Reihe Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis

Engagiert im Katastrophenschutz

Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement

INKA-Forschungsverbund (Hrsg.):
Deutsches Rotes Kreuz
Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
Berliner Feuerwehr
Institut für Psychologie der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald
Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation
Institut für Arbeitswissenschaft und Technologiemanagement der Universität Stuttgart

WOCHEN SCHAU VERLAG

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Engagiert im Katastrophenschutz

Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Engagiert im Katastrophenschutz

Impulse für ein zukunftsfähiges Freiwilligenmanagement

INKA-Forschungsverbund (Hrsg.):
Deutsches Rotes Kreuz
Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement
Berliner Feuerwehr
Institut für Psychologie der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald
Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation
Institut für Arbeitswissenschaft und Technologiemanagement der Universität Stuttgart

WOCHEN SCHAU VERLAG

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Die Reihe „Engagement und Partizipation in Theorie und Praxis“ wird herausgegeben von Manfred Bauer, Michael Bergmann, Dr. Serge Embacher, Dr. Frank W. Heuberger, PD Dr. Ansgar Klein, Prof. Dr. Thomas Olk, Andreas Pautzke, Carola Schaaf-Derichs und Brigitta Wortmann im Auftrag des BBE.

Diese Publikation versammelt die Untersuchungsergebnisse, Empfehlungen und Praxisbeispiele des Projekts „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“ (INKA). Der Forschungsverbund setzt sich aus folgenden Partnern zusammen:

Assoziierte Partner des Projeks sind:

- Arbeiter-Samariter-Bund
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
- Deutsche Gesellschaft zur Rettung Schiffbrüchiger
- Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft
- Deutscher Feuerwehrverband
- Johanniter-Unfall-Hilfe
- Malteser Hilfsdienst
- Verband der Feuerwehren in NRW

Das Projekt wird außerdem durch das Bundesministerium des Innern begleitet.

Das Projekt „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“ wurde durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Programm „Forschung für die zivile Sicherheit“ gefördert.

Weitere Informationen zum Projekt finden Sie unter www.inka-sicherheitsforschung.de

© WOCHENSCHAU Verlag
Dr. Kurt Debus GmbH
Schwalbach/Ts. 2015

www.wochenschau-verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder in einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

Redaktion/Lektorat: Johanna Neuling
Umschlaggestaltung: Ohl-Design
Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier
ISBN 978-3-7344-0125-1 (Buch)
ISBN 978-3-7344-0126-8 (E-Book)

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Inhalt

Rudolf Seiters
Vorwort 9

Stefan Müller
Geleitwort 11

Bianca Ely, Thomas Weber
Einleitung 13

Iris Gnedler
Freiwilliges Engagement im Katastrophenschutz im Wandel – Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung durch den Bund 17

Lutz-Georg Berkling, Eckhard Bögelsack
Förderung der Freiwilligenarbeit im Katastrophenschutz durch die Bundesländer – Das Beispiel Sachsen-Anhalt 25

Hartmut Ziebs, Sönke Jacobs
Die kommunale Dimension des Katastrophenschutzes 33

Ansgar Klein, Serge Embacher, Tobias Quednau
Das Zusammenspiel zwischen Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft – Katastrophenschutz als Fallbeispiel 41

Thomas Weber, Bianca Ely
Den Wandel aktiv gestalten – Wie das Deutsche Rote Kreuz das Ehrenamt nachhaltig stärkt 47

Peter Kusterer
Kooperationen zwischen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben und Unternehmen – Gründe und Gestaltungsaufgaben 57

Bianca Ely, Thomas Weber
Ansatzpunkte für eine zukunftsfähige Gestaltung des ehrenamtsbasierten Katastrophenschutzes in Deutschland – Das Integrierte Konzept 65

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Bianca Ely, Thomas Weber, Alena Biegert, Louisa Schneider
Ungebundene Helferinnen und Helfer im ehrenamtsbasierten Katastrophenschutz – Aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen für die Zukunft 75

Jürgen Schill, Leander Strate
„Klassisches Freiwilligenmanagement" versus Besonderheiten im Katastrophenschutz und neuere Herausforderungen 83

Tobias Quednau, Carola Schaaf-Derichs
Engagementpotenziale jenseits der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben nutzen – Freiwilligenagenturen als Akteure im Katastrophenschutz 91

Stefan Martini, Julia Zisgen, Ramian Fathi, Sylvia Steenhoek, Nicole Bernstein, Stefan Voßschmidt, Andreas Karsten
Risiko- und Krisenkommunikation – Herausforderungen einer veränderten Kommunikationskultur im Zeitalter der Social Media 99

Christina Böttche, Monika Vöge, Olaf Kühn
Kompetenzen als Schlüssel – Unterschiedliche Szenarien, unterschiedliche Anforderungen 109

Wolf Engelbach, Jana Mauthner, Kerstin Engel
Anforderungen an Organisationen für einen zukunftsfähigen Katastrophenschutz 123

Diana Kietzmann, Marie Bischoff, Doris Kehl, Silke Schmidt
Motivationale Aspekte ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz 137

