

Wie gestalten Hilfsorganisationen den Einsatz von Freiwilligen im Krisenmanagement?

Das Forschungsprojekt INKA konzipiert seit Oktober 2012 Freiwilligenmanagement für Rettungskräfte. Dabei geht es darum, wie Freiwillige für den Katastrophenschutz gewonnen und in kritischen Situationen sinnvoll eingesetzt werden können.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung fördert das Verbundprojekt INKA im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ während der Projektlaufzeit von drei Jahren. Unter der Leitung des Deutschen Roten Kreuzes analysiert das Konsortium bestehend aus dem Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement, dem IAT der Universität Stuttgart, dem Institut für Psychologie der Universität Greifswald, der Berliner Feuerwehr und dem Fraunhofer IAO, zusammen mit sechs großen deutschen Hilfsorganisationen die aktuelle Situation und erarbeitet Konzepte zur Integration freiwilliger Helferinnen und Helfer in den Katastrophenschutz.

Überschwemmungen, flächendeckende Stromausfälle oder große Unfälle: Katastrophen bekämpfen Behörden, Feuerwehren und Hilfsorganisationen in Deutschland gemeinsam, um die Schäden für Menschen und Einrichtungen gering zu halten. Bei Großschadenslagen greifen diese Organisationen auf freiwillige Helfer zurück. Die Leistungsfähigkeit des Katastrophen- und Bevölkerungsschutzes droht in Zukunft abzunehmen, wenn es nicht gelingt, mehr Menschen für ehrenamtliche Aufgaben in den Hilfsorganisationen zu gewinnen.

INKA bringt Vertreter aus den Bereichen Bevölkerungsschutz, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft zusammen, um bestehende Strukturen des Engagements zu analysieren und neue wegweisende Konzepte praktisch zu erproben. Die Universität Stuttgart untersucht dabei insbesondere die Organisation und die Prozesse der Hilfsorganisationen, um ehrenamtliche Helfer zu gewinnen, einzubinden und zu halten.

Darüber hinaus analysieren die Projektpartner die Vereinbarkeit von Ehrenamt und Beruf. Denn die Freiwilligen, die sich in den Hilfsorganisationen engagieren, verfügen über umfangreiche Kompetenzen und Erfahrungen, die sie im Berufsleben weiterbringen können. Umgekehrt profitieren die Hilfsorganisationen von dem Fachwissen, das in den Unternehmen vermittelt wird. Daher moderiert das Fraunhofer IAO einen Unternehmenszirkel aus verschiedenen Firmen, um mit ihnen angepasste Lösungen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu entwickeln.

Organisation von Rettungskräften

Neben der Motivationslage von Freiwilligen und den Interessen von Unternehmen erfolgt im ersten Jahr eine Analyse von Managementprozessen und deren organisatorischen Bedingungen beim Einsatz von Freiwilligen im Katastrophenschutz aus Perspektive der Katastrophenschutzorganisationen. Mit Hilfe von organisationswissenschaftlichen Ansätzen und Prozessanalysen wird untersucht, wie das Management der Unterstützung durch freiwillige Helfer für Einsätze der Krisenbewältigung und des Katastrophenschutzes heute tatsächlich funktioniert. Bestehende Analysen zurückliegender Krisensituation und Freiwilligeneinsätze werden in die Bestandsaufnahme mit aufgenommen. In den beteiligten Organisationen werden sowohl bereits realisierte Good Practices (z.B. Freiwilligen-Pools, professionelle Freiwilligenbetreuung) als auch Fallstricke (z.B. rechtliche und steuerliche Bedingungen, ungünstige zeitliche Anforderungen) identifiziert. Ende 2013 soll dafür eine Bestandsaufnahme bestehender Prozesse und bisheriger Erfahrungen vorliegen, Mitte 2014 eine Clusterung von zentralen Fehlerquellen und Herausforderungen erfolgen und Ansatzpunkte für Empfehlungen zur Optimierung von organisatorischen Rahmenbedingungen herausgearbeitet werden.

In den folgenden Abschnitten werden einige in dem Zusammenhang betrachtete Fragestellungen und Hypothesen dargestellt, u.a. auf Grundlage eines ersten Workshops mit den als assoziierten Partnern beteiligten Hilfsorganisationen. Dies sind noch keine Ergebnisse der Forschungsarbeiten, sondern eher als erste Eindrücke zur Ausgangslage zu werten. Es wurde in den Diskussionen zudem bereits sehr klar, dass eine Differenzierung der Anforderungen und Interessen für die einzelnen Hilfsorganisationen mit ihren spezifischen Aufgabestellungen erforderlich ist. Zudem stellen konkrete Krisenszenarien jeweils spezifische Herausforderungen dar, beispielsweise ist eine Evakuierung für Bombenentschärfungen anders zu betrachten als ein flächendeckender Stromausfall oder ein flussbezogenes Hochwasser.

