



universität
wien

MASTER THESIS

Titel der Master Thesis / Title of the Master's Thesis

**Der Einsatz informeller Freiwilligenarbeit
in der österreichischen Katastrophenhilfe**

verfasst von / submitted by

Michael Sartori

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Science (MSc)

Wien, 2017 / Vienna, 2017

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
Postgraduate programme code as it
appears on
the student record sheet:

A 992 242

Universitätslehrgang lt. Studienblatt /
Postgraduate programme as it ap-
pears on
the student record sheet:

OeRISK – Risikoprävention und Katastrophenmanagement /
OeRISK – Risk Prevention and Disaster Management

Betreut von / Supervisor:

Mag. Siegfried Jachs

I. Danksagung

Mein Dank gilt dem gesamten Vortragenden-Team des OERISK-Lehrgangs Risikoprävention und Katastrophenmanagement. Sie haben mir die Freude an vielen neuen Inhalten vermittelt und mein Interesse an vielen Zusammenhängen nachhaltig geweckt. Mein Dank gilt weiter meinen Kommilitoninnen und Kommilitonen. Diesen verdanke ich viele Stunden in immer kurzweiligen und interessanten Veranstaltungen und Diskussionen.

Besonders danken möchte ich meinem Betreuer Mag. Siegfried Jachs. Er hat uns als einer der Doyens im österreichischen Katastrophenmanagement den Blick für eine ganzheitliche Sicht auf das Thema geschärft. Das Entstehen und Werden dieser Arbeit hat er geduldig, konstruktiv und immer wohlwollend begleitet, vor allem durfte ich an seiner Begeisterung für das Thema und seinem umfassenden Wissen dazu teilhaben.

Ein weiterer besonderer Dank gilt meinem Kollegen Claus Paar. Er hatte während des Lehrgangs und speziell im schwierigen Finale immer ein motivierendes Wort für mich.

Nicht zuletzt gebührt großer Dank meiner Frau. Sie hat mir die Studienzeit mit viel Geduld und Verständnis erleichtert. Nicht zuletzt hat sie die Arbeit mit umsichtigem Lektorat begleitet und so neben der grammatikalischen und orthografischen Mängelbehebung auch viele sonstige sprachliche Verwerfungen glattgeschliffen.

Danke!

Michael Sartori, St. Pölten im Oktober 2017

II. Eigenständigkeitserklärung

Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Master Thesis selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubter Hilfe bedient habe.

St. Pölten, 01. Oktober 2017

Michael Sartori eh

III. Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung / Hintergrund.....	1
1.1	Historische Entwicklung des Freiwilligenwesens im österreichischen Katastrophenhilfs- und Rettungsdienst.....	1
1.2	Feuerwehr- und Rettungswesen als wesentliche Träger der österreichischen Katastrophenhilfe	3
1.3	Neue Entwicklungen im Freiwilligenwesen	4
1.3.1	Gesellschaftlicher Wandel.....	4
1.3.2	Änderung der Risikolandschaft	4
1.3.3	Demografischer Wandel.....	5
1.3.4	Neue Formen freiwillig gemeinnütziger Tätigkeiten	6
2	Hypothesen, Ziele und Fragestellung	7
3	Methoden (Beschreibung des schrittweisen Vorgehens).....	8
4	Daten / Grundlagenwissen	9
4.1	Katastrophe, Katastrophenmanagement.....	9
4.1.1	Katastrophe, Begriff	9
4.1.2	Katastrophenmanagement.....	10
4.2	Einsatz, Einsatzmanagement, Organisation und Führung	13
4.2.1	Katastrophenhilfe-Einsatz	13
4.2.2	Einsatzführung	14
4.2.3	Historische Eckpunkte zum organisierten Führen in der Katastrophenbewältigung in Österreich.....	15
4.2.4	Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz	16
4.2.5	ISO 22320:2011 - Guidelines for incident response.....	19
4.2.6	Zusammenschau Richtlinie-Norm	23
4.3	Freiwilligenarbeit	25
4.3.1	Begriff Freiwilligenarbeit, Abgrenzung	25
4.3.2	Klassifikation nach formeller versus informeller Freiwilligenarbeit	26
4.3.3	Klassifikation nach der intendierten Dauer des Engagements	27
4.3.4	Die Frage der Arbeitsmarktneutralität	27
4.3.5	Beteiligung der österreichischen Bevölkerung an Freiwilligenarbeit	28
4.3.6	Motive zur Freiwilligenarbeit.....	31
4.3.7	Konvergenzverhalten in Katastrophengebieten	33
4.3.8	Typologie freiwilliger Helfer in der Katastrophenhilfe	36
4.3.9	Traditionelle versus moderne Formen der Freiwilligenarbeit.....	39
5	Einsatz neuer Formen von Freiwilligenarbeit in der Katastrophenhilfe	42
5.1	Ungebundene Helferinnen und Helfer in der Katastrophenhilfe	42
5.1.1	Phänomen Ungebundene Helfer	42

Der Einsatz informeller Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe

5.1.2	Spontane, ungebundene versus „offizielle“ Katastrophenhelfer.....	44
5.1.3	Richtlinie für den Einsatz spontaner Freiwilliger	47
5.1.4	Überlegungen zum Einsatz ungebundener Freiwilliger.....	50
5.2	Das Team Österreich als Sonderform moderner Freiwilligenarbeit.....	53
5.2.1	Hintergrund und Entstehung des Team Österreich.....	53
5.2.2	Organisation des Team Österreich	54
5.2.3	Mitglieder des Team-Österreich	56
5.2.4	Einsätze des Team-Österreich	62
5.2.5	Das Team Österreich als Vorbild	64
5.3	Beispielhafte Einsätze	66
5.3.1	Einsatz des Team Österreich im Raum Melk 2013	66
5.3.2	Ungebundene und formelle Freiwillige im Zuge der Flüchtlingshilfe 2015	72
6	Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Perspektiven	78
6.1	Zusammenfassung	78
6.1.1	Österreichische Katastrophenhilfe, formelle Organisation	78
6.1.2	Spontane Freiwilligenarbeit im internationalen Kontext	79
6.1.3	Informelle Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe	79
6.2	Schlussfolgerungen	81
6.3	Perspektiven	83
7	Literaturverzeichnis	85
8	Anhang	91
8.1	Anhang 1: Datenbeschreibung Team-Österreich-Daten	91
8.1.1	Bevölkerungsdaten.....	91
8.1.2	Team-Österreich-Daten allgemein	91
8.1.3	Team-Österreich-Mitgliederdaten.....	91
8.1.4	Team-Österreich-Einsatzdaten.....	93
8.2	Anhang 2: Team-Österreich-Unterlagen	94
8.2.1	Funktionsprofil für Team-Österreich-Gruppenbetreuer/innen	94
8.2.2	Ausschreibung für Team-Österreich-Gruppenbetreuer/innen	96
8.2.3	Briefing für Team-Österreich-Gruppenbetreuer/innen.....	97
8.2.4	Rotkreuz-interne Information zum Team-Österreich-Einsatz	99
8.2.5	Informations- und Anforderungsblatt Team-Österreich	101
8.3	Fotodokumentation Team-Österreich-Einsatz Melk 2013	103

IV. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Elemente des Katastrophenschutzes nach ÖNORM S 2304	11
Abbildung 2: Akteure und Führungsebenen im Katastrophenmanagement	12
Abbildung 3: Regelkreis der Führung	16
Abbildung 4: Grundmuster des Führungsverfahrens	17
Abbildung 5: Arbeitsbereiche zur Bereitstellung einsatzbezogener Informationen	20
Abbildung 6: Regelkreismodell für einen multi-hierarchischen Führungsprozess	21
Abbildung 7: Koordination und Kooperation nach ISO 22320:2017	22
Abbildung 8: Entwicklung der Beteiligungsquote an der Freiwilligenarbeit	29
Abbildung 9: Beteiligungsquoten an der Freiwilligenarbeit.....	29
Abbildung 10: Freiwillige in der österreichischen Katastrophenhilfe	30
Abbildung 11: Funktionen der Freiwilligenarbeit ergänzt (Gerechtigkeitsmotiv)	32
Abbildung 12: Beweggründe für Freiwilligenarbeit	33
Abbildung 13: Räumliches Muster des Konvergenzverhaltens.....	34
Abbildung 14: Organisation BOS versus Spontanhelfer	45
Abbildung 15: Ein-/Ausschluss-Paradox für spontane/ungebundene Freiwillige.....	46
Abbildung 16: Aspekte des Einsatzes ungebundener Helfer	50
Abbildung 17: Team Österreich Registrierungen	56
Abbildung 18: monatliche Steigerungsraten TÖ-Registrierungen (2007-2017)	57
Abbildung 19: Frauenanteil an den TÖ-Mitgliedern.....	58
Abbildung 20: Altersverteilung Team-Österreich-Mitglieder nach Bundesland.....	60
Abbildung 21: Altersverteilung Team-Österreich-Mitglieder per 30. Juni 2017	61
Abbildung 22: Ablaufschema Team-Österreich-Einsatz	62
Abbildung 23: Team-Österreich-Einsätze nach Art.....	63
Abbildung 24: Einsatzalarmierungen Team Österreich 2008-2017	64
Abbildung 25: räumliche Mitgliederverteilung Team-MV	65
Abbildung 26: Ganglinien der Hochwasserwellen 2013	67
Abbildung 27: Überflutung des Siedlungsgebiets Melk Zentrum.....	68
Abbildung 28: Asylanträge in Österreich monatlich im Vergleich 2014 / 2015.....	72
Abbildung 29: Einrichtung des Stabsraumes in Melk 1	103
Abbildung 30: Einrichtung des Stabsraumes in Melk 2	103
Abbildung 31: TÖM-Anreise per Bahn ab Wien Westbahnhof.....	104
Abbildung 32: TÖM Registrierung und Einweisung.....	104
Abbildung 33: TÖM auf dem Weg zum Einsatz	105
Abbildung 34: TÖM im Einsatz	105
Abbildung 35: Debriefing, Bedankung, Verpflegung	106
Abbildung 36: Einsatzabschluss	106

V. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung	5
Tabelle 2: Stabsgliederung.....	18
Tabelle 3: Funktionen der Freiwilligentätigkeit nach Clary	31
Tabelle 4: Typologie von Organisationsformen zur Katastrophenhilfe.....	41
Tabelle 5: Team-Österreich-Mitglieder nach Bundesland (Stand 31. Juli 2017)	59
Tabelle 6: TÖ-Mitglieder Zustimmung zu Tätigkeitsfeldern	59

VI. Abkürzungsverzeichnis

A

AMP *Advanced Medical Post*
Anm. *Anmerkung*
APA *Austria Presseagentur*
ASB *Arbeiter Samariter Bund*
ASBÖ *Arbeiter Samariter Bund Österreichs*

B

BBK *Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe*
BKA *Bundeskanzleramt*
BMASK *Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz*
BMEIA *Bundesministerium für Europäische Integration und Äußeres*
BMF *Bundesministerium für Finanzen*
BMG *Bundesministerium für Gesundheit und Frauen, Bundesministerium für Gesundheit und Frauen*
BMI *Bundesministerium für Inneres*
BMLFUW *Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*
BMLVS *Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport*
BOS *Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben*
B-VG *Bundes-Verfassungsgesetz 1920 idF 1929*

D

DLRG *Deutsche Lebensrettungsgesellschaft*

I

idF *in der Fassung*
IFES *Institut für empirische Sozialforschung*
INKA *Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz*

K

KHD *Katastrophenhilfsdienst*

M

MV *Mecklenburg-Vorpommern*

N

NGO *Non Governmental Organization*
NPO *Non Profit Organisation*

O

o.ä. *oder ähnlich(es)*
ÖBB *Österreichische Bundesbahnen*
ÖIF *Österreichischer Integrationsfonds*
ORF *Österreichischer Rundfunk*

S

SKKM *Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement*

T

THW *Technisches Hilfswerk*
TÖM *Team-Österreich-Mitglied/er*

U

UNHCR *UNO-Flüchtlingshochkommissariat*

V

VFI *Volunteer Functions Inventory*

Z

zB *zum Beispiel*
zVg *zur Verfügung gestellt*

VII. Vorwort

„Katastrophen kennt allein der Mensch, die Natur kennt keine Katastrophen.“ Dieses, Max Frisch zugeschriebene Zitat sagt, dass extreme Ereignisse nur zur Naturkatastrophe werden, wenn sie eine nicht ausreichend vorbereitete Gesellschaft treffen.

Die allein von schädlichen Naturereignissen ausgelöste Gesamtschadenshöhe war zuletzt 2016 wieder stark steigend und hat mit 175 Milliarden US-Dollar ein Niveau wie zuletzt 2012 erreicht. Dabei kamen weltweit 9.200 Menschen ums Leben. Um die Auswirkungen unerwünschter Naturereignisse zu minimieren und soweit wie möglich überhaupt zu vermeiden, müssen im Voraus die gesellschaftliche Widerstandsfähigkeit (Resilienz) erhöht und Grundlagen für eine zügige Rückkehr zum Normalzustand geschaffen werden (Munich Re, 2017). Das Thema ist damit für eine entwickelte Gesellschaft relevant.

Wesentlicher Teil der Grundlagen für unmittelbare Katastrophenbewältigung und die Wiederherstellung ist die organisierte Katastrophenhilfe. Nach überwiegender Überzeugung ist diese Katastrophenhilfe Kernaufgabe eines modernen Staatswesens (Jachs S. , 2011, S. 9). Im Rahmen dieser staatlichen Kernaufgabe finden sich in Österreich viele Menschen bereit, freiwillig und ohne spezielle Verpflichtung im Dienst der Katastrophenhilfe mitzuwirken. Dies geschieht auf Basis einer breiten Tradition des Freiwilligenwesens im Feuerwehr- und Rettungsdienst, welche in Österreich mehrere Wurzeln hat.

Diese Arbeit versucht speziell einen Blick auf die als neu bezeichneten Formen freiwilligen Engagements in der Katastrophenhilfe zu werfen. Der Autor selbst ist als Teil der Führungsmannschaft formeller Einsatzkräfte im Rahmen mehrerer Katastrophenhilfeeinsätze tätig geworden und konnte unter anderem als Leiter des Führungsstabes für einen der größten Team-Österreich-Einsätze für das Themenfeld interessante Erfahrungen gewinnen.

VIII. Kurzzusammenfassung

Informelle Freiwilligenarbeit nimmt in Österreich einen wichtigen Teil im frei gemeinnützigen Engagement der Bevölkerung ein. So beteiligen sich neben rund 360.000 Personen in formellen Freiwilligenorganisationen weitere zwischen 170.000 und 288.000 informelle Freiwillige an Katastrophenhilfsdiensten.

Die Freiwilligendienste sind meist privat oder halbprivat organisiert. Im Einsatzfall arbeiten diese nach einem gemeinsamen Führungsverständnis und Führungssystem auf Basis der national vereinbarten Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz.

Bislang ist spontane Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe nicht im Fokus der Betrachtungen. Um die Lücke zwischen formeller Freiwilligenarbeit und informeller spontaner Freiwilligenarbeit in der professionellen Katastrophenhilfe zu schließen, wurde 2007 das Team Österreich geschaffen. Im Team Österreich können sich Personen registrieren, um im Anlassfall für Hilfseinsätze alarmiert zu werden. Außerhalb der Einsätze gehen sie keine weiteren Verpflichtungen ein, bei jedem Einsatz können sie frei entscheiden, ob sie teilnehmen wollen oder nicht.

Mit dieser Initiative wurde ein Werkzeug geschaffen, um nicht vororganisierte Freiwilligenarbeit wenigstens so weit zu organisieren, dass sie für professionelle Einsatzleistungen plan- und einsetzbar wird. Zudem werden durch ein Registrierungs- und Mindestschulungssystem die Risiken für die eingesetzten Freiwilligen und die anderen Einsatzkräfte minimiert.

Zwei beispielhaft betrachtete Großeinsätze zeigen die Konzepte des Team Österreich und auch den Einsatz völlig ungebundener spontaner Freiwilliger. Im Hochwassereinsatz 2013 erweist sich das Team Österreich als taugliches Instrument, die formellen Katastrophenhilfsorganisationen zu ergänzen. Viele Organisationen gemeinsam mit spontanen ungebundenen Freiwilligen konnten im Rahmen der großen Migrationsbewegung 2015 zwar eine humanitäre Katastrophe verhindern, aber es wurde noch deutlicher Bedarf an besserer Abstimmung offenbar.

IX. Abstract

Deployment of informal volunteering in Austrian disaster relief

Informal volunteering takes an important part in the general Austrian volunteering system. Beside about 360.000 people in formal voluntary agencies about 170.000 to approx. 288.000 persons are committed to disaster relief.

The voluntary element in the Austrian disaster relief system is organized in mainly private or semi-private organizations. In operations, all actors are using a common sense and system of governance and leadership, built on nationwide incident management guidelines.

Until now spontaneous volunteering is not in scope of Austrian disaster relief. To close the gap between formal disaster relief units and spontaneous volunteering, in 2007 the “Team Österreich” was founded. Anyone interested enters registration information via a web based database. That gives “Team Österreich” the opportunity, to call the member for operations. Beyond these, there are no further obligations. In case of an operation, the member takes its free decision, whether it will join the operation or not.

“Team Österreich” is a tool, for organizing spontaneous volunteering so, that it gets predictable and usable for operation commands. The registration process und a mandatory operation-briefing minimizes the risks for the volunteers an all other forces in an operation.