Karin Hamann
Unternehmerisches Engagement im Katastrophenschutz 149

Jana Mauthner, Wolf Engelbach, Kerstin Engel
Informationstechnologien für das Freiwilligenmanagement in Katastrophenschutz und Krisenmanagement 165

Manuel Grabowski, Lisa Wagner
Koordinierung ungebundener Helferinnen und Helfer via Social Media 179

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Raimund Heiny
TEAM BAYERN – Ein Beitrag zum freiwilligen Engagement 185

Sebastian Driemer
Deutsches Rotes Kreuz: „Millionen Potentiale“ in einem Computer-System – Ehrenamtliche sollen ihre Fähigkeiten und Qualifikationen gezielter einsetzen können 191

Silvia Darmstädter
Mitgliedergewinnung durch Kampagnen – Vielfalt vor Ort 197

Julia Holzbach
Ausbildung ehrenamtlicher Einsatzkräfte vor dem Hintergrund neuer gesellschaftlicher Anforderungen 203

Wolfgang Kautz, Michael Teuber
Bevölkerungsschutz und Personalentwicklung – Wie kann freiwilliges Engagement aus unterschiedlichen Perspektiven genutzt werden? 211

Autorinnen und Autoren 217

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Rudolf Seiters

Vorwort

Das Deutsche Rote Kreuz blickt zurück auf eine über 150-jährige Tradition, Menschen in Not zu helfen. Allein im Deutschen Roten Kreuz engagieren sich derzeit rund 400.000 Männer und Frauen dauerhaft ehrenamtlich im Bevölkerungsschutz. Deutschlandweit engagieren sich 1,7 Millionen Menschen für die Sicherheit aller. Ohne ihr Engagement und ihre Einsatzbereitschaft wäre der flächendeckende Bevölkerungsschutz in Deutschland undenkbar. Dies muss uns – dem Deutschen Roten Kreuz und allen Hilfsorganisationen in Deutschland – Ansporn sein, entsprechend attraktive Strukturen für die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer zu schaffen. Dazu gehört vor allem, dafür zu sorgen, dass das Ehrenamt den Lebensentwürfen der Menschen heute entspricht und mit familiären und beruflichen Verpflichtungen vereinbar ist.

Vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen – wie dem demografischen Wandel und den Veränderungen im bürgerschaftlichen Engagement – sieht sich der ehrenamtsbasierte Katastrophenschutz gleichermaßen mit drängenden Fragen konfrontiert: Wie können auch in Zukunft ausreichend gut ausgebildete Helferinnen und Helfer für ein Ehrenamt gewonnen werden? Welche Rahmenbedingungen und Angebote müssen die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben bereithalten? Wie sehen attraktive Strukturen des Freiwilligenmanagements aus, die den Interessen und Lebensentwürfen der ehrenamtlichen Männer und Frauen entsprechen?

Vor diesem Hintergrund hat das Deutsche Rote Kreuz das Forschungsprojekt INKA – „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz" auf den Weg gebracht. Gemeinsam mit Expertinnen und Experten anderer Hilfsorganisationen, Behörden sowie universitären und zivilgesellschaftlichen Partnern widmet sich das Projekt INKA dem Ziel, zukunftsfähige Konzepte für den ehrenamtsbasierten Katastrophenschutz zu formulieren. Die Liste der am Projekt beteiligten Partner ist beachtlich. Schließlich ist es dem Deutschen Roten Kreuz gelungen, alle im ehrenamtsbasierten Katastrophenschutz relevanten Behörden und Organisationen in Deutschland für dieses wichtige Projekt als Partner an einem Tisch zu versammeln. Diese Gesprächsrunden haben sich im Zuge der Projektlaufzeit zu einer wichtigen Plattform für einen gemeinsamen Selbstverständigungsprozess aller Beteiligten zur Zukunftsfähigkeit des ehrenamtsbasierten Katastrophenschutz entwickelt.

Die Projektbeteiligten haben dabei nicht gescheut, auch althergebrachte Überzeugungen auf den Prüfstand zu stellen. So wurde eine vergleichsweise neue Ent-

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

wicklung in den Blick genommen, die uns auch in Zukunft beschäftigen wird und für tiefgreifende Veränderungen im ehrenamtsbasierten Katastrophenschutz steht: Das spontane Engagement freiwilliger Helferinnen und Helfer aus der Bürgerschaft mit enorm hoher Einsatzbereitschaft, etwa bei der Hochwasserkatastrophe im Sommer 2013. Auf das Engagement der *ungebundenen Helferinnen und Helfer*, die sich nicht langfristig an eine Organisation binden, sondern situativ helfen wollen, werden wir langfristig nicht verzichten können. Die Einbindung dieser Helfergruppe ohne spezifische Ausbildung im Katastrophenschutz bedarf neuer Konzepte. INKA hat hier mit seinen Ergebnissen einen wichtigen Grundstein gelegt. Das Feld des Katastrophenschutzes wird davon weit über das Forschungsprojekt hinaus profitieren können.

Das Projekt INKA hat zudem einen wichtigen Beitrag dafür geleistet, die Kooperationen zwischen Hilfsorganisationen und Wirtschaftsunternehmen zu stärken. Der Leitfaden für Unternehmenskooperationen trägt auf einzigartige Weise dazu bei, das Ehrenamt und die beruflichen Verpflichtungen stärker in Einklang zu bringen und Wirtschaftsunternehmen zu vermitteln, dass auch sie davon profitieren, wenn sich ihre Angestellten im Katastrophenschutz engagieren.