Erste Annäherungen

Die Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung in Krisensituationen ist sehr groß. Berufliche und familiäre Anforderungen und Interessen sowie zahlreiche Optionen zur Freizeitgestaltung oder zum gesellschaftlichen Engagement führen jedoch dazu, dass die klassische lebenslange Bindung an Hilfsorganisationen im Krisenmanagement allein keine Perspektive mehr darstellt, um das hohe Niveau an Krisenreaktionsfähigkeit dauerhaft sicher zu stellen. Vor diesem Hintergrund sind die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Zivil- und Katastrophenschutz

zu verstehen und zu beachten, in welchen Lebensphasen bestimmte Bevölkerungsgruppen besonders ansprechbar sind. Das Interesse am Engagement für das Krisenmanagement ist für viele Themen und Regionen hoch, allerdings benötigt es die organisatorischen Rahmenbedingungen und finanziellen Möglichkeiten, dies auch zu betreuen. Dabei besteht die Herausforderung zum einen darin, eine dauerhafte Motivation zu erhalten und zum anderen in der permanenten zeitaufwändigen Qualifikation. Hierbei besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Wunsch nach Stabilität und vertrauter Kameradschaft und der Offenheit für kurzzeitige Mitwirkung, Ortswechsel, Übergänge zwischen Organisationen oder die Integration bislang gering vertretener Bevölkerungsgruppen.

Insbesondere im Hinblick auf Krisenmanagement und Katastrophenschutz ist dabei auch zu beachten, dass die eigentliche Qualifizierung in anderen Aufgaben erfolgt, um dann auch für den Katastrophenschutz zur Verfügung zu stehen. Zur Integration fachlich und hinsichtlich der Abläufe gering qualifizierter Helfer wird es dabei immer Grenzen geben, da diese Helfer sich und andere nicht in Gefahr begeben sollen.

Ein erster Ansatz liegt daher auch in der Weiterentwicklung der Erste-Hilfe-Ausbildung sowie der Stärkung der Selbst- und Nachbarschaftshilfe, denn je weniger Hilfsbedarf entsteht oder dezentral bedient werden kann, desto mehr qualifizierte Ressourcen der Hilfsorganisationen stehen für die wesentlichen Herausforderungen bereit. Grundsätzlich trägt dazu bereits die Sensibilisierung zur Nachbarschaftshilfe durch bürgerschaftliches Engagement bei; konkret kann dies z.B. die Versorgung von Nachbarn oder die Informationsweitergabe bedeuten. Darüber hinaus kann die Stärkung der Selbsthilfefähigkeit auch durch Brandmelder, heimische Vorräte oder den obligatorischen Eimer neben dem Christbaum gestärkt werden. Eine wichtige Herausforderung bei dieser Strategie ist aber, auch die Grenzen der Selbsthilfe zu erkennen, denn sie soll nur Aktivitäten ohne Gefährdung des eigenen Lebens verfolgen. So ist für die wasserseitige Deichverteidigung viel Wissen und Erfahrung notwendig, hingegen sind landseitig angeleitete Spontan-Helfer eher vorstellbar.

Für bestimmte Tätigkeiten sind aber auch wegen erforderlicher Impfungen spontane Helfer nicht geeignet. Darüber hinaus sind Krisensituationen kein Spielfeld für Survival-Trainer oder Selbstversuche. Die Bewältigung solcher Situationen unterliegt einer sehr stringenten Führung, in der sich organisierte und qualifizierte Freiwillige bewährt haben. Die Erfahrung der letzten Hochwasser zeigte jedoch auf, dass in realen Lagen mehr Leute hilfsbereit sind als in Trockenübungszeiten. Dabei reisen sowohl organisierte als auch spontane Helfer teilweise gefragt oder ungefragt mehrere 100 km an, um zu helfen.

Insgesamt geht es um die organisatorischen Strukturen, um die guten Absichten mit angemessenem Aufwand und hohem Effekt zu kanalisieren. In etlichen

englischsprachigen Ländern liegen dafür Erfahrungen vor, die sich jedoch nicht unbedingt einfach auf die deutschen Verhältnisse übertragen lassen. Das Österreichische Rote Kreuz hat mit dem Team Österreich eine Struktur vorregistrierter hilfsbereiter Personen aufgebaut, die für den Bedarfsfall ihre Hilfsbereitschaft, Kontaktinformationen und Kompetenzen hinterlegt haben; einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch das Team Mecklenburg-Vorpommern (www.team-mv.info). Dabei besteht insbesondere eine klare Definition der Aufgaben der ad-hoc-Helfer für Hilfsarbeiten ohne persönliche Schutzausrüstung (außer Handschuhen und festes Schuhwerk). Es ist festgelegt, dass der Einsatz nur im rückwertigen Raum, z.B. in Notquartieren erfolgt. Die Einsatzleitlinien weisen auf DRK-Führungskräfte als Ansprechpartner für die Einsatzleitung hin und erwarten einen klaren Einsatzauftrag.