Two exemplary operations indicate different concepts. While the Danube flooding 2013, the “Team Österreich” proves suitable for an efficient incident management. A conglomerate of different initiatives and unaffiliated volunteers during the migration-movement 2015 managed to prevent a humanitarian catastrophe in Austria. However, there is still a lot of lessons to learn in issues related to cooperation of different actors.

1 Einleitung / Hintergrund

1.1 Historische Entwicklung des Freiwilligenwesens im österreichischen Katastrophenhilfs- und Rettungsdienst

Bis in das 19. Jahrhundert ist mit Ausnahme schon seit dem Mittelalter bestehender Regelungen zur Bekämpfung von Feuer in den Städten kein organisiertes Rettungswesen vorhanden. Mit der unaufhaltsamen Entwicklung einer Bürgergesellschaft, den philanthropischen Bestrebungen im 19. Jahrhundert und den technischen sowie Siedlungsentwicklungen kann ab diesem erstmals von einem in größerem Umfang organisierten Hilfs- und Rettungswesen in Österreich gesprochen werden.

Das Feuerwehrwesen gründet sich auf bis ins Mittelalter zurückreichende Feuerlöschordnungen, welche vor allem verpflichtenden Charakter für alle Akteure des vorbeugenden Brandschutzes und der Brandbekämpfung hatten. Daran schlossen sich im 19. Jahrhundert die Gründung verschiedener Pflichtfeuerwehren und auch erster freiwilliger Feuerwehren oder freiwilliger Feuerwehrteile aus den damals im städtischen Raum häufigen Turnvereinen (Schneider, 1991). Meist führten die Feuerwehren auch Rettungszüge, welche ursprünglich die Rettung vom Brand bedrohter oder betroffener Personen zum Ziel hatten, in der Folge aber auch Aufgaben des heute üblichen Rettungsdienstes speziell bei großen Schadenslagen übernahmen.

Zudem wurde 1859 der Schweizer Philanthrop und Kaufmann Henry Dunant indirekt Zeuge der Schlacht von Solferino. Dunant, der eigentlich ein Treffen mit dem französischen Kaiser Napoleon anstrebt, anlässlich dessen er auf finanzielle Unterstützung für ein Mühlenprojekt in Algerien hofft, gerät am Tag nach dem Kampf unmittelbar in das Schlachtfeld (Kübler, 1942). Er findet eine Szenerie nach einer Auseinandersetzung von 300.000 Kombattanten, die initial 30.000 Tote und zigtausende Verletzte forderte, vor (Brunner, 1959). Dunant organisiert unmittelbar und unter tatkräftiger persönlicher Mithilfe Rettungs- und Versorgungsaktionen für alle von der Schlacht Betroffenen, unbeschadet deren Zuordnung zu einer der Streitparteien und kann dieses Vorgehen unter diplomatischen Bemühungen auch gegen das Misstrauen der beteiligten Militärführungen aufrecht halten.

Dunant verfasst in der Folge „Eine Erinnerung an Solferino“, die als Buch mit kleiner Auflage 1862 publiziert wird, und den gedanklichen Grundstein für die internationale Rotkreuz-Bewegung bildet. In diesem Grundlagenwerk insinuiert Dunant erstmals die Schaffung und Vorbereitung unabhängiger Hilfsorganisationen für im Krieg Verwundete schon zu Friedenszeiten. In einer Fußnote merkt er an, dass diese Gesellschaften in Friedenszeiten bei Epidemien oder Naturkatastrophen, wie Überschwemmungen oder Feuersbrünsten, große Dienste leisten könnten. Im Hinblick auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter solcher Dienste vertritt er die Ansicht, dass man für eine Aufgabe solcher Art man keine „Lohnarbeiter“ brauchen könne. Sie würden mit der Zeit roh, andere ließen sich durch Ekel abschrecken oder würden träge, und kommt zu Schluss: „So braucht man also freiwillige Wärter und Wärterinnen, die im Voraus ausgebildet, geschickt und mit ihrer Aufgabe vertraut sind, ...“ (Dunant, 1988, S. 77).

Damit legt Dunant einen philosophischen Grundstein für unabhängige, freiwillig und mit Freiwilligen tätige Katastrophenhilfe-Organisationen.

Auf dieser Grundlage bilden sich in Österreich im späteren 19. Jahrhundert patriotische Hilfsvereine, welche sich in der Folge 1880 zur Österreichischen Gesellschaft vom Roten Kreuz zusammenschließen. In der Folge gründen sich regionale Rotkreuz-Dienststellen, welche Zug um Zug Rettungsdienste aufbauen bzw. Rettungsabteilungen der Feuerwehren übernehmen.

Trotz der Zäsur zweier Weltkriege schritt die Entwicklung der Organisationen stetig voran. Allerdings ergaben sich während der Auflösung der Republik Österreich und des Anschlusses an das Deutsche Reich für das Feuerwehr- und Rettungswesen wesentliche organisatorische Veränderungen. Das Feuerwehrwesen blieb zwar auf die freiwilligen Feuerwehren gestützt, diese wurden aber formell als technische Hilfspolizeitruppe im Rahmen der Ordnungspolizei eingegliedert. Als Aufgabe blieb die Hilfeleistung bei öffentlichen Notständen aller Art und die Durchführung des Luftschutzes (Annerl, 2008, S. 57). Das Österreichische Rote Kreuz wurde in die deutsche Schwes-tergesellschaft integriert. Nach Kriegsende 1945 waren die Zerstörungen bei den Rettungs- und Katastrophenhilfsdiensten groß wie sonst auch in der Republik. Neben den organisatorischen Neugründungen ergab sich auch das Erfordernis, die notwendigen Ressourcen wiederherzustellen.

Damit hat Österreich im Feuerwehr- und Rettungswesen ein auf Freiwilligenorganisationen begründetes System, welches stets weiterentwickelt wurde und bis heute besteht. Dieses moderne und nach wie vor leistungsfähige Freiwilligenwesen bildet das Rückgrat der nationalen Katastrophenhilfe und ist überwiegend in Organisationen im Rahmen der sogenannten formellen Freiwilligenarbeit definiert.

Während die Feuerwehren rechtlich als Körperschaften öffentlichen Rechts organisiert werden (BMASK, 2015, S. 39), ist das Rettungswesen überwiegend unter der Rechtslage von Vereinen eingerichtet. Es steht den Gemeinden als verfassungsrechtlich zuständige Einheiten zwar in allen Bundesländern frei, selbst Rettungsdienste zu betreiben. Von dieser Möglichkeit macht aber praktisch nur die Bundeshauptstadt Wien mit einem als Magistratsabteilung organisierten eigenen Rettungsdienst Gebrauch. Sonst beauftragen die Gemeinden in der Regel einen Verein als Leistungserbringer. Den größten Anteil erbringt hier das Österreichische Rote Kreuz mit seinen Landesverbänden als einzelne Rechtsträger gefolgt vom Arbeiter-Samariter-Bund (BMASK, 2015, S. 41f).

1.2 Feuerwehr- und Rettungswesen als wesentliche Träger der österreichischen Katastrophenhilfe

Im Feuerwehr- und Rettungswesen als anerkannte Träger der österreichischen Katastrophenhilfe sind rund 360.000 Personen, also rund 5% der Bevölkerung engagiert (BMASK, 2015, S. 39f).

Der signifikante Beitrag von Freiwilligentätigkeit in der Katastrophenhilfe ist auch prominenter Teil der österreichischen SKKM-Strategie. Diese legt die flächendeckende Versorgung mit überwiegend ehrenamtlichen Einrichtungen als eines der Hauptziele fest (BMI, 2009, S. 16f). Im Zusammenhang damit wird die Frage, „ob die personellen Zugänge zu ehrenamtlichen Organisationen auch in weiterer Zukunft noch ausreichen werden, um den gegenwärtigen Vorbereitungsstand des Katastrophenschutzes zu halten“ (Jachs S. , 2011, S. 33), aufgeworfen, oder es haben ganze Projekte den Fokus, „Maßnahmen für die langfristige Absicherung der Freiwilligenarbeit im Katastrophenschutz“ zu erarbeiten (Balas & Glas, 2015).

Der erste Freiwilligenbericht des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK) aus 2009 findet noch Hinweise (Basis sind Daten für 2000 im Vergleich zu 2006) auf einen generellen Rückgang des Stundenvolumens freiwilliger Tätigkeit. Dieser wirkt sich stärker im informellen Bereich aus, ist aber auch in der formellen Freiwilligenarbeit signifikant. Dabei wird aber ausdrücklich auf einen schwachen empirischen Hintergrund hingewiesen (BMASK, 2009, S. 176f). Der zweite Freiwilligenbericht aus 2015 spricht demgegenüber von einer positiven Veränderung der Beteiligung an freiwilligem Engagement zwischen 2006 und 2012. Diese sei vor allem auf eine Zunahme von Männern im formellen Freiwilligkeitsbereich zurückzuführen (BMASK, 2015, S. 189f).