Sicherlich sind mit Abschluss des Projekts INKA nicht alle Herausforderungen gelöst. Zumindest aber wurden konkrete Ansatzpunkte für Veränderungspotenziale identifiziert. Die Umsetzung freilich muss von den Ehrenamtlichen und Verantwortlichen vor Ort, in der Praxis geleistet werden. Die im Rahmen von INKA veröffentlichten Leitfäden leisten hierfür einen großen Beitrag.

Mein ausdrücklicher Dank gilt allen am Projekt beteiligten Organisationen und Partnern, die sich in einem offenen und kollegialen Prozess dieser wichtigen Fragen der Zukunft angenommen haben. Der Dank gilt insbesondere den engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die dieses herausragende Projekt angeregt und umgesetzt haben. Das Sachgebiet Sicherheitsforschung im Deutschen Roten Kreuz hat sich nicht zuletzt über dieses Projekt als wichtiger Akteur im Feld der zivilen Sicherheitsforschung etablieren können. Darüber freue ich mich sehr.

Die Arbeit im Projekt wäre nicht ohne die großzügige finanzielle Förderung durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung möglich gewesen. Es ist erfreulich, dass in der zivilen Sicherheitsforschung auch ein Schwerpunkt auf sozialwissenschaftliche Perspektiven gelegt wird. Dies entspricht dem Bedarf des Deutschen Roten Kreuzes. Dafür möchte ich dem Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie dem Projektträger VDI (VDI Technologiezentrum GmbH) meinen ausdrücklichen Dank aussprechen.

Ich wünsche Ihnen allen, liebe Leserinnen und Leser, eine anregende Lektüre.

Ihr Dr. Rudolf Seiters
Präsident Deutsches Rotes Kreuz

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Stefan Müller

Geleitwort

Naturkatastrophen, Großbrände und extreme Wetterlagen haben die Menschen schon immer vor Herausforderungen gestellt. In früheren Jahrhunderten war man dann oft auf sich selbst angewiesen. Die ländliche Bevölkerung musste sich allein helfen, in den Städten wurden später aus Bürgern zusammengesetzte Hilfstruppen aufgestellt, um Schadensereignisse zu bekämpfen. Professionell organisiert wurde der Katastrophenschutz in Deutschland erst nach Ende des zweiten Weltkriegs. Heute verlassen wir uns darauf, dass uns ein Netz aus Rettungskräften, Hilfsorganisationen und Behörden auf den verschiedensten Ebenen auffängt und kleine und große Katastrophen von uns abwendet und bewältigt.

Die Basis dafür bilden die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer. Ohne das Engagement von rund 1,7 Mio. Freiwilligen könnten wir den flächendeckenden Katastrophen- und Bevölkerungsschutz in Deutschland nicht aufrechterhalten. Wir brauchen Menschen, die aktiv bei den freiwilligen Feuerwehren, der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, dem Deutschen Roten Kreuz, dem Malteser Hilfsdienst, der Johanniter-Unfall-Hilfe und den anderen Hilfsorganisationen mitarbeiten.

Ich freue mich, dass wir mit dem zivilen Sicherheitsforschungsprogramm einen Impuls gegeben haben, all diese Katastrophenschutzeinrichtungen um einen Tisch zu versammeln. Im vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Verbundprojekt „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“ (INKA) haben sie gemeinsam neue Wege und Lösungen erarbeitet, um die Integration Freiwilliger aus allen Bevölkerungsgruppen in den Katastrophenschutz zukunftsfähig zu gestalten. Ich sehe das als gutes Beispiel für den Schulterschluss von Wissenschaft und Praxis und die Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen, Behörden und Forschungseinrichtungen mit technischer sowie gesellschaftswissenschaftlicher Ausrichtung. Damit – und natürlich auch mit diesem Buch – ist gewährleistet, dass die Ergebnisse der interdisziplinären Zusammenarbeit in die Breite des ehrenamtsbasierten Katastrophenschutzes getragen werden können.

Wir brauchen solche neuen Konzepte für die Gewinnung und langfristige Bindung ehrenamtlich Engagierter ebenso wie für die Einbindung *spontaner, ungebundener Helferinnen und Helfer*. Nur so können wir die Herausforderungen bewältigen, vor die uns gesellschaftliche und strukturelle Veränderungen stellen: Ob demografischer Wandel, eine ethnisch vielfältigere Gesellschaft oder verän-

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

derte Anforderungen in der Arbeitswelt, die eine größere räumliche und zeitliche Flexibilität der berufstätigen Bevölkerung erfordert.

Mit dem Sicherheitsforschungsprogramm stellen wir uns diesen Herausforderungen. Wir fördern interdisziplinär aufgestellte Verbundvorhaben, in denen Forscherinnen und Forscher aus Natur-, Ingenieur- und Gesellschaftswissenschaften gemeinsam mit Endanwendern innovative Lösungen für den Bevölkerungs- und Katastrophenschutz erarbeiten. Damit wollen wir alle Akteure in ihrer Kompetenzbildung und bei der Suche nach praktikablen, zukunftsweisenden Lösungen unterstützen.

