionen vermeidet sowie Solidaritätspotentiale und den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärkt, indem die Potentiale und Chancen freiwilligen Engagements sichtbar gemacht werden.
- Dabei sind die Ressourcen zu beachten. Gerade im Bereich des Spontanengagements sind (zusätzliche) Ressourcen gefordert, die eine verlässliche, dauerhafte und erfolgreiche Unterstützung dieser Form des freiwilligen Engagements erlauben und absichern. Ob es sich um die Pflege von Tools handelt, auf denen sich Engagementbereite mit ihren besonderen Fähigkeiten melden können, ihre Koordination und Vermittlung in Krisenlagen oder um Informationsveranstaltungen oder die Mitarbeit in lokalen Krisenstäben, stets stellt sich schon bald die Frage nach den personellen und fachlichen Möglichkeiten der Vermittlungsagenturen. Besonders in diesem Handlungsfeld geht es um Verlässlichkeit – gegenüber den Menschen, die sich engagieren wollen, für die Betroffenen und in der Kooperation mit den anderen Akteuren in der Notfallhilfe. In der Regel ist dabei mit einem längerfristigen Entwicklungsprozess zu rechnen. Freiwilligenagenturen sammeln Erfahrungen mit ihren Möglichkeiten und können dabei zu einem anerkannten Partner für Kommunen und Blaulichtorganisationen werden, dessen Einbindung in die Bewältigung von Krisenlagen selbstverständlich wird. Damit verbessert sich die Möglichkeit, dauerhaft Ressourcen einzuwerben. Dies dürfte besonders dann der Fall sein, wenn vor Ort, in Fachkreisen und in der breiten Öffentlichkeit die besondere Bedeutung des Spontanengagements in Krisensituationen (mehr) Anerkennung findet. Freiwilligenagenturen verfügen über eine sehr unterschiedliche Ressourcenausstattung – vereinzelt sind sie noch ausschließlich ehrenamtlich getragen, andere verfügen über eine Reihe von Hauptamtlichen. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn es um die Kompetenzentwicklung in der Unterstützung von spontanem Krisenengagement geht.

¹¹ Dem gleichen Ziel ist das Konzept der „Mittlerorganisationen“ verpflichtet. Es handelt sich dabei „um solche Organisationen, die zwischen BOS und Zivilgesellschaft vor oder/und in einer Schadenslage vermitteln (Zettl 2018: 3). Im Rahmen des Forschungsprojekts KOKOS („Unterstützung der Kooperation mit freiwilligen Helfern in komplexen Einsatzlagen“) der Universität Stuttgart ist ein Leitfaden für deren Arbeit entstanden, der auch für Freiwilligenagenturen interessant sein dürfte.

