

Wege zur Einbindung von Freiwilligen

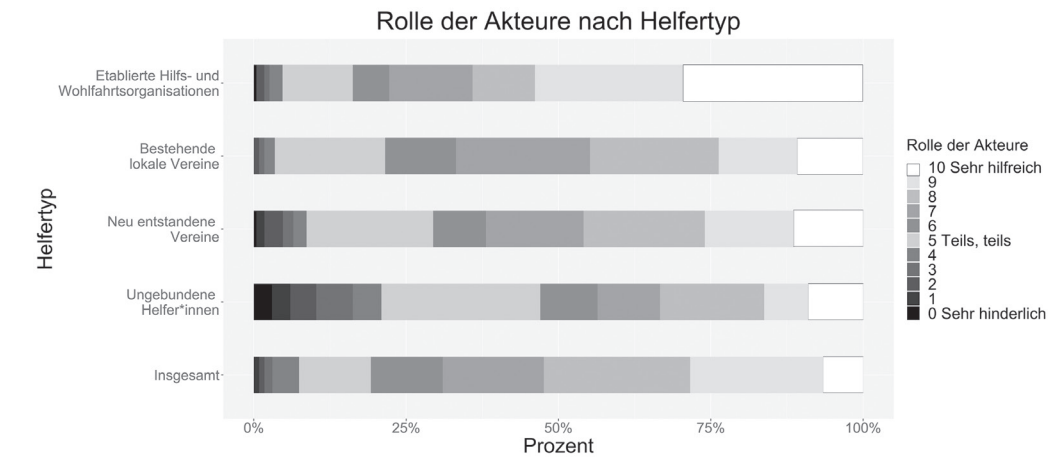
Lehren aus der sogenannten Flüchtlingskrise

(BS/Florian Roth et al.*) Die effektive Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in staatliche Strukturen und Prozesse stellt zunehmend eine zentrale Herausforderung für Behörden auf allen Verwaltungsebenen dar. Am deutlichsten zutage treten sowohl das Potenzial als auch die Schwierigkeiten im Umgang mit Freiwilligen in Krisen und Notlagen, wie zum Beispiel Hochwassern und Hitzewellen, aber auch in Ausnahmesituationen wie der Aufnahme und Betreuung einer großen Zahl an Geflüchteten in kurzer Zeit.

So hat gerade die sogenannte Flüchtlingskrise der Jahre 2015/16 gezeigt, dass die Bewältigung außergewöhnlicher Ereignisse allein durch staatliche Akteure kaum möglich scheint. Der Staat ist auf die Unterstützung von Freiwilligen angewiesen. Zugleich offenbart dieses Ereignis, dass sich die Freiwilligenarbeit in einem Wandel befindet und sich daraus Herausforderungen für Staat und Verwaltung ergeben. Wie auch in anderen Ländern, kämpfen viele etablierte zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland mit Nachwuchsproblemen. Gleichzeitig treten ereignisbezogene, kurzfristige Formen des Freiwilligenengagements immer mehr in den Vordergrund. Für Behörden wird damit die Beantwortung der Frage, wie eine effektive Zusammenarbeit mit sich spontan bildenden Helfergruppen sowie ungebundenen Helfer/-innen ohne feste Organisationsstrukturen gelingen kann, immer wichtiger. Um auf künftige Herausforderungen vorbereitet zu sein, gilt es, die während der letzten Jahre gesammelten Erfahrungen zu sichern und systematisch auszuwerten.

Freiwillige sind nicht gleich Freiwillige

Im Rahmen eines mehrjährigen Forschungsprojektes (www.hyborg-projekt.de) befragten Wissenschaftler/-innen der Universität Konstanz und der ETH Zürich Landräte, Leitungspersonal von nachgeordneten Behörden und andere kommunale Verwaltungsexpert/-innen in ganz Deutschland, wie sie die



Grafik 1: Einschätzung der Arbeit unterschiedlicher Typen von freiwilligen Helfer/-innen in der sogenannten Flüchtlingskrise durch Verwaltungsakteure. Grafik: BS/ETH Zürich

Zusammenarbeit mit freiwilligen Helfer/-innen während der sogenannten Flüchtlingskrise 2015/16 erlebten. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung zeichnen ein insgesamt positives Bild der Zusammenarbeit zwischen lokalen Verwaltungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Betrachtet man die Untersuchungsergebnisse getrennt nach unterschiedlichen Helfertypen, offenbaren sich einige interessante Einblicke in die Wahrnehmung freiwilligen Engagements vonseiten der öffentlichen Verwaltung. Demnach waren bei der Bewältigung der mit der Aufnahme von Geflüchteten verbundenen Herausforderungen Freiwillige nicht immer gleich Freiwillige (siehe Grafik 1).

Etablierte Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen: Wenig überraschend schätzten die Vertreter/-innen der Landkreise und kreisfreien Städte die Arbeit von etablierten Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen als besonders hilfreich ein. Dazu

zählen beispielsweise das Deutsche Rote Kreuz, das Technische Hilfswerk sowie die Caritas.