Der vorliegende Band vermittelt einen umfassenden Überblick über die vielfältigen Möglichkeiten ehrenamtlicher Tätigkeit im Katastrophenschutz und die Motivation der Menschen, sich in einer der Hilfsorganisationen zu engagieren. Ich freue mich, wenn dieses Buch auf breite Resonanz stößt und als nützliche Informationsquelle angenommen wird. Ich bin mir sicher, dass die Ergebnisse des Projektes INKA dazu beitragen, auch in Zukunft die Bürgerinnen und Bürger zu motivieren, sich verstärkt ehrenamtlich in den Hilfsorganisationen zu engagieren. Denn Katastrophenschutz geht uns alle an.

In diesem Sinne wünsche ich allen Leserinnen und Lesern eine informative Lektüre.

Stefan Müller
Parlamentarischer Staatssekretär bei der Bundesministerin für
Bildung und Forschung

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Bianca Ely, Thomas Weber

Einleitung

„Zu Beginn des Forschungsprojekts „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz" (INKA) war ich gegenüber spontanen Helferinnen und Helfern im Katastrophenschutz skeptisch eingestellt. Was diese Einschätzung angeht, habe ich im Verlauf des Projekts eine 180 Grad-Wendung vollzogen. Zwischenzeitlich hat der Deutsche Feuerwehrverband eine Fachempfehlung für die Einbindung spontaner Helferinnen und Helfer veröffentlicht. Gemeinsam arbeiten wir weiter an Handlungsempfehlungen für die Praxis. Darin liegt für mich der große Erfolg des Projekts INKA." (Dipl.-Ing. Hartmut Ziebs, Vizepräsident des Deutschen Feuerwehrverbands e. V.)

Mit diesem Rückblick beschreibt Hartmut Ziebs, Vizepräsident des Deutschen Feuerwehrverbands e. V.[1] während des abschließenden INKA-Workshops im März 2015 in Stuttgart seine Erfahrungen im Forschungsprojekt INKA. Als Experte im Katastrophenschutz hat er das Projekt von Beginn an begleitet. Seit Herbst 2012 beschäftigte sich das Forschungsprojekt mit den Auswirkungen tiefgreifender gesellschaftlicher Veränderungen auf das Freiwilligenmanagement in den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS). Die starke Präsenz *spontaner Helferinnen und Helfer* bei Katastrophenlagen und deren schnelle Vernetzung via Social Media ist dabei nur ein Thema von vielen. Hinzu kommen weitere Entwicklungen, die Veränderungen für das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz mit sich bringen: der demografische Wandel, der Wandel des bürgerschaftlichen Engagements allgemein, die steigenden Anforderungen an Arbeitnehmer_innen hinsichtlich Flexibilität und Mobilität, der stärkere Wunsch nach Gestaltungsmöglichkeiten und Partizipation im Ehrenamt und auch die große Herausforderung, Ehrenamt, Beruf und Familie unter einen Hut zu bekommen.

Der Katastrophenschutz in Deutschland beruht maßgeblich auf dem Engagement ehrenamtlicher Helferinnen und Helfer, die in staatlichen Behörden oder privaten Hilfsorganisationen aktiv sind. Im gesamten Bundesgebiet sind dies aktuell rund 1,7 Millionen Menschen. In Zeiten, in denen sich Bürgerinnen und Bürger nicht langfristig an ein Ehrenamt im Katastrophenschutz binden wollen oder können, wird dieses System jedoch brüchig.

Um auch in Zukunft einen funktionierenden Katastrophenschutz sicherzustellen, bedarf es neuer Wege der Gewinnung und langfristigen Bindung ehrenamt-

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

licher Helferinnen und Helfer. Zudem werden Instrumente benötigt, um Bürgerinnen und Bürger und auch Akteure jenseits der BOS in den Katastrophenschutz einzubeziehen. Damit sind vor allem das unternehmerische Engagement im Katastrophenschutz gemeint, aber auch freiwillige Helferinnen und Helfer, die spontan in einer Katastrophenlage ihre Hilfe anbieten. Das eingangs zitierte Feedback bestärkt uns in der Einschätzung, dass das Forschungsprojekt INKA wesentlich dazu beigetragen hat, für die Notwendigkeit von Veränderungsprozessen in den BOS zu sensibilisieren und zugleich erste Anregungen für die Praxis zu liefern. Wir, die Verantwortlichen im INKA-Forschungsprojekt, freuen uns darüber sehr.