Praktisch stützt sich der österreichische Katastrophenhilfsdienst in seiner Einsatzkomponente weitgehend auf Freiwilligenarbeit. Das Feuerwehrwesen ist mit Ausnahme weniger Städte und einiger Betriebsfeuerwehren weitestgehend als Freiwilligenorganisation organisiert, die Rettungsdienste werden zwar unter Beteiligung beruflicher Kräfte und Zivildienstleistender betrieben, aber auch hier liegt das Schwergewicht der Vorhalteleistung bei Freiwilligen (BMASK, 2015, S. 40f). Aus diesen Bereichen rekrutieren sich jene o.a. rund 360.000 Personen, welche im Bedarfsfall über formelle Einsatzorganisationen in einen Katastrophenhilfeeinsatz gehen.

An Masse folgen aus beruflichen oder sonst verpflichteten Kräften das Österreichische Bundesheer, die nur schwer bezifferbaren Kräfte der Kommunen mit Ihren Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie weitere staatliche Stellen.

1.3 Neue Entwicklungen im Freiwilligenwesen

1.3.1 Gesellschaftlicher Wandel

Die Gesellschaft mit ihrem Freiwilligenwesen steht vor immer neuen Herausforderungen, welche die freiwillig gemeinnützige Tätigkeit in den tradierten Formen in Frage stellen. Da sind immer höhere rechtliche Risiken für Freiwillige in unserer „Haftpfllichtgesellschaft“, die zunehmende Komplexität der Aufgaben in einem technisch hoch entwickelten Umfeld führt immer öfter zur Forderung nach immer mehr Professionalität, die Anforderungen im Arbeitsleben werden von Freiwilligen als so belastend empfunden, dass sie ihre Freiwilligentätigkeit in Frage gestellt sehen. Nicht zuletzt besteht auch ein reiches „Konkurrenzangebot“ an Sport und Unterhaltung, welches Freiwillige aus den Organisationen zu locken sucht. Zudem messen Freiwillige selbst dem freiwilligen Engagement im Katastrophenschutz eine abnehmende Bedeutung zu (vgl. Balas & Glas, 2015, S. 20 und BMASK, 2015, S. 180).

Verschiedene Aussagen aus formellen Freiwilligenorganisationen legen die Idee, diese seien darob in Sorge um ihre Kapazität an Freiwilligen. So wird der Bundesrettungskommandant des Österreichischen Roten Kreuzes, Mag. Gerry Foitik, mit der Aussage, die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement steige, während gleichzeitig die Loyalität und langfristige Bindung Freiwilliger an Organisationen rückläufig sei (Malli, 2013, S. 162), zitiert. Diese Tendenz zeigen auch die für die Freiwilligenberichte des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz erhobenen Beteiligungswerte an der Freiwilligenarbeit in Österreich. Demnach stagnieren die Werte für formelle Freiwilligenarbeit, während die Werte für informelle Freiwilligenarbeit leicht steigen. Die absolute Zahl freiwillig Tätiger ist durch Bevölkerungszuwachs auch leicht steigend, dennoch sehen wir demografischen Veränderungen entgegen (s. unten).

Alle genannten Entwicklungen beeinflussen das Freiwilligenwesen immer wieder bzw. stellen es in bestimmten Sektoren gänzlich in Frage.

1.3.2 Änderung der Risikolandschaft

Die bestehenden Herausforderungen für die Katastrophenhilfeorganisationen finden zusätzliche Verstärkung durch die sich ändernde Risikolandschaft. Die Naturgefahrensituation ist durch den Klimawandel in einem Veränderungsprozess. Die Folgen sind schon im Anstieg extremer Wetterereignisse und Naturgefahrenereignissen bemerkbar (Balas & Glas, 2015, S. 8).

Durch die globale Sicherheitslage gelten weiterhin große Migrationsbewegungen und intentionale Sicherheitsbedrohungen als wahrscheinlich, was aktuell bei den betroffenen Einsatzorganisationen verstärkt diesbezüglichen Planungen und Vorbereitungen induziert sowie ständig erhöhte Alarmbereitschaft nach sich zieht.

Ein deutscher Projektbericht merkt dazu an, dass extreme Wetterlagen, Beeinträchtigung der immer komplexeren und damit immer sensibleren öffentlichen Infrastrukturen sowie die Angst vor terroristischen Anschlägen und organisierter Kriminalität nicht nur zu objektiv sich wandelnden Gefahrensituationen führen, sondern auch zu einer subjektiv veränderten Wahrnehmung von Risiken und Gefahren (Kalisch, Hahn, Engelbach, & Meyer, 2014, S. 15).

Damit steigen auch die Anforderungen und Erwartungen an die Katastrophenhilfeorganisationen entsprechend.

1.3.3 Demografischer Wandel

In den obigen Überlegungen bisher unberücksichtigt geblieben ist der eben ablaufende demografische Wandel. Dieser führt unabhängig von den oben genannten Herausforderungen in eine Situation, in der die Breite jener Gesellschaftsschicht, die für die in Rede stehenden Freiwilligendienste in Frage kommt, abnimmt.

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung

Bevölkerungsstand und -struktur				
	2016	2030		
Bevölkerung im Jahresdurchschnitt	8.739.806	9.432.086		
Anteil 0 bis 19 Jahre (in %)	19,6	19,6		
Anteil 20 bis 64 Jahre (in %)	61,9	57,6		
Anteil 65 und mehr Jahre (in %)	18,5	22,8		
	2016	2030	Differenz	Differenz %
absolut	8.739.806	9.432.086	692.280	8%
Anteil 0 bis 19 Jahre (nominell)	1.713.002	1.848.689	135.687	8%
Anteil 20 bis 64 Jahre (nominell)	5.409.940	5.432.882	22.942	0%
Anteil 65 und mehr Jahre (nominell)	1.616.864	2.150.516	533.651	33%

(Quelle: Statistik Austria, Bevölkerungsstand und Struktur, abgerufen am 05. Oktober 2017; eigene Darstellung)

Die Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Österreich zeigt, dass bis 2030 die Kohorte der für Freiwilligenarbeit am meisten in Frage kommenden Personen (Altersgruppe 20 bis 64) praktisch gleichbleibt, während die Gesamtbevölkerung um 8% bezogen auf den Wert von 2016 wächst. Die Altersgruppe 65 und älter wächst im Prognosezeitraum sogar um 33%. Das bedeutet eine besondere Herausforderung für die Freiwilligendienste in den Sozial- und Altersbetreuungsdiensten. Aber auch für die Katastrophenhilfe wird die potenzielle Basis zur Rekrutierung Freiwilliger nicht größer.

1.3.4 Neue Formen freiwillig gemeinnütziger Tätigkeiten

Neben der tradierten und entwickelten formellen Freiwilligenarbeit sind bedingt durch große gesellschaftliche Veränderungsprozesse wie Individualisierung, Mobilität oder Wertewandel auch neue Formen von Freiwilligenarbeit entstanden. Neufeind, Güntert und Wehner beschreiben diese Formen vor allem als episodische und Eventfreiwilligenarbeit, Volontourismus und virtuelle Freiwilligenarbeit (Neufeind, Güntert, & Wehner, 2015, S. 216).

Im Bereich der Katastrophenhilfe scheint von den angebotenen Konzepten vor allem jenes der Eventfreiwilligenarbeit verwendbar. Allerdings scheint es lohnend, einen modifizierten Ansatz von „episodischer“ Eventfreiwilligenarbeit zu verfolgen. Angebote virtueller Freiwilligenarbeit sind im Bereich internationaler Katastrophenhilfe dokumentiert (zB www.digitalhumanitarians.com o.a.), eine Anwendung im Rahmen begrenzter nationaler Katastrophenhilfeaktionen ist (noch) nicht evident. Die Beschäftigung damit ist aber schon im Freiwilligenbericht 2015 erwähnt (BMASK, 2015, S. 179).

Im anglo-amerikanischen Raum ist die Analyse und Betrachtung spontaner Freiwilligenarbeit schon länger im Fokus. Die Form selbst ist zwar nicht neu, in der aktuellen Betrachtung steht aber das Interesse, diese spontanen Freiwilligen in die Einsatzlandschaft zu integrieren und damit in gewissem Umfang auch planbar führen zu können.

An praktischen Ausformungen neuer Freiwilligenaktivitäten fallen das (seit 2007, daher nicht mehr ganz neue) Team Österreich (Malli, 2013, S. 161ff) und ähnliche Folgeinitiativen im benachbarten Ausland (zB Mecklenburg-Vorpommern, Bayern) und die rein informellen zivilgesellschaftlichen Initiativen im Rahmen der massiven Flüchtlingsströme 2015 auf (Simsa, et al., 2016).