Nachbarschafts- und Sportvereine: Ebenfalls sehr positiv bewerten die Verwaltungsexpert/-innen den Beitrag, den bestehende lokale Vereine wie Nachbarschafts- und Sportvereine im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise leisteten.

Neu entstandene Vereine im Asylbereich: Auch neu entstandene Vereine und Organisationsformen zur Unterstützung von Geflüchteten haben aus Sicht der Mehrheit aller Befragten einen produktiven Beitrag zur Bewältigung der Flüchtlingssituation erbracht, obschon es hier bereits mehr Stimmen gibt, die diesen Helfertyp eher kritisch sehen.

Ungebundene Helfer/-innen: Eine klare Sonderrolle schließlich nehmen die sogenannten ungebundenen Helfer/-innen ein. Hierbei handelt es sich um Bürger/-innen, die sich jenseits einer bestehenden Organisation ehrenamtlich engagieren. Zwar

überwiegt auch hier der Anteil der Verwaltungsvertreter/-innen mit positiver Wahrnehmung knapp, er fällt jedoch deutlich geringer aus als bei anderen Formen des Freiwilligenengagements.

Einbindung von Freiwilligen muss bereits vor der Krise vorbereitet werden

Insgesamt zeigt sich somit: Je organisierter und strukturierter der Helfertyp, als desto hilfreicher wird die Rolle der jeweiligen Akteure beurteilt. Gleichzeitig bestätigen diese Ergebnisse frühere Befunde zu ungebundenen Helfer/-innen, wonach deren Einbindung gegenwärtig noch deutlich weniger gut organisiert ist, als dies bei anderen Formen des Freiwilligenengagements der Fall ist. Freiwillige Helfer/-innen können eine große Entlastung für Behörden mit Aufgaben im Krisenmanagement bieten; zumindest schätzen die befragten Vertreter/-innen der Landkreise und kreisfreien Städte dies mehrheitlich so ein. Zugleich offenbart sich, dass die Einbindung

von Freiwilligen insbesondere dort erfolgreich war, wo bereits vor dem Beginn des Anstiegs der Anzahl Asylsuchender formale oder informale Strukturen zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich Asyl vorhanden waren.

Interessanterweise ergeben sich aus der vorliegenden Untersuchung diesbezüglich keine signifikanten Unterschiede zwischen ländlich und städtisch geprägten Landkreisen beziehungsweise kreisfreien Städten (siehe Grafik 2).

Die Untersuchungsergebnisse zeigen aber auch, dass der Zusammenhang zwischen ausgeprägten Kooperationsstrukturen vor der Krise und einem aus Verwaltungssicht positiv wahrgenommenen Beitrag der zivilgesellschaftlichen Akteure während der sogenannten Flüchtlingskrise nicht für ungebundene Helfer/-innen gilt. Hier besteht also eine Notwendigkeit zu untersuchen, wie diese vergleichsweise lose Form gesellschaftlichen Engagements gestaltet und gestärkt werden kann.

Den Behörden stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, um Freiwilligenarbeit zu fördern und deren Ein-

bindung in das professionelle Krisenmanagement zu verbessern. Zu berücksichtigen sind hierbei vor allem die unterschiedlichen Fähigkeiten und Kenntnisse unterschiedlicher Typen von ehrenamtlichen Helfer/-innen.

Frühzeitige Schaffung von Kooperationsstrukturen: Ein möglicher Ansatz, um Strukturen zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft aufzubauen, besteht in der Etablierung von Ressourcenmanagement- und Entscheidungsunterstützungssystemen. Beispielsweise könnten Behörden vordefinierte Anforderungsprofile in Form eines "Ampelsystems" erarbeiten: Während für grüne Aufgaben keine Einweisung bzw. Training erforderlich ist, sind rote Aufgaben nur durch geschulte und trainierte Einsatzkräfte durchführbar. Dazu könnten sich interessierte Bürger/-innen online mit Angaben zu themenspezifischen Qualifikationen und Fähigkeiten registrieren. Diese würden dann geprüft und in einer zentralen Freiwilligendatenbank registriert. Im Bedarfsfall schließlich könnten die Verwaltungsstellen und Hilfsorganisationen auf die Datenbank zugreifen und Helfer/-innen nach

örtlicher Verfügbarkeit sowie fachspezifischen Fähigkeiten finden und einsetzen.

Trainingsangebote für beide Seiten: Eine weitere Möglichkeit besteht in gezielten Ausbildungs- und Trainingsangeboten, sowohl für Verwaltungsmitarbeiter/-innen als auch für Freiwillige. Gerade sichere Verhaltensregeln in Notlagen, psychologische Ersthilfe sowie Schadenplatzsicherung und Verletzungsprävention zählen zu jenen Aspekten, welche auch von Laien schnell erlernt werden können und im Ereignisfall sehr nützlich sind. Demgegenüber kann gezieltes Training Behördenmitarbeiter/-innen dabei helfen, Motivation, Fähigkeiten und Bedürfnisse ehrenamtlicher Helfer/-innen besser zu verstehen und folglich effizienter mit ihnen zu kooperieren.