- ➡ Freiwilligenagenturen sollten sich selbst krisenfest machen und die eigene Resilienz stärken. Ob bei Hochwasserereignissen oder in Pandemien, meist sind die Freiwilligenagenturen vor Ort selbst in ihren Handlungsmöglichkeiten betroffen und eingeschränkt. Nicht selten ist es vom Zufall abhängig, ob Agenturen auch in Krisen- und Notlagen noch handlungsfähig sind. Freiwilligenagenturen sollten deshalb prüfen, ob und wie sie ihre Arbeit resilienter aufstellen können. Ortsungebundene Formen der Digitalisierung oder Ausweichquartiere können dabei helfen, dass Vermittlungsplattformen und Netzwerke auch unter Druck funktionieren. Gibt es einen Plan B: Was kann (noch) getan werden, wenn Strom und die digitalen Netze ausfallen?
- ➡ Lokale Besonderheiten sind zu beachten. Auch wenn es allgemeine Krisenlagen und Notfälle gibt, fallen stets die besonderen lokalen Gegebenheiten ins Gewicht. Dies gilt nicht nur für die Gefährdung durch Hochwasser, sondern auch bei der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten oder der Gesundheitsversorgung in pandemischen Notlagen.
- ➡ Nicht alle Krisen und Notlagen sind gleich, sondern erfordern jeweils auch spezifische Leistungen. Um eine überfordernde Allzuständigkeit zu vermeiden und akute Krisen von permanenten sozialen Notlagen (Stichwort „Tafeln“) zu unterscheiden, ist es notwendig und hilfreich Schwerpunkte zu bilden. Dies hilft auch dabei, Instrumentalisierungen zu vermeiden und die öffentliche Verantwortung zu betonen.
- ➡ Oft stellt sich die Frage, was die Freiwilligenagentur tun kann und was sie besser anderen Akteuren überlassen sollte. Im Zentrum sollte die Vermittlung und Koordination der Spontanhelfenden stehen. Bei der Unterstützung des Krisenengagements (durch Einsatzkoordination, Vernetzung, Versorgung) gilt es zudem, den hohen Grad an Selbstorganisation der Spontanhelfenden über soziale Medien zu beachten. Aufgabe ist es, zu einer „Willkommenskultur“ für spontane Helfer:innen beizutragen (Kompetenzteam 2022: 15). Es geht um die Stärkung zivilgesellschaftlicher Perspektiven in der Notfallhilfe mit der Leitidee eines Katastrophenschutzes, der stärker auf die Ressourcen von spontanen, ungebundenen Helfer:innen und Organisationen vor Ort setzt und auch setzen kann. Blaulichtorganisationen und Wohlfahrtsverbände halten in der Regel Leistungen vor, um die sich Freiwilligenagenturen nicht kümmern müssen, wie etwa Kleiderkammern oder die Verwaltung von Geld- und Sachspenden.
- ➡ Dabei ist der Eigensinn des spontanen Krisenengagements im Blick zu behalten. Freiwilligenagenturen können keine Garantien für Spontanengagement geben und auch nicht dafür Sorge tragen, dass es in dauerhafte organisierte Ehrenamtlichkeit mündet.
- ➡ Dennoch wird das Engagement der Spontanhelfer:innen umso wirksamer sein, je besser es mit dem organisierten Notfallmanagement von Kommunen und Blaulichtorganisationen abgestimmt ist. Freiwilligenagenturen sollten sich schon im Vorfeld kommender Krisen um den Aufbau und die Einbindung in lokale Notfallnetzwerke bemühen. Perspektive ist ihre Weiterentwicklung zu lokalen Resilienznetzwerken, die Notfallhilfe und Vorsorge verbinden.
- ➡ Mit der Stärkung des Spontanengagements ist auch die Chance verbunden, zivilgesellschaftliche Potentiale im Umgang mit Krisen zu entwickeln. Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen und andere Engagement fördernde Einrichtungen bieten oft Antworten auf Notfälle und Krisen an, die auf Solidarität, Subsidiarität, Selbstverantwortung und Selbstgestaltung setzen. Die (wenigen) Bürgerforen zu Corona sind ein Beispiel, wie Zivilgesellschaft ihre Antworten auf Krisen entwickeln und öffentlich geltend machen kann.
- ➡ Dazu gehört die Mitwirkung an einer partizipativ ausgestalteten lokalen Resilienzpolitik, an Klima-, Hochwasser- oder Pandemieschutzplänen und einer bürgerschaftlich orientierten Neudefinition „Kritischer Infrastrukturen“. Auch in Krisenlagen setzt Vertrauen Beteiligung und Transparenz voraus.
- ➡ Krisen und Katastrophen erzeugen soziale Ungleichheiten und vertiefen vorhandene Benachteiligungen. Deshalb bewährt sich verantwortliche Krisenpolitik nicht nur in der Prävention und Schadensbegrenzung, sondern auch in der Folgenminderung. Gefordert sind zum Beispiel zivilgesellschaftliche Chancenpatenschaften für besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen. Die Bereitschaft in der Bevölkerung ist in der Regel groß, sich an der Minderung dieser Folgen zu beteiligen. In den letzten Jahren haben Pandemie und Pandemiepolitik die Lage vulnerabler Gruppen verschärft und neue entstehen lassen. Zumindest die Pandemiefolgen werden uns noch eine Weile beschäftigen.