Beim Team Österreich und seinen „Derivaten“ handelt es sich um eine „semi-formelle“ Form von Freiwilligenarbeit. Durch grundsätzliche Registrierung und Bekanntgabe, für welche Tätigkeiten sie zur Verfügung stehen wollen, sind sie vorab als in Frage kommende Helferinnen und Helfer bekannt. Eine Mindesteinweisung bereitet die Team-Mitglieder auf ein Einsatzgeschehen vor. Als Spontan-Aktion bleibt beim konkreten Einsatz, als Mitglied für eine Anforderung zur Verfügung zu stehen und zuzusagen. Das Team Österreich wird von der einsatzerfahrenen Rotkreuz-Organisation betreut und im Einsatzfall auch geführt, während das Hitradio-Ö3 für die erforderliche Publizität sorgt.

Anders die freien Initiativen, welche zB in der Flüchtlingsbetreuung während der großen Migrationsbewegung 2015-16 tätig waren. Diese bestanden aus einem Konglomerat aus bestehenden und neu gewonnenen Freiwilligen etablierter NPOs (Einsatz- sowie Hilfsorganisationen), aus Freiwilligen, die sich in neu gegründeten Initiativen und Organisationen engagiert haben und nicht zuletzt Freiwilligen, die ohne Anbindung an irgendwelche Vereinigungen aktiv wurden (Simsa, et al., 2016, S. 21).

2 Hypothesen, Ziele und Fragestellung

Zielsetzung ist, den aktuellen Stellenwert der Freiwilligenarbeit im Österreichischen Katastrophenschutz allgemein zu umreißen. Speziell soll auf die Möglichkeit, sogenannte „neue“ Formen informeller Freiwilligenarbeit (ungebundene Freiwillige) in ein Einsatzgeschehen zu integrieren, eingegangen werden.

Dazu werden vorweg die Grundlagen für die Themenkreise Katastrophenmanagement, Einsatzmanagement und Freiwilligenarbeit im Zusammenhang damit erläutert.

Die Zusammenführung mit konkreten Anlassfällen soll vor allem anhand zweier Initiativmodelle erfolgen. Diese sollen exemplarisch beschrieben und in die Terminologie der Freiwilligenklassifikation eingeordnet werden.

- Das Modell Team Österreich entstand fußend auf internationalen (ÖRK, 2007, S. 5) und Erfahrungen des Österreichischen Roten Kreuzes bei der Bewältigung der Hochwasserkatastrophe 2002 und der Zielsetzung des Radiosenders Ö3, sozialen Mehrwert zu generieren im Jahr 2007 (Malli, 2013, S. 161f).
- Das Engagement vieler zivilgesellschaftlicher Organisationen und Freiwilliger verhinderte 2015 im Rahmen der massiven Flüchtlingsströme eine humanitäre Katastrophe in Österreich (Simsa, et al., 2016). Diese Initiativen sind bemerkenswert, weil sie teilweise völlig ohne den organisatorischen Rahmen etablierter Dienste und Organisationen effektiv werden konnten.

Eine wesentliche Fragestellung ist, ob, wie weit und unter welchen Vorkehrungen die angesprochenen neuen Formen von Freiwilligenarbeit im organisierten Einsatz integrierbar sind.

Dabei soll Einsatz einmal im Sinn der ÖNORM als „durch Auftrag oder eigenen Entschluss ausgelöste und der Gefahrenabwehr oder Schadensbekämpfung dienende Tätigkeit von Kräften aus jenen Behörden, Einsatzorganisationen oder Einrichtungen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen dazu berufen sind“ (ASI/ON, 2011), verstanden werden. Das heißt, die Einsetzbarkeit solch informeller Freiwilligeninitiativen im Rahmen eines richtliniengemäß geführten Einsatzes zu prüfen.

In einem zweiten Zugang soll das sogenannte „zivilgesellschaftliche Engagement“ als mehr oder weniger lose Kooperation auf Basis meist auf soziale Medien gestützter Selbstorganisation betrachtet werden. Diese Form von Freiwilligenarbeit konnte im Rahmen der massiven Migrationsbewegungen nach und durch Österreich ab September 2015 als hoch wirksam beobachtet werden. In die Klassen gewohnter Einsatzabwicklung waren diese in jeder Hinsicht flexiblen Aktivitäten per se nicht einordenbar.

3 Methoden (Beschreibung des schrittweisen Vorgehens)

Die Antworten zu den Fragstellungen sind überwiegend aus vorhandener Literatur und anderen Quellen heraus ableitbar bzw. sind auch themenspezifische Fragestellungen damit klar darstellbar.

Nachdem der Bereich „neuer“ Freiwilligeninitiativen als Thema in den letzten Jahren Eingang in die wissenschaftliche Betrachtung gefunden hat, stehen mittlerweile zahlreiche Arbeiten zur Analyse zur Verfügung. Diese kommen meist aus dem Feld der Soziologie und der soziologischen Katastrophenforschung. Im speziellen Feld der Katastrophenhilfe sind die Anhaltspunkte aber noch überschaubar.

Für diese Arbeit wurden vorweg die vorhandenen Definitionen zum Thema Freiwilligenarbeit auf ihre Eignung untersucht, das Feld sogenannter neuer Freiwilligenarbeit außerhalb des tradierten formellen Bereichs zu beschreiben und für die gegenständliche Analyse nutzbar zu machen. Weiters wurden vorhandene Texte und Arbeiten vor allem im Hinblick auf das interessierende Feld des Einsatzes von Freiwilligenarbeit aus dem nicht-formellen Bereich analysiert und zusammengeführt. Hier wurde auch besonderes Augenmerk auf englische und amerikanische Quellen gelegt, welche sich mit spontaner Freiwilligenarbeit beschäftigen.

Zur Abgrenzung und Einordnung wurde im Vorfeld das Thema Katastrophenhilfeinsatz beleuchtet. Hier insbesondere die Grundlagen für einsatztaugliche Führungssysteme, die letztlich nach Möglichkeit mit informellen oder teil-informellen Freiwilligeninitiativen zusammengeführt werden sollen.

Für die Beschreibung neuer Freiwilligeninitiativen stehen auch Daten des Team Österreich zur Verfügung, welche mit vor allem deskriptiv-statistischen Methoden zur Beschreibung der in Rede stehenden Gruppen ausgewertet wurden.

4 Daten / Grundlagenwissen

4.1 Katastrophe, Katastrophenmanagement

4.1.1 Katastrophe, Begriff

In der Sache wird eine Katastrophe gemeinhin als besondere Ausnahmesituation, welche als mit individuell schwer empfundenen Beeinträchtigungen des normalen Lebens einhergeht, und meist massiver, existentieller Hilfe zur Bewältigung bedarf, verstanden.

Der Duden beschreibt die Wortbedeutung primär mit „schweres Unglück, Naturereignis mit verheerenden Folgen“. Sprachlich kommt Katastrophe aus dem Griechischen und heißt wörtlich so viel wie „Umkehr oder Wendung“.

Im Forschungskontext tauchen vielerlei meist von den Fachgrundlagen beeinflusste Definitionen auf. So fußen viele frühe Ansätze in der Katastrophensoziologie, aber auch ökonomische, juristische oder andere Definition bestehen, ohne dass es eine allgemein gültige oder anerkannte Festlegung gibt (Jachs S. , 2011, S. 73f).

In der menschlichen Wahrnehmung treten jedenfalls sehr unterschiedlich weite Katastrophenbegriffe zu Ereignissen auf, wobei diese Weite durch das Maß der Betroffenheit des Einzelnen bestimmt zu sein scheint. Speziell im Zeitalter moderner Kommunikation sind auch der physische oder sonst direkte und unmittelbare Einfluss einer Katastrophe keine Einschränkung für die Zahl Betroffener und deren individuelles Empfinden (Stiefbold, 2016, S. 104). Durch die neuen Kommunikationsmittel, welche uns zu praktisch jedem Zeitpunkt an allen Plätzen der Welt an dortigen Ereignissen teilhaben lassen, stellt sich mitunter auch weltweite massive Betroffenheit zu Ereignissen ein, die außer über die Nachrichtenkanäle sich in keiner Weise auf das Leben der Betroffenen auswirken.

Die Begriffe Großunfall und Krise werden immer wieder in ähnlichem Zusammenhang wie oder gemeinsam mit Katastrophe verwendet.

Den Begriff Krise definiert die österreichische Norm als „Periode vorübergehender Destabilisierung eines Systems oder einer Organisation, verbunden mit beschleunigten bis umbruchartigen Veränderungen und erhöhter Unsicherheit“, ein Großschadensereignis als „Ereignis, das durch seine elementaren, technischen oder sonstigen Auswirkungen Personen- oder Sachschäden in ungewöhnlich hohem Ausmaß herbeiführt“ (ASI/ON, 2011). Unter diesen Definitionen kann aus einer Krise also jederzeit eine Katastrophe erwachsen. Ein Großunfall oder Großschadensereignis kann als ein der Katastrophe inhaltlich gleiches, aber graduell kleineres Ereignis verstanden werden.