Angesichts komplexer Fragestellungen für den ehrenamtsbasierten Katastrophenschutz hat das Deutsche Rote Kreuz das Projekt INKA initiiert und dafür Partner_innen aus Wissenschaft und Praxis zusammengebracht, um die verschiedenen Ebenen des ehrenamtlichen Engagements im Katastrophenschutz zu bearbeiten. Die interdisziplinäre Zusammensetzung der Partner_innen gewährleistete verschiedene analytische Perspektiven sowie einen kontinuierlichen Theorie-Praxis-Dialog, der passgenaue Konzepte und Handlungsempfehlungen für die Praxis hervorbringen konnte. Die Universität Stuttgart brachte ihre Expertise in den Bereichen Organisationsanalyse und Informationstechnologie ein, die Universität Greifswald analysierte die Motivationslagen der bereits heute aktiven und potenziellen Freiwilligen. Auch unternehmerisches Engagement im Katastrophenschutz ist zunehmend gefragt. Deswegen untersuchte das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO, wie *Corporate Social Responsibility* im Katastrophenschutz sinnvoll in Unternehmensstrategien integriert werden kann. Eine weitere Praxisperspektive vertrat – neben dem Deutschen Roten Kreuz – die Berliner Feuerwehr mit ihrem gesetzlichen Auftrag zur Gefahrenabwehr und zum Katastrophenschutz als Behörde. Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement brachte seine Expertise im Bereich des freiwilligen Engagements ein und verantwortete die regelmäßigen INKA-Workshops.

Über die insgesamt sieben Workshops wurden alle in Deutschland relevanten BOS als assoziierte Partner_innen in den Projektverlauf eingebunden. Damit konnten wir der Tatsache Rechnung tragen, dass die sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen das Freiwilligenmanagement *aller* BOS in Deutschland vor Herausforderungen stellen. Die INKA-Workshops boten so den notwendigen Raum zur kontinuierlichen Beschäftigung mit diesem geteilten Anliegen der Akteure im Katastrophenschutz. Von den gemeinsam erarbeiteten Lösungen und Praxisempfehlungen profitieren deswegen nicht nur einzelne Einsatzorganisationen, sondern vielmehr das gesamte System des Katastrophenschutzes in Deutschland.

Um die Veränderungsprozesse anzustoßen und voranzutreiben, ist die Sensibilität der Entscheidungsträgerinnen und -träger in Politik, Zivilgesellschaft und

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Wirtschaft für die Bedeutung des Katastrophenschutzes und die veränderten Rahmenbedingungen notwendig. Die vorliegende Publikation beleuchtet daher zunächst die politische Bedeutung des freiwilligen Engagements im Katastrophenschutz und die Rolle der verschiedenen staatlichen Akteure, der Zivilgesellschaft und auch der Unternehmen. Sie alle haben ihre Rolle im Katastrophenschutz und dem Zusammenspiel der Sektoren Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Es ist keine Frage: Der Staat steht in der Verantwortung, einen funktionierenden Katastrophenschutz zu gewährleisten und entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. Daran sollte er auch regelmäßig erinnert werden. Ebenso steht aber außer Frage, dass sich bei den Organisationen und ihren Mitgliedern vor Ort entscheidet, wie gut der ehrenamtsbasierte Katastrophenschutz funktioniert. Vieles wird davon abhängen, ob es den BOS gelingt, auf die Wünsche und Erwartungen von potenziell Ehrenamtlichen aber auch von Unternehmen einzugehen.

Die Anlage des Projekts INKA sah vor, die drei Akteursgruppen Freiwillige, BOS und Unternehmen gleichermaßen in den Blick zu nehmen. Die umfangreichen Analysen stehen jedoch nicht nebeneinander, sondern wurden vielmehr in ein Konzept integriert. Dieses Konzept führt die verschiedenen Untersuchungsergebnisse zusammen und benennt zentrale Ergebnisse und Veränderungspotenziale auf Seiten der BOS, um die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen aufzufangen. Der Beitrag zum Integrierten Konzept eröffnet daher den Abschnitt, der die vielfältigen Analyseergebnisse des Projekts INKA dokumentiert. Im Anschluss daran werden die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und neueren Formen des Engagements im Katastrophenschutz ausgeführt. Und auch weitere aktuelle Themen im Katastrophenschutz werden diskutiert. So widmet sich ein Beitrag der Frage, welche Rolle Informationstechnologien bei der besseren Integration von Freiwilligen spielen können. Ein weiterer Beitrag befasst sich mit den hohen Anforderungen an Ausbildungen und Qualifikationen im Katastrophenschutz. Auch hier können durch Kooperationen mit Akteuren außerhalb der BOS wertvolle Synergieeffekte erzielt werden, bspw. durch Kooperationen mit Handwerkskammern oder Wirtschaftsunternehmen. Die Publikation schließt mit Empfehlungen dafür, wie die Veränderungspotenziale vor Ort umgesetzt werden können. Gelungene Beispiele aus der Praxis geben hier Orientierung. Allen Interessierten an weiteren Empfehlungen für die konkrete Umsetzung in den Kreisverbänden und Gemeinden seien darüber hinaus die INKA-Handlungsleitfäden ans Herz gelegt, die sich zum einen an Führungs- und Einsatzkräfte in den BOS und zum anderen an Unternehmen richten.

Die notwendigen Veränderungen im ehrenamtsbasierten Katastrophenschutz werden sicher nicht von heute auf morgen zu realisieren sein. Und sie werden womöglich auch nicht ohne eine kritische Reflexion von eingespielten oder gar tradierten Strukturen und Abläufen möglich sein. Doch Politik, BOS und Zi-

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

vilgesellschaft können aktiv dazu beitragen, die Weichen entsprechend zu stellen und das System des Katastrophenschutzes auch in Zukunft tragfähig zu gestalten.