Es geht um Kinder, Jugendliche, Ältere, Menschen mit Behinderungen oder Beeinträchtigungen, Menschen in Armut, Obdachlose, Menschen mit Migrationsgeschichte, aber auch um Alleinerziehende und bildungsbenachteiligte Gruppen. Diese Folgen gilt es differenziert in den Blick nehmen, gemeinsam mit den Betroffenen und Engagierten Bedarfe zu klären und Perspektiven zu entwickeln, wie diese Schädigungen abgebaut werden können. Dazu braucht es Lernräume. Freiwilligenagenturen können dazu einen Beitrag leisten und Chancenpatenschaften mit zivilgesellschaftlicher Beteiligung anregen und unterstützen. Dies gilt auch für die Aufnahme von Menschen, die vor Krieg und an deren Katastrophen fliehen müssen. Die von der Bundesarbeitsgemeinschaft für Freiwilligenagenturen initiierten „Impulspatenschaften“, finanziert im Rahmen des Programms „Menschen stärken Menschen“ durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, oder andere Patenschaftsangebote, die Freiwilligenagenturen im ganzen Land umsetzen, sind ein wichtiger, erster Schritt in diese Richtung. Weitere Informationen unter: <https://bagfa.de/projekte/impulspatenschaften/>

- ➡ Notfälle stellen meist auch eine demokratische Herausforderung dar. Krisen gelten als Stunde der Exekutive, stets verbunden mit der Gefahr des „Staatsversagens“. Beide Dimensionen stärken autoritäre Trends und erschweren demokratische Prozesse. Da die Wahrnehmung und Bewertung von Krisen stets strittig ist, steckt darin ein politisches Krisen- und Polarisierungspotential, das den Stoff für populistisches politisches Unternehmertum bietet (siehe Klima, Corona, Geflüchtete). Mit Krisen sind auch Konflikte in der Zivilgesellschaft verbunden, die bis zur Verfeindung und „Selbstvergiftung“ reichen können. Auch mit der Politisierung des Notfallengagements ist stets zu rechnen. Unter diesen Bedingungen steht das Ideal einer politisch neutralen Notfallhilfe infrage. Es ist im wohlverstandenen Eigeninteresse von Freiwilligenagenturen, sich in diesen Auseinandersetzungen für Zivilität stark zu machen und sie durch Dialogformate zu stärken.
- ➡ Bürgerbeteiligung und Engagement können im Katastrophenschutz dazu beitragen, Risikobewusstsein, zivilgesellschaftliche Verantwortung und Prävention zu stärken. In der Ausgestaltung der Pandemiepolitik ist Bürgerbeteiligung weitgehend ausgeblieben. Erst sehr spät und vereinzelt sind Bürgerräte zu Corona eingesetzt worden. Die Corona-Protteste der „Querdenker“ sind auch Ausdruck dieses Versäumnisses. Gestaltendes Engagement und Bürgerbeteiligung zu institutionalisieren und auch bei schwierigen Themen zu ermöglichen, gehört zu den schwierigen Aufgaben bei Krisenlagen¹². Zentral ist es dabei, eine möglichst inklusive, breit angelegte Beteiligung mit niedrigschwelligen Dialogformaten zu ermöglichen (Nachbarschaftsdialoge etc.), die sich bereits in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik bewährt haben. Beteiligung stärkt das Gefahrenbewusstsein und hilft dabei, eine „Vollkaskomentalität“ zu vermeiden, die das eigene Risikoverhalten überzieht und gleichzeitig die Reichweite organisierter Rettung überschätzt. Sie kann auch zur verantwortungsbewussten Selbstvorsorge beitragen: „Jeder einzelne kann einen Beitrag zur Risikominimierung und Schadensbewältigung leisten. Bürger*innen sind gefordert, Sicherheit im Sinne von Zivil- und Katastrophenschutz mitzugestalten. Sie können aktiv dazu beizutragen, Schadensereignisse zu verhindern oder im Ereignisfall das Schadensausmaß zu begrenzen und Opfern möglichst schnell und wirkungsvoll zu helfen“ (Schutzkommission 2014: 23f.).