Am Beispiel des Team MV wird deutlich, dass letztendlich eine ganze Reihe von Tätigkeitsfeldern denkbar ist, bei denen auch Personen von außerhalb der Rettungsorganisationen eingebunden werden könnten:

- Berufsspezifische Expertise (Dolmetscher, Seelsorge, Psychologie, Pflegekräfte, Koch),
- Administrative Unterstützung (Büro, Schreibtisch, Formulare, Dokumentation, Registrierung mit Helfermeldekarten),
- Informationstätigkeiten (Flyer verteilen, von Tür zu Tür gehen),
- Manuelle Arbeitskraft (Tragen und Aufbauen ohne Schutzausstattung),
- Betreuung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen (Kinder, ältere Personen u.a.),
- Logistik (Be- und Entladen, Transport, Tee oder Decken verteilen),
- Sicherungsarbeiten sowie Aufräumarbeiten (Schnee räumen, absperren),
- Nachbarschaftshilfe (Medikamente besorgen).

Wichtig ist tatsächlich, dass sich diese Helfer in die Krisenmanagementstrukturen einordnen. Ergänzend dafür sind Strategien erforderlich, wie auf ad-hoc-Helfende, die sich nicht in die Strukturen einbinden lassen wollen, reagiert wird. Neben Erfahrungen mit lebensrettenden Aktionen gibt es auch solche, bei denen die Helfer sich in Gefahr bringen und dann erneut Rettungskräfte benötigen, oder dass sie die eingeleiteten Hilfsmaßnahmen konterkarieren. Insofern wird derzeit teilweise das Fernhalten von möglichen Helfern als die sinnvollste Methode eingeschätzt.

Logistische Herausforderungen bestehen darüber hinaus aber auch schon mit anderen externen Krisenreaktionskräften, die Unterkunft und Verpflegung benötigen, während die lokalen Einsatzkräfte abends nach Hause fahren können, oder gar auf Familie und Freunde zur Unterstützung bei der Versorgung zurückgreifen können. Bei Aufrufen nach spontanen Helfern wäre demnach eine weitere Frage offen, mit wie vielen ad-hoc-Helfern überhaupt zu rechnen ist. Dies erschwert die Planung einer entsprechenden Infrastruktur.

Bei all diesen relevanten Bedenken ist aber auch zu beachten, dass über die Erfahrung als ad-hoc-Helfer auch neue dauerhafte Mitglieder für die Verbände zu gewinnen sein könnten. Im Konzert der Ansatzpunkte für potenzielle Ehrenamtliche ist dies ein möglicher Baustein zur Ansprache Freiwilliger. Darüber hinaus sind dann Qualifikationen und Kompetenzentwicklung wichtig sowie eine Flexibilität der Karrierepfade innerhalb oder sogar zwischen den Organisationen, sowie Regelungen zur Vereinbarkeit ehrenamtlichen Engagements im Krisenmanagement mit den Anforderungen und Erwartungen von Familie und Beruf.

Differenzierung der Fragestellung

Insgesamt geht es also um die sinnvolle Organisation von freiwilligen Helferinnen und Helfern zur Gewährleistung des Katastrophenschutzes in Deutschland. Gesucht werden dafür einerseits bessere Rahmenbedingungen in den Hilfsorganisationen und darüber hinaus für das klassische langfristige Engagement. Andererseits sollen in einem folgenden Workshop weitere Lösungsideen wie die folgenden reflektiert und ggf. ausgestaltet werden:

1. Lässt sich projektbezogenes Engagement für Krisenmanagement nutzen?

FSJ, Bundesfreiwilligendienst, Praktika und Co. zeigen: Viele Menschen unterschiedlichen Alters und Hintergrundes sind interessiert, für definierte Zeiträume Erfahrungen in Hilfsorganisationen zu sammeln. Lässt sich dieses Interesse und die damit gewonnen Kultur- und Prozesskenntnisse für das Krisenmanagement heranziehen, idealerweise auch über die Projektzeiträume hinaus. Werden darüber auch langfristige Freiwillige gewonnen?

2. Können spontane Helferinnen und Helfer in die Hilfsstrukturen eingebunden werden?

Wie müssen die Hilfsorganisationen für die Einbindung von ad-hoc-Helfenden aufgestellt sein? Inwieweit fördern oder behindern existierende Strukturen und Prozesse die Integration? Welche Aufgaben können ad-hoc-Helfende übernehmen? Funktioniert dies nur bei längerfristigen Krisensituationen?

3. Können andere Organisationen in den Katastrophenschutz eingebunden werden?

Ist eine strategische Zusammenarbeit mit Organisationen zur Förderung des Ehrenamtes im Gemeinwesen (Freiwilligenagenturen, Nachbarschaftszentren, Quartiersmanagement usw.) denkbar? Kann darüber einerseits die Selbst- und Nachbarschaftshilfe der lokalen Bevölkerung im Krisenfall gestärkt werden? Und andererseits auf bestehende Team- und Führungsstrukturen zurückgegriffen werden, um mehr hilfsbereite Personen auch adäquat koordinieren zu können?

Dr. Wolf Engelbach arbeitet am Institut für Arbeitswissenschaft und Technologiemanagement der Universität Stuttgart und ist Leiter des Competence Team Informationsmanagement am Fraunhofer-Institut für Arbeitswissenschaft und Organisation.

Kontakt: wolf.engelbach@iao.fraunhofer.de