Bianca Ely und Thomas Weber, Deutsches Rotes Kreuz
stellvertretend für das INKA-Projektkonsortium bestehend aus Universität Greifswald, Universität Stuttgart, Fraunhofer IAO, Berliner Feuerwehr und Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement unter der Leitung des Deutschen Roten Kreuzes

Berlin, im Mai 2015

Das INKA-Projektkonsortium gemeinsam mit den assoziierten Partnern an der Universität Greifswald anlässlich des 3. Workshops zu den Motivationen von Freiwilligen im Katastrophenschutz im September 2013. (Foto: Universität Greifswald)

Anmerkung

1 Der Deutsche Feuerwehrverband e. V. vertritt als Dachorganisation die Interessen der 16 Landesfeuerwehrverbände und der zwei Berufsgruppen Werkfeuerwehr und Berufsfeuerwehr, vgl. www.dfv.de

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Iris Gnedler

Freiwilliges Engagement im Katastrophenschutz im Wandel – Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung durch den Bund

1. Welche Bedeutung hat das ehrenamtliche Engagement im Katastrophenschutz für den Bund?

1.1 Zivilschutzauftrag des Bundes

Die verfassungsrechtlich zugewiesene Bundesaufgabe in der staatlichen Sicherheitsvorsorge ist nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes (GG) die Verteidigung und der Schutz der Zivilbevölkerung vor verteidigungsbedingten Gefahren. Die Bewältigung friedenszeitlicher Krisenlagen ist Aufgabe der Länder. Der Bund leistet hierbei Amtshilfe oder Katastrophenhilfe nach Art. 35 GG.

1.2 Zivilschutz und Katastrophenschutz im integrierten System

Zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben bedienen sich Bund und Länder eines integrierten Systems. Im Verteidigungsfall stützt sich der Bund auf den Katastrophenschutz der Länder, deren Ressourcen er für diesen Fall – also „zivilschutzbezogen" – verstärkt und ergänzt, so geregelt in § 11 des Gesetzes über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG). Umgekehrt nutzen die Länder nach dem Grundsatz der Katastrophenhilfe diese bundesseitigen Ergänzungen bei friedensmäßigen Katastrophen, so geregelt in § 12 ZSKG. In diesem Rahmen leistet jede Ebene ihren individuellen Beitrag zum Schutz der Bevölkerung. Die im jeweiligen Zuständigkeitsbereich bereitgestellten Ressourcen stehen in der Praxis in vollem Umfang sowohl für die alltägliche Gefahrenabwehr und den friedensmäßigen Katastrophenschutz als auch für den Schutz vor verteidigungsbedingten Gefahren, den sogenannten Zivilschutz, zur Verfügung. Dieser „Mehrfachnutzen" ist ein tragendes Prinzip des integrierten Systems.

1.3 Dezentraler Aufbau

Kennzeichnend für die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr in Deutschland ist außerdem ihre dezentrale Struktur. Bei Bedarf wächst das System von unten nach oben auf. Die Zuständigkeit für die flächendeckende Vorsorge und die Abwehr von alltäglichen Gefahren liegt bei den Kommunen. Erst wenn eine Lage vor Ort

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

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 auf 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 ZSKG 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.

Keine Subsidiarität besteht im Verteidigungsfall. Hier greifen die originäre Zuständigkeit des Bundes und die damit einhergehenden Weisungsbefugnisse (Auftragsverwaltung).

1.4 Ehrenamtliche Basis

Das ganze System stützt sich auf nur wenige hauptberufliche und ganz überwiegend ehrenamtliche Einsatzkräfte. Geschätzte 1,7 Millionen Menschen engagieren sich bei uns in Deutschland insgesamt:

- beim Technischen Hilfswerk,
- in den Freiwilligen Feuerwehren,
- in den Regieeinheiten (freiwillige Einheiten der unteren Katastrophenschutzbehörden, die bestimmte Aufgaben „in eigener Regie“ wahrnehmen z. B. Veterinärdienste oder logistische Unterstützung der Einsatzleistung),
- in den fünf großen Hilfsorganisationen Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter-Unfall-Hilfe, Malteser Hilfsdienst.

Durch diese partizipative Anlage, indem sich Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich in Prävention und Bewältigung von Zivil- bzw. Katastrophenschutzlagen einbringen, werden sowohl das Sicherheitsgefühl als auch das Vertrauen in die Reaktionsfähigkeit der Gesellschaft und die Identifikation mit dem Staat gestärkt. Diese gesamtgesellschaftliche, praktische Bewältigung von Krisenlagen durch im Wesentlichen ehrenamtliche Kräfte ist ein starker Impuls zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes.

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

1.5 Mitwirkung im Zivilschutz

Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk mit ihren rund 80.000 ehrenamtlichen Helfer_innen ist hierbei die einzige Bundesressource speziell für den Zivilschutz.

Die Mitwirkung der anderen ehrenamtlichen Kräfte im Zivilschutz ergibt sich indirekt durch ihre Einbindung in den Katastrophenschutz der Länder.

Gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 ZSKG nehmen die nach Landesrecht im Katastrophenschutz mitwirkenden Einheiten und Einrichtungen auch die Aufgaben zum Schutz der Bevölkerung vor den besonderen Gefahren wahr, die im Verteidigungsfall drohen. Dabei richtet sich die Mitwirkung der öffentlichen und privaten Organisationen nach den landesrechtlichen Vorschriften für den Katastrophenschutz. Für die Mitwirkung geeignet sind insbesondere die oben genannten fünf großen Hilfsorganisationen, so geregelt in § 26 Abs. 1 ZSKG.

1.6 Auftrag des Bundes zur Förderung des Ehrenamtes

Die personellen Ressourcen der Länder für den Katastrophenschutz speisen also auch den Zivilschutz auf Bundesebene. Es liegt im ureigenen Bundesinteresse, dieses Ehrenamt zu fördern. In § 20 ZSKG ist deshalb der Auftrag verankert, das Ehrenamt als Grundlage des Zivil- und Katastrophenschutzes zu unterstützen.

Federführend tätig ist hier das Bundesministerium des Innern.

2. Wie verändert sich das Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz?

2.1 Aussetzung der Wehrpflicht und demografischer Wandel

Die Rahmenbedingungen für das Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz haben sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Durch die Aussetzung der Wehrpflicht und den damit einhergehenden Wegfall des Ersatzdienstes im Zivil- und Katastrophenschutz mit zuletzt 4-jähriger Verpflichtungszeit ist eine wichtige Nachwuchsquelle entfallen. Das Technische Hilfswerk (THW) steht seither vor der Herausforderung, den Wandel hin zu einer reinen Freiwilligenorganisation zu vollziehen.

Eine ganz wesentliche Herausforderung für die Zukunft des gesamten ehrenamtlich-getragenen Systems ist der demografische Wandel. Die klassische (Alters-) Zielgruppe der Einsatzorganisationen wird sich verkleinern. Außerdem führen Veränderungen im Schul- und Universitätsbereich mit verkürzten Ausbildungszeiträumen und einem größeren Tagespensum zu merklich knapperer Freizeit. Hinzu kommen hohe Mobilitätsanforderungen im Berufsleben, eine Vielzahl konkurrierender Freizeitangebote sowie die erforderliche Vereinbarkeit des Enga-

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

gements mit anderen wichtigen gesellschaftlichen Aufgaben wie etwa der Kinderbetreuung oder der Pflege von Angehörigen.

In der Konsequenz sind die Werbung und Bindung ehrenamtlicher Helfer_innen keine Selbstläufer. Vielmehr bedarf es einer gezielten Förderung, um das System zukunftsfähig zu gestalten. Langfristig ist eine Veränderung des Kernbestandes an Einsatzkräften nicht auszuschließen. Auf Dauer erscheinen strukturelle Anpassungen – wie veränderte Zielgruppen, Anpassungen bei Altersgrenzen und Arbeitsabläufen – unumgänglich. Auch eine stärkere Inpflichtnahme der Bevölkerung im Bereich Selbstschutz und Selbsthilfe kann Einsatzkräfte entlasten.

2.2 Ungebundenes Engagement

Ein zusätzliches Phänomen ist die privat über soziale Netzwerke organisierte Spontanhilfe. Mit der Gründung zahlreicher Gruppen auf Facebook, über die Unterstützung angefragt, angeboten und koordiniert wurde, hat die Nutzung sozialer Medien während des Hochwassers 2013 eine neue Dimension für den Bevölkerungsschutz erreicht.

Zwar kann die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung und die Koordinierung von Freiwilligen über Social Media die im Bevölkerungsschutz mitwirkenden Organisationen und Einrichtungen – bereits mangels entsprechender Ausbildung – nicht ersetzen. Die private Unterstützung kann die professionellen Helfer_innen jedoch im Ereignisfall entlasten.

Die Stärke solcher Initiativen liegt darin, dass sie mit relativ wenig Aufwand viele Menschen mobilisieren und Informationen verbreiten können. Allerdings ist solche Hilfe dann am wirkungsvollsten, wenn sie gut abgestimmt ist und als Teil eines Gesamtkrisenmanagements zur Wirkung kommt. Daher gilt es, sinnvolle und praktikable Wege für eine unbürokratische Abstimmung oder Vernetzung zu finden.

3. Welche Gestaltungsmöglichkeiten hat der Bund?

Auf die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hat der Bund keinen Einfluss, ebenso wenig auf interne Strukturen und Abläufe in den verschiedenen Einrichtungen und Organisationen mit Ausnahme der Bundesanstalt THW.

Die Gestaltungs- und Fördermöglichkeiten des Bundes beschränken sich im Wesentlichen auf:

- den Einsatz für sinnvolle rechtliche Rahmenbedingungen,
- die materielle Unterstützung durch Ausbildung und Ausstattung,
- die ideelle Unterstützung durch Würdigung und Anerkennung des Engagements,
- die Sammlung und Verbreitung von best practices,

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

- die Bewusstseinsbildung für die Mitverantwortung der Wirtschaft,
- Forschung.