Gerade in solch turbulenten Zeiten mit zahlreichen Gefahrenlagen ist eine stärkere Einbeziehung der Bevölkerung in den Hochwasserschutz, in den Umgang mit verstärkten Migrationsbewegungen, in die Gesundheits- und Pandemiepolitik und nicht zuletzt in die Klimapolitik unabdingbar. Die Potentiale sind – wie z.B. die Pandemiehilfen oder das Engagement bei „Fridays for Future“ zeigen – durchaus vorhanden.

¹² Bereits die Schutzkommission beim Bundesinnenministerium hatte nachdrücklich auf die Bedeutung von Bürgerbeteiligung in der Gefahrenabwehr und Katastrophenbekämpfung aufmerksam gemacht: „Grundsätzlich ist es geboten, die identifizierten Risiken den potenziell gefährdeten Menschen bewusst zu machen. Bei allen Planungen der Gefahrenabwehrbehörden müssen die Menschen, für die diese Planungen bestimmt sind, frühzeitig einbezogen werden. Nur so wird gewährleistet, dass die Menschen die Planungen der Gefahrenabwehrbehörde verstehen und im Gefahrenfall sachgerecht reagieren können. Eine Vielzahl von geeigneten Prozessen zur Beteiligung der Menschen (so genannten „good practice“) wurde publiziert, und diese können für die jeweiligen Bedarfe (Hochwasserwarnung, Evakuierung und dgl.) adaptiert werden. Nur wenn bei den Menschen ein spezifisches Gefahrenbewusstsein etabliert ist, ist eine umfassende Prävention möglich. Die Menschen müssen wissen, welche Vorsorge sie selbst treffen können, welche durch die staatlichen Stellen getroffen ist und wie sie sich im Gefahrenfall verhalten müssen. Hier sind bezüglich der spezifischen Gruppen (ethnische, religiöse und soziale Unterschiede) in der Bevölkerung begleitende Forschungen erforderlich“ (Schutzkommission 2014: 6).

- ➡ Der Rückzug auf ein konfliktfreies „Schönwetter“-Engagement ist keine Alternative. Er verkennt die aktuellen Herausforderungen. Über die Notfallhilfe hinaus geht es darum, gesellschaftliche Gestaltungsperspektiven in turbulenten Zeiten zu entwickeln. Vorsorge, Resilienz, Prävention und Nachhaltigkeit sind populäre Stichworte, wenn es darum geht, Krisen und Notfälle zu verhindern. Es gibt zahlreiche Beispiele, wie kommunal die Verknüpfung von Notfallhilfe, Bevölkerungsschutz und Krisenvorsorge bzw. Resilienz gelingen kann.

Freiwilligenorganisationen und -agenturen können themenfeldspezifische Kooperationen mit Kommunalverwaltungen und -politik, aber auch mit der lokalen Wirtschaft anregen oder sich daran beteiligen. Vorrangige Ziele sollten die längerfristige Reduzierung von Risiken und die Vermeidung von Notfallsituationen sein.

Ein Beispiel ist die kommunale Integrationspolitik, die an zentralen Stellen auf das freiwillige Engagement von Einheimischen und Zugewanderten setzt. Im Bereich Klima und ökologische Nachhaltigkeit gab es bereits in den 1990er Jahren zu Agenda 21-Zeiten entsprechende Vernetzungen, die sich an einigen Orten bis heute gehalten haben. Aktuell bietet die Erarbeitung von lokalen Pandemieplänen oder Klimaschutzplänen die Chancen für eine Stärkung der Zivilgesellschaft in Notfallzeiten. Ihre Ressourcen und Ideen werden dringend gebraucht (vgl. Zilles u.a. 2022). Um die Zukunftsfähigkeit in der Stadt- und Dorfentwicklung jenseits des Notfalls in der Bürgerschaft zu stärken, haben sich z.B. in Österreich lokale Resilienz-Netzwerke gebildet. Künftig soll es einen europäischen Verbund solcher lokalen Plattformen geben, die sich mit Zukunftsfragen mit dem Ziel lokaler Lösungen auseinandersetzen. Ziel sind zivilgesellschaftliche Projekte und Aktionen, mit denen man sich sinnvoll auf eine zunehmend turbulente Zukunft vorbereiten kann. Wegweisend auch deren Definition von Resilienz: „Resilient ist, wer flexibel auf Veränderung reagieren kann und dabei Schaden abwendet und Gelegenheiten nützt“.