Damit sind die landläufigen Katastrophenbegriffe für die planvoll vorbereitete und durchzuführende Katastrophenhilfe nicht geeignet.

Als Katastrophe definiert die ÖNORM S 2304 ein „Ereignis, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die Umwelt oder bedeutende Sachwerte in außergewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Abwehr oder Be-

kämpfung der Gefahr oder des Schadens einen durch eine Behörde koordinierten Einsatz der dafür notwendigen Kräfte und Mittel erfordert.“ (ASI/ON, 2011) Damit liegt eine einheitliche Arbeitsdefinition vor, die für sich aber immer noch breiten Interpretationsspielraum lässt.

Zu dieser Arbeitsdefinition kommt noch die in Österreich länderspezifische juristische Normdefinition, welche an den Begriff der teilweise durch Rechtsakt (Bescheid) festzustellenden Katastrophe weitreichende Rechtsfolgen knüpft. Die länderspezifischen Unterschiede folgen aus der in der Bundesverfassung geregelten Zuständigkeit (Art. 10, 15, 118 B-VG), welche für das Hilfs- und Rettungswesen weitreichende Gemeinde- und Länderkompetenzen vorsehen (BMI, 2013). Die Regelungen zum Katastrophenschutz und vor allem zur Katastrophenbewältigung sind somit Ländersache, und damit in neun unterschiedlichen Landesgesetzen festgeschrieben, ohne Grundlage eines im Bundesrecht festgelegten Katastrophenbegriffs. (Jachs S. , 2011, S. 76f)

So hält sich beispielsweise das 2016 neu gefasste NÖ Katastrophenhilfegesetz an die Definition der ÖNORM S 2304 und legt die Feststellung des Vorliegens einer Katastrophe in die Zuständigkeit der örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde. Diese hat die Feststellung durch Verordnung (Rechtsakt) zu treffen, kundzumachen und bei Wegfall der Katastrophengründe wieder aufzuheben.

Mit der Kundmachung der Verordnung einer Katastrophe ist der Einsatz aller zur Katastrophenhilfe verpflichteten Kräfte unter der Leitung der Behörde angezeigt. Damit sind die formellen Einsatzorganisationen auf den Plan gerufen, welche auf Grund der sich entwickelnden Lage in der Regel bereits vor der behördlichen Katastrophen Deklaration einzelne Einsatzszenarien teilweise gemeinsam bearbeiten.

Diese Initialhandlung, eine Katastrophe als solche normkonform festzustellen und die Bewältigungsschritte in Gang zu setzen, ist wesentlicher Teil des Katastrophenmanagements.

4.1.2 Katastrophenmanagement

In einem umfassenden Katastrophenmanagement werden alle Maßnahmen, welche

- der Vermeidung von Katastrophen überhaupt,
- der Vorbereitung auf dennoch eintretende Katastrophen,
- der Bewältigung und
- dem Wiederaufbau nach Katastrophen dienen,

zusammengefasst.

Diese Klassifizierung für die Maßnahmen der Katastrophenbearbeitung ist ein gängiges Modell, welches häufig als Zyklus dargestellt wird. Der Zyklus suggeriert eine sequenzielle Abfolge der einzelnen Schritte und ist durchaus plausibel erklärbar. Dennoch handelt es sich um eine modellhafte Vorstellung. Die jeweiligen Maßnahmen einzelner Akteure des Katastrophenmanagements können im Rahmen ein und desselben Ereignisses durchaus gleichzeitig verschiedener Phasen zuordenbar sein, ohne die grundsätzliche Plausibilität des Modells in Frage zu stellen.

Einsatzorganisationen sind in der Regel in den Phasen „Vorsorge“ und „Bewältigung“ tätig. Sie erstellen im Rahmen der Vorsorge und Einsatzvorbereitung die notwendigen Pläne im Hinblick auf zu erwartende Aufgaben in Abstimmung mit den Behörden und den anderen Akteuren im Katastrophenschutz.



Abbildung 1: Elemente des Katastrophenschutzes nach ÖNORM S 2304
(Quelle: ASI/ON, 2011, S.11)

Die zu erwartenden Aufgaben hängen von einer Analyse der bestehenden Risiken und den Schutzziele ab. Hier sieht die SKKM-Strategie allgemein ein Risikoportefeuille von

- Naturgefahren mit als steigend empfundener Intensität und Häufigkeit,
- Störfällen und deren Auswirkungen in grenznahen Kernkraftwerken,
- Ausfall kritischer Infrastrukturen, insbesondere der Elektrizitätsversorgung,
- Import übertragbarer Krankheiten und
- potenziellen Auswirkungen des internationalen Terrorismus

als relevant.

Als Schutzziel definiert die nationale Strategie in ihren Prinzipien eine „rasche und effiziente Reaktion auf Katastrophen zur Schadensminimierung für die Allgemeinheit auf nationaler und internationaler Ebene“ und als Instrument dazu ein hohes Niveau der Einsatzvorbereitung (BMI, 2009, S. 6f).

Zu den o.a. Einsatzplänen stellen die Einsatzorganisationen auch die für die Erfüllung der Pläne erforderlichen Kapazitäten an Personal und Material dar. Die konkrete Bewältigungskapazität wird in Österreich traditionell überwiegend nicht vom Staat selbst, sondern von der Zivilgesellschaft gestellt (Jachs S. , 2011, S. 71). Die Angehörigen dieser Zivilgesellschaft erfüllen die Aufgaben in der Regel durch Mitgliedschaft und Mitarbeit in Ehrenamtsorganisationen des Feuerwehr- und Rettungswesens. So sind aktuell in den Organisationen des österreichischen Hilfs- und Rettungswesens rund 360.000 Menschen als aktive Mitglieder organisiert (BMASK, 2015, S. 39).

In Summe ist das österreichische Katastrophenmanagement in mehreren Dimensionen komplex organisiert.



Abbildung 2: Akteure und Führungsebenen im Katastrophenmanagement

(Quelle: Jachs, 2011, S. 86)

Das österreichische Verwaltungssystem ist föderal und damit dezentral. Aufgaben der Katastrophenhilfe sind auf alle Gebietskörperschaften (Gemeinden, Länder, Bund) verteilt. Die Mehrzahl dieser sind in der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung den Ländern übertragen, wodurch es neun ähnliche, aber doch verschiedene Katastrophenhilfs-, -schutz oder -management-Gesetze gibt (schon die Bezeichnung ist nicht bundeseinheitlich). Für die Vollziehung haben als staatliche Stellen Gemeinden, Bezirksverwaltungsbehörden, Ämter der Landesregierungen und Bundesministerien mit ihren nachgeordneten Dienststellen zu sorgen. Mit einem Bund, neun Bundesländern und 2.356 Gemeinden und einer dementsprechenden staatlichen Verwaltungsstruktur ist eine erste umfassende Dimension zur Erklärung der Komplexität gegeben.

Die operativen Aufgaben im Katastrophenmanagement besorgen regelmäßig die Einsatzorganisationen. Diese sind durch eine sachliche Vielfalt charakterisiert. Die staatlichen Einsatzorganisationen in der Katastrophenhilfe sind mit der Sicherheitsexekutive und dem Bundesheer noch relativ übersichtlich. Bei den privaten oder halb-privaten Einsatzorganisationen des Rettungs- und Feuerwehrwesens ist eine größere Vielfalt zu gewärtigen (freiwillige, Betriebs- und Berufs-Feuerwehren, verschiedene Rettungsdienst-Organisationen, Bergrettung, Höhlenrettung, Grubenwehren etc.). Diese folgen in ihrer internen Organisation oft der bundesstaatlichen Struktur mit weitgehend unabhängigen Landesorganisationen unter Bundes-Dachverbänden.

Was allen privaten Organisationen gemein ist, ist, dass sie ihre Einsatzstärke überwiegend auf formelle Freiwilligenarbeit stützen.

Das österreichische System ist durch seine vielen Akteure in vielen Dimensionen gekennzeichnet. Wie meist in föderalen Verwaltungssystemen wird auch in Österreich der Großteil staatlicher Aufgaben in der Katastrophenbewältigung von lokalen (=Landes-) Regierungen und lokalen Behörden erbracht (Jachs S. , 2011, S. 86).

4.2 Einsatz, Einsatzmanagement, Organisation und Führung

4.2.1 Katastrophenhilfe-Einsatz

Als Einsatz wird in der österreichischen Norm zur Definition von Begriffen für das integrierte Katastrophenmanagement (ÖNORM S 2304) eine

„durch Auftrag oder eigenen Entschluss ausgelöste und der Gefahrenabwehr oder Schadensbekämpfung dienende Tätigkeit von Kräften aus jenen Behörden, Einsatzorganisationen oder Einrichtungen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen dazu berufen sind“ (ASI/ON, 2011, S. 5 Pkt. 2.14),

verstanden.