3.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Jahr 2013 hat der Bund ein Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes vorgelegt, das viele Erleichterungen für Helfer_innen beinhaltet. So wurde z. B. die Ehrenamtspauschale – auch für freiwillige Feuerwehrleute – von 500 € auf 720 € erhöht und die Übungsleiterpauschale von 2.100 € auf 2.400 €. An anderer Stelle wurde sichergestellt, dass Führungszeugnisse, die für ein ehrenamtliches Engagement benötigt werden, immer gebührenfrei ausgestellt werden. Auf EU-Ebene begleitet der Bund kritisch die Entwicklungen im Bereich der Arbeitszeitrichtlinie.

Das Bundesministerium des Innern versteht sich innerhalb der Bundesregierung insgesamt als Ansprechpartner und Sachwalter berechtigter Interessen der Hilfsorganisationen. So setzt sich das Haus beispielsweise im Ressortkreis aktuell dafür ein, dass die Hilfsorganisationen nicht mit Gebühren belegt werden, wo Befreiungen möglich sind.

3.2 Ausbildung und Ausstattung

Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, als Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, ist vollständig bundesfinanziert. Das schließt Ausbildung und Ausstattung der Einsatzkräfte für den Einsatz im In- und Ausland ein.

Im Übrigen ergänzt der Bund im integrierten System des Zivil- und Katastrophenschutzes die Ausbildung und Ausstattung der Länder.

An seiner Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz in Ahrweiler führt er Aus- und Fortbildungen einschließlich praktischer Übungen für haupt- und ehrenamtliche Mitarbeiter_innen und Führungskräfte aus Ländern und Organisationen durch. Außerdem ergänzt er die Ausstattung der Länder mit Einsatz- und Spezialfahrzeugen.

3.3 Ideelle Förderung

Zentrale Maßnahme der ideellen Förderung des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz ist der Förderwettbewerb „Helfende Hand“. Mit dieser Auszeichnung würdigt das Bundesministerium des Innern einmal im Jahr herausragende Projekte und Ideen für das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz sowie vorbildliches Engagement auf Arbeitgeberseite. Mit der öffentlichkeitswirksamen Preisverleihung möchte das Bundesministerium ein Zeichen für die gesellschaftliche Anerkennung des Engagements aller im Bevölkerungsschutz Aktiven setzen.

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

3.4 Verbreitung von best practices

Vielfältige gute Ideen aus der Praxis werden jedes Jahr in den Wettbewerb um die „Helfende Hand“ eingebracht. Im Jahr 2014 gab es eine Rekordbeteiligung mit mehr als 230 Bewerbungen. Das spiegelt wider, wie viel Engagement und Potenzial bei den Aktiven vor Ort steckt. Zugleich sind sie die ersten, die mit Veränderungen vor Ort umgehen müssen und hierfür best practices entwickeln, von denen andere profitieren können.

Deshalb werden seit 2014 entsprechende Projekte aus der „Helfenden Hand“ in einer webbasierten Datenbank veröffentlicht, um sie einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Datenbank wird kontinuierlich um erfolgreiche best practice-Projekte erweitert.

3.5 Bewusstseinsbildung für die Mitverantwortung der Wirtschaft

Die meisten der aktiven Helfer_innen haben einen ganz normalen Beruf und werden im Einsatzfall von ihren Arbeitgeber_innen für den Einsatz freigestellt. Das ist gerade für mittelständische Unternehmen nicht immer einfach.

Die einschlägigen Landesgesetze für den Bereich Brandschutz enthalten regelmäßig Freistellungsansprüche für die Teilnahme an Einsätzen und Übungen. Für Angehörige der Hilfsorganisationen sind entsprechende Freistellungsansprüche teilweise in den Katastrophenschutzgesetzen oder auch den Rettungsdienstgesetzen der Länder enthalten, jedoch nicht in allen Bundesländern. THW-Helfer_innen haben grundsätzlich nach dem THW-Gesetz einen Anspruch auf Freistellung während Einsatz und Ausbildung. Besser als auf Zwang ist jedoch auf Einsicht bei den Unternehmen zu setzen, dass sie eine gesellschaftliche Mitverantwortung für die Funktionsfähigkeit des Zivil- und Katastrophenschutzes tragen.

Diese Mitverantwortung ist aktuell ein Schwerpunktthema des THW. Eine aktive Unterstützung des Ehrenamtes, insbesondere durch eine großzügige Freistellungspraxis, soll von den Unternehmen als Mehrwert für sich selbst begriffen werden. Zum einen können sie im Katastrophenfall durch die freigestellten Kräfte gegebenenfalls selbst vor Schäden bewahrt werden. Zum anderen qualifizieren sich die freigestellten Mitarbeiter_innen durch die ehrenamtliche Tätigkeit weiter, fachlich und vor allem hinsichtlich ihrer soft skills. Ein Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz ist Ausdruck von Verantwortungsbereitschaft ist, trägt zur Stärkung der Persönlichkeit bei und fördert die Teamfähigkeit. Diese Eigenschaften sind auch für Arbeitgeber_innen von Nutzen.

Das THW wirbt ganz gezielt mit diesem Mehrwert für die Unternehmen und sucht den Dialog mit einzelnen örtlichen Unternehmern, Großunternehmen, Kammern, Innungen und Verbänden. Zudem werden regionale Unternehmerforen veranstaltet, um die Zusammenarbeit von THW und regionaler Wirtschaft zu vertiefen.

© Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.