Mittlerorganisationen nutzen: In Krisensituationen sind Behördenvertreter/-innen auf klare Ansprechpartner/-innen angewiesen. Dementsprechend zeigen bereits frühere Befunde, dass Verwaltungsakteure dazu neigen, auf das Fehlen formalhierarchischer Strukturen freiwilliger Helfer/-innen-Organisationen mit Unverständnis oder Ablehnung zu reagieren. Ungebundene Helfer/-innen in star-

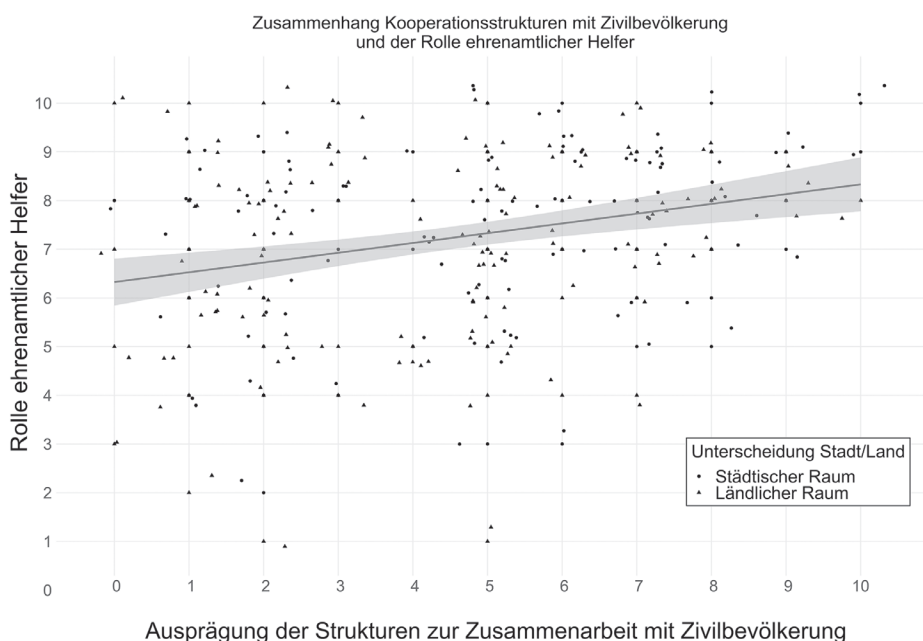
re, formal-hierarchische Strukturen einzugliedern, kann sich jedoch als kontraproduktiv erweisen, da so ihre Anpassungsfähigkeit, ihre Innovationsfähigkeit und ihre Reaktionsfähigkeit beeinträchtigt oder gar gänzlich unterbunden werden.

Um das Potenzial ungebundener Helfer/-innen umfassend auszuschöpfen, sollte der Fokus vielmehr darauf gelegt werden, sich deren vergleichsweise lose Strukturen als zusätzliche Ressource nutzbar zu machen. Hierbei kommt sogenannten Mittlerorganisationen eine wichtige Rolle zu, die als Bindeglied zwischen Verwaltungsexpert/-innen und ungebundenen Helfer/-innen agieren können. Verwaltungsbehörden sollten intermediäre Organisationen fördern und darin unterstützen, den effizienten Einsatz ungebundener Helfer/-innen zu vereinfachen und sich deren spezifische Eigenschaften zunutze zu machen.

Die Bandbreite der vorgestellten Instrumente zeigt, dass für Behörden bereits heute eine Vielzahl an Möglichkeiten besteht, das Potenzial ehrenamtlicher Helfer/-innen wirksam zu nutzen, wenn sie frühzeitig, das heißt schon vor einer möglichen Krise, eingeführt werden. Für Behörden bedeutet dies konkret, sich proaktiv mit der Einbindung von Freiwilligen auseinanderzusetzen und frühzeitig die notwendigen Kooperationsstrukturen zu etablieren, statt passiv den Eintritt der nächsten Krisensituation abzuwarten.

Wichtig ist hierbei insbesondere, die Instrumente an den lokalen Kontext anzupassen und auf bereits bestehenden Strukturen aufzubauen, um das vorhandene zivilgesellschaftliche Potenzial bestmöglich zu nutzen. Gelingt dies, so stehen die Chancen gut, dass öffentliche Verwaltungen trotz fortbestehender Herausforderungen für künftige Krisensituationen gut gerüstet sind.

**Florian Roth, Marco Käser (ETH Zürich), Alexa Lenz, Steffen Eckhard, Lorenz Wiese, Wolfgang Seibel (Universität Konstanz)*



Grafik 2: Darstellung der Korrelation zwischen der Einschätzung der Arbeit freiwilliger Helfer/-innen in der sogenannten Flüchtlingskrise (0 = gar nicht hilfreich, 10 = sehr hilfreich) und dem Vorhandensein von Strukturen zur Einbindung von Freiwilligen bereits vor der Krise (0 = keine Strukturen vorhanden, 10 = sehr etablierte Strukturen vorhanden), mit Konfidenzintervall.