” Es geht um Experimentierbaustellen für eine Nachkrisengesellschaft, zumindest um eine krisenfestere Gesellschaft: „*There is glory in prevention!*“



LITERATUR

Acuto, Michele 2020: COVID-19: Lessons for an Urban(izing) World.
In: One Earth 2, April 2020, S. 317–319

Acuto, Michele u.a. 2020: Seeing COVID-19 through an urban lens.
In: Nature Sustainability 3 (Dec. 2020), S. 977–978

Aguirre, Benigno E. et al. 2016: Spontaneous Volunteering in Emergencies.
In: Smith, David Horton et al. (eds.): The Palgrave Handbook of Volunteering, Civic Participation, and Nonprofit Associations. London: palgrave macmillan, S. 311–329

Ahrens, Petra-Angela / Lämmlein, Georg / Sinnemann, Maria (Hrsg.) 2021: Geflüchtete willkommen? Einstellungen und Engagement in der Zivilgesellschaft. Baden-Baden: Nomos

bagfa / DeZIM 2022: Engagement für Geflüchtete im Wandel. Ergebnisse einer Befragung zur Tätigkeit der Freiwilligenagenturen im Bereich Flucht und Asyl. Berlin: bagfa

Burse, Birgit 2013: Freiwilliges Engagement im Katastrophenfall – Erfahrungen einer Freiwilligenagentur.
In: BBE-Newsletter 18/2013

Deutscher Feuerwehrverband (DFV) 2020: Die Integration von Spontanhelferinnen und Spontanhelfern in den Katastrophenschutz. Online verfügbar unter https://www.feuerwehrverband.de/app/uploads/2020/06/DFV-Fachempfehlung_Spontanhelfer.pdf, abgerufen am 7. Februar 2023

Ebert, Olaf 2013: Hoher Pegelstand fürs Engagement?! Erfahrungen der Freiwilligenagentur Halle (Saale) bei der Fluthilfe. In: BBE-Newsletter 18/2013

Ellebrecht, Nils 2020: Organisierte Rettung. Studien zur Soziologie des Notfalls. Wiesbaden: Springer

Ely, Bianca / Weber, Thomas 2015: Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Gestaltung des ehrenamtsbasierten Katastrophenschutzes in Deutschland – Das Integrierte Konzept, in: INKA-Forschungsverbund, S. 65–73

Ely, Bianca / Weber, Thomas / Biegert, Alena / Schneider, Louisa 2015: Ungebundene Helferinnen und Helfer im ehrenamtsbasierten Katastrophenschutz – Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen für die Zukunft. In: INKA, S. 75–82

Geier, Wolfram 2021: Das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz – Zukunftssicherung durch Anpassung.
In: Bevölkerungsschutz 1, S. 2–6

Gnedler, Iris 2015: Freiwilliges Engagement im Katastrophenschutz im Wandel – Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung durch den Bund. In: INKA, S. 17–24

INKA-Forschungsverbund (Hrsg.) 2015: Engagiert im Katastrophenschutz. Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement. Schwalbach / Ts.: Wochenschau Verlag

Hämmerle, Matthias 2020: Coronavirus-Epidemie zeigt die Schwächen in der Notfallvorsorge kritischer Infrastrukturen auf (5. März 2020) BCM (Business Continuity Management) www.bcm-news.de

Hamann, Karin / Strittmatter, Mira 2015: Förderung von unternehmerischem Engagement im Katastrophenschutz. Handlungsleitfaden für Unternehmen. Stuttgart

Kalisch, D. / Hahn, C. / Engelbach, W. / Meyer, A. 2014: Integration von Freiwilligen in das Krisenmanagement. Stuttgart: Fraunhofer Verlag

Kals, Elisabeth u.a. 2020: Stärkung des Ehrenamts im Katastrophenschutz Nordrhein-Westfalen. Eichstätt: Katholische Universität

Karsten, Andreas H. / Voßschmidt, Stefan (Hrsg.) 2022: Resilienz und Pandemie. Handlungsempfehlungen anhand von Erfahrungen mit COVID-19. Stuttgart: Kohlhammer