Die genannten Kapazitäten aller in einem Einsatz tätigen oder für einen Einsatz bereitstehenden Personen (einzelne Personen, Einheiten oder Verbände) mitsamt ihrer Ausrüstung und Ausstattung an Fahrzeugen und Gerät werden zusammengefasst als Einsatzkräfte bezeichnet (ASI/ON, 2011, S. 12 Pkt. 2.61).

Damit umfasst die Einsatzdefinition einmal das weite Feld aller gezielten Aktionen zu Gefahrenabwehr und Schadensbekämpfung, welches allerdings durch Einschränkung auf nur die gesetzlich berufenen Einsatzkräfte als Akteure eingeengt wird.

Die Frage von Einsatz und Kräften unterliegt wie die denkbaren Katastrophenszenarien im Anlassfall recht dynamischen Entwicklungen. Wiewohl von der Definition allgemein erfasst, erfolgen „alltägliche“ Rettungs- und Feuerwehreinsätze nicht unter der Ägide der Katastrophenhilferegulungen, weshalb hier eine Präzisierung des Begriffs auf Katastrophenereignisse sinnvoll scheint, im Katastrophenfall selbst werden wohl aber auch andere Kräfte als nur jene, welche schon von Gesetzes wegen einschreiten müssen, tätig (Jachs S. , 2011, S. 191). Daher sollte der Begriff hier im Hinblick auf die Kräfte umfangreicher gedacht werden.

Die faktischen Grenzen zwischen dem alltäglichen Einsatzgeschehen und Großschadens- oder Katastrophenlagen sind fließend und häufig auch von regionalen und örtlichen Gegebenheiten abhängig. So hat zum Beispiel das Verhältnis zwischen von der Lage betroffenen Menschen und im Zeitablauf des Ereignisses zur Verfügung stehender Hilfskapazität massiven Einfluss auf die zu wählende Einsatztaktik. Ein Unfallgeschehen mit vielen Verletzten in Ballungsraumnähe, wo sowohl Rettungs- als auch Krankenhausversorgungskapazitäten in größerer Zahl zur Verfügung stehen, kann möglicherweise noch mit individualmedizinischen Alltagsverfahren abgewickelt werden, wo dasselbe Schadensausmaß in peripheren Räumen die Einsatzkräfte schon zu Verfahren der Katastrophenmedizin wie zB zur Triage¹ der Betroffenen zwingt.

Diese Überlegung zeigt schon in der theoretischen Betrachtung, dass im Rahmen einer Ereignisentwicklung nicht zu jedem Zeitpunkt völlige Klarheit über die Einordnung des Geschehens herrschen wird können. Die Herausforderung für ein Führungssystem

¹ Triage: Begriff aus der Katastrophenmedizin, der die Unterteilung von Verletzten nach Versorgungsnotwendigkeiten als taktische Grundlage beschreibt.

besteht in der Hauptsache darin, möglichst früh in der Entwicklung eines bekannt gewordenen Ereignisses die Fakten zu erkunden, daraus die Risiken möglichst gut abzuschätzen und in der Folge effektive und dennoch verhältnismäßige Einsatzaufträge abzuleiten.

4.2.2 Einsatzführung

Dem Einsatzmanagement von der Planung der Vorhalte über die Evaluierung der Schadenslage, die Alarmierung und Entsendung der Kräfte bis hin zur Leitung der Hilfsaktivitäten kommt große Bedeutung bei, zumal im Anlassfall in der Regel ein Missverhältnis zwischen kurzfristigen Anforderungen an die Einsatzkräfte und den Möglichkeiten dieser herrscht.

Daher legen Einsatzorganisationen und zur Einsatzführung berufene Behörden seit jeher großes Augenmerk auf die Grundsätze und Methoden zur Einsatzführung.

Wesentlich für jede Einsatzbewältigung ist eine dem Umfang und der Komplexität eines Einsatzes angemessene Führung. Insbesondere bei der heterogenen Struktur der österreichischen Landschaft meist privater Hilfsorganisationen stellt dies eine wichtige Herausforderung dar. Aufgrund der Bemühungen im Rahmen des SKKM ist es das Bestreben aller Akteure des österreichischen Katastrophenschutzes, einheitliche Prinzipien und Verfahren zu verwenden. Die dazu erstellte „Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz“ gibt einen allgemeinen für alle Organisationen und konkrete Handlungszwecke gültigen und anwendbaren Rahmen für das Führungshandeln und die Führungsorganisation (Führungssystem) vor (BMI, 2007).

Keine Grundlage in der gesetzlichen Einsatzregelung finden autonome Initiativen der informellen oder teil-informellen Freiwilligenarbeit. Während formelle Freiwilligenarbeit in den etablierten Organisationen und deren Führungsstrukturen voll eingebunden und damit verbindlich plan- und einsetzbar ist, sind die informellen Initiativen nicht erfasst, weil diese keinen institutionellen Rahmen bieten, vermittels dessen sie in ein planbares Konstrukt eingebunden werden könnten. Damit ist ihre potenzielle Wirksamkeit nicht mit exakten Methoden plan- oder kalkulierbar, sie stellen zum Unterschied der formellen Organisationen keinen wesentlichen Faktor für die planmäßige Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems dar.

Dennoch laufen Einsätze in der Regel nicht räumlich, zeitlich oder auch gesellschaftlich isoliert ab. Daher werden über die benannten Einsatzkräfte hinaus immer wieder auch andere Kräfte entweder über eigenen Entschluss oder sogar über Auftrag der Einsatzleitung (zB Nutzung von Angeboten privater Unternehmen im Rahmen der Einsatzbewältigung) tätig und so zum Teil eines Einsatzes. Damit kommt es immer wieder zu Erweiterungen und Durchmischungen von formellen Einsatzkräften und darüber hinaus tätigen informellen Kräften, was eine zusätzliche Herausforderung an das Einsatzführungssystem darstellt.

Dieses Führungssystem ist nach der Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz grundsätzlich jeweils monokratisch auf die Position des Einsatzleiters hin ausgerichtet.

Diese Person nimmt damit eine besondere Rolle im Einsatzführungssystem wahr (BMI, 2007, S. 38). Der Einsatzleiter trägt in einem Einsatz innerhalb des ihm übertragenen Zuständigkeitsbereiches die Gesamtverantwortung für das Handeln einer Behörde, Einsatzorganisation oder Einrichtung. Der Einsatzleiter erteilt bzw. trifft alle erforderlichen Aufträge und Maßnahmen, berichtet seinen jeweiligen Vorgesetzten und ist zu diesem Zweck mit den erforderlichen Vollmachten und Befugnissen ausgestattet (ASI/ON, 2011, S. 5 Pkt. 2.16).

Als Einsatzleitung wird eine im Rahmen eines Einsatzes tätig werdende Einrichtung der Führung, bestehend aus dem Einsatzleiter und ihm zur Wahrnehmung seiner Aufgaben zugeordneten Ressourcen (Personal, Führungsmittel und Ausrüstung) bezeichnet (ASI/ON, 2011, S. 5 Pkt. 2.17). Diese zugeordneten Ressourcen, zB eine Stabsorganisation, beeinflussen die Gesamtverantwortung des Einsatzleiters nicht, sie dienen nur zu dessen Unterstützung.

4.2.3 Historische Eckpunkte zum organisierten Führen in der Katastrophenbewältigung in Österreich

Nach der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl 1986 war der Wille zur Schaffung behörden- und einsatzorganisationsübergreifender Führungsgrundlagen in Österreich evident. 1999 wurden mit dem Pilotseminar „koordinierte Führung“ erstmals diesbezüglich zielgerichtete Ausbildungsmaßnahmen ergriffen. Die Reorganisation des Bundesministeriums für Inneres 2004 schuf die organisatorischen Rahmenbedingungen und führte zur Neueinrichtung eines effizienten gemeinsamen Krisen- und Katastrophenmanagements (SKKM). Dieses wurde auf eine intensive Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Einsatzorganisationen ausgerichtet.

2004 wurde auch die Basis zur Erarbeitung einer „Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz“, welche schließlich 2007 herausgegeben werden konnte, gelegt (BMI, 2007). Durch die gemeinsame Gestaltung unter Einbeziehung aller im österreichischen Katastrophenmanagement Beteiligter wurde diese Richtlinie für alle österreichischen Katastrophenhilfsdienste zum verbindlichen Ausbildungs- und Übungsmittel.