Kompetenzteam Katastrophenschutz 2022: Katastrophenschutz der Zukunft. Abschlussbericht. Düsseldorf: NRW Innenministerium

Kuipers, Sanneke / van der Wilt, Annemarie / Wolbers, Jeroen 2022: Pandemic publishing: A bibliometric review of COVID-19 research in the crisis and disaster literature. In: Risk, Hazards & Crisis in Public Policy (13) 4, S. 302–321

Kusterer, Peter 2015: Kooperationen zwischen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben und Unternehmen – Gründe und Gestaltungsaufgaben. In: INKA, S. 57–64

Penta, Samantha et al. 2021: A disaster by any other name? COVID-19 and support for an All-Hazards approach. In: Risk, Hazards & Crisis in Public Policy (12) 1, S. 1–26

Quednau, Tobias / Schaaf-Derichs, Carola 2015: Engagementpotenziale jenseits der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben nutzen – Freiwilligenagenturen als Akteure im Katastrophenschutz. In: INKA, S. 91–97

Rifkin, Jeremy 2022: Das Zeitalter der Resilienz. Leben neu denken auf einer wilden Erde. Frankfurt / New York: Campus

Roth, Florian / Prior, Tim 2019: Volunteerism in Disaster Management. Opportunities, Challenges and Instruments for Improvement. Zürich: Center for Security Studies, ETH

Roth, Roland 2022: Licht und Schatten. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019. In: Voluntaris (10) 1, S. 109–124

Schutzkommission beim BMI 2011: Vierter Gefahrenbericht. Bonn: bbk

Schutzkommission beim BMI 2014: Aktuelle Stellungnahme: Ist die nachhaltige Umsetzung der Lehren aus den Hochwasserereignissen 2013 gewährleistet? Bonn: bbk. Online verfügbar unter https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Forschung/Schutzkommission/Stellungnahme_Hochwasser.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 7. Februar 2023

Shaw, D. / Smith, C. M. / Heike, G. / Harris, M. / Scully, J. 2015: Spontaneous volunteers: Involving citizens in the response and recovery to flood emergencies.
London: Department for Environment, Food and Rural Affairs, Flood Risk Management Division

Simonson, Julia / Kelle, Nadiya / Kausmann, Corinna / Tesch-Römer, Clemens (Hrsg.) 2022: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement.
Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019. Wiesbaden: Springer VS

Strandh, Veronica 2019: Crisis Volunteerism is the New Black? – Exploring the Diversity of Voluntary Engagement in Crisis Management. In: Risk, Hazards & Crisis in Public Policy, DOI: 10.1002/rhc3.12164

Twigg, J. / Mosel, I. 2017: Emergent groups and spontaneous volunteers in urban disaster response.
In: Environment and Urbanization August 2017, 1–16

Weber, Thomas / Ely, Bianca 2015: Den Wandel aktiv gestalten – Wie das Deutsche Rote Kreuz das Ehrenamt nachhaltig stärkt. In: INKA-Forschungsverbund, S. 47–55

Whittaker, J. / McLennan, B. / Handmer, J. 2015: A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges. In: International Journal of Disaster Risk Reduction (13), S. 358–368

Yang, Zheng 2021: Understanding spontaneous volunteering in crisis: towards a needs-based approach of explanation. In: The Social Science Journal, DOI: 10.1080/03623319.2021.1884778

Zettl, Veronika 2018: Ad hoc-Schulung für Mittlerorganisationen und ihre Mitglieder zur Zusammenarbeit mit BOS. Stuttgart: IAT der Universität

Zilles, Julia / Drowing, Emily / Janik, Julia (Hg.) 2022: Umkämpfte Zukunft. Zum Verhältnis von Nachhaltigkeit, Demokratie und Konflikt. Bielefeld: transcript

Handreichung

KRISENENGAGEMENT (CRISIS VOLUNTEERING)

HANDLUNGSPERSPEKTIVEN FÜR FREIWILLIGENAGENTUREN

Ein Diskussionspapier von Roland Roth