Mit der ÖNORM S 2304, Integriertes Katastrophenmanagement, Benennung und Definitionen aus 2011, wurde ein nationaler Standard gesetzt, welcher die Definitionen der SKKM Richtlinie für das Führen im Katastrophenfall verwendet oder aus dieser ableitet.

Die International Organization for Standardization (ISO) hat 2011 die Norm ISO 22320:2011 „Societal security – Emergency management – Requirements for incident response“ herausgegeben (ISO, 2011). Damit besteht ab 2011 auch eine internationale Standardempfehlung für die Einrichtung von Notfalleinsatz-Führungssystemen.

4.2.4 Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz

Die Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz legt neben den allgemeinen Rahmenbedingungen primär Führungsgrundsätze und weiter in stringenter Weise ein Führungssystem mit einem Führungsverfahren fest. Das erlaubt entsprechend organisierte Kräfte entsprechend den Grundsätzen effizient und effektiv zum Einsatz zu bringen.

Die Führungsgrundsätze leiten sich aus dem gemeinsam erarbeiteten Führungsverständnis der Einsatzorganisationen ab:

- Einheit der Führung
- Klare Zielsetzung
- Einfachheit
- Schwergewichtsbildung
- Reservenbildung
- Handlungsfreiheit
- Beweglichkeit
- Ökonomie der Kräfte
- Verhältnismäßigkeit

(BMI, 2007, S. 13ff)

Das Führungssystem wird unter den Leitbegriffen Führungsorganisation, Führungsverfahren und dem Instrumentarium der Führungsmittel beschrieben.

Breiter Raum wird der Darstellung des Führungsverfahrens eingeräumt. Dieses bildet im Wesentlichen das Modell eines Regelkreises ab.

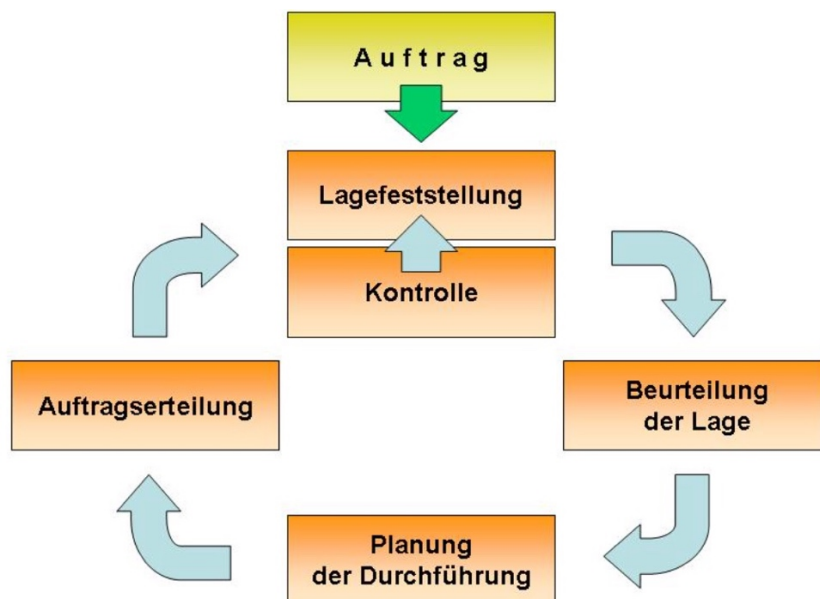


Abbildung 3: Regelkreis der Führung

(Quelle: BMI, 2007, S. 18)

In diesem Regelkreis werden die Abschnitte

- Auftragserfassung,
- Lagefeststellung,
- Lagebeurteilung,
- Planung der Durchführung,
- Auftragserteilung und
- Kontrolle

als schlüssiger Prozess zusammengefügt und zueinander in Beziehung gesetzt.

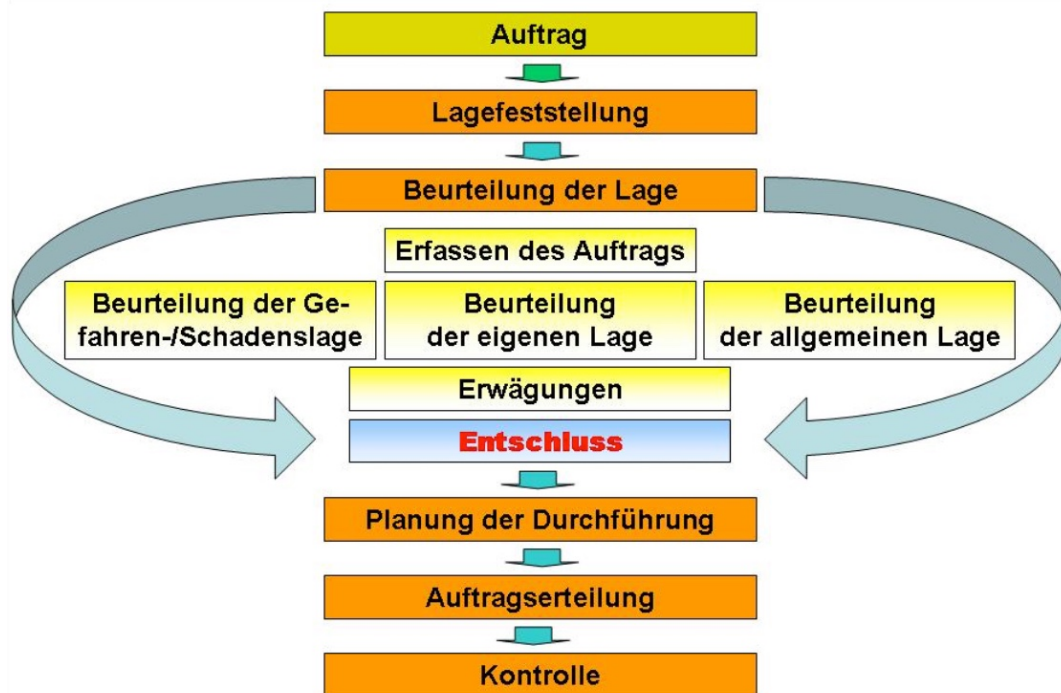


Abbildung 4: Grundmuster des Führungsverfahrens

(Quelle: BMI, 2007, S. 35)

Dabei kommt ein prominenter Teil auch dem Thema Auftragserteilung zu, welcher sich mit der umfassenden Formulierung von Aufträgen (vgl. militärisch „Befehlen“) beschäftigt. Aufträge für Einsatzkräfte auf allen Ebenen sollen in Bezug auf die Umfeldbedingungen, die zu erledigenden Aufgaben und die zu erreichenden Ziele möglichst erschöpfend, klar und widerspruchsfrei sein (BMI, 2007, S. 31).

Nicht zuletzt widmet sich ein großer Teil auch dem Thema Stabsarbeit. Diese stellt eine bewährte Form einer Aufbau- und Ablauforganisation zur Unterstützung der Einsatzführung dar.

Der Stab schafft eine Entscheidungsgrundlage durch stetige Feststellung, Aktualisierung und Darstellung der Lage in allen für den Einsatz und dessen Ziele relevanten Aspekten. Auf dieser Basis und den Vorgaben der Einsatzleiterin/des Einsatzleiters beruhend, erstellt der Stab Entscheidungsvorschläge für diese/n. In der Folge kommuniziert der Stab die Aufträge und überwacht die Umsetzung.

Zusätzlich entlastet der Stab den/die Einsatzleiter/in von Routine und Verwaltungsaufgaben und steht nachgeordneten Strukturen als Serviceeinrichtung zur Verfügung. Beim Stab liegt auch die Verantwortung für eine ständig möglichst komplette Information zu allen einsatzrelevanten Fragen (BMI, 2007, S. 36ff).

Für den Katastropheneinsatz legt die Richtlinie folgende Arbeitsteilung in Einsatzleitung und Stab zugrunde:

Tabelle 2: Stabsgliederung

Position	Aufgabenbereich
Einsatzleiter/in	trägt die Gesamtverantwortung für den Einsatz im eigenen Zuständigkeitsbereich, fällt Entscheidungen alleinverantwortlich, fasst Entschlüsse, erteilt Aufträge und kontrolliert die Umsetzung, Berichtspflicht an Vorgesetzte;
Leiter/in der Stabsarbeit	trifft alle Veranlassungen zur Organisation der Stabsarbeit, bildet die Schnittstelle zum Einsatzleiter und zu den anderen Behörden, Einsatzorganisationen und Einrichtungen im Einsatz, bei Bedarf Stellvertretung des Einsatzleiters;
Sachgebiet 1	bearbeitet alle Personalangelegenheiten, Erfassen und Organisieren der Einsatzkräfte, Organisieren des Personals für die Stabsarbeit, Führung der Personallage;
Sachgebiet 2	zusammenfassende Darstellung der Lage und Information zur Lage, Feststellung und Beurteilung der Gefahren- und Schadenslage und überwiegend auch der allgemeinen Lage;
Sachgebiet 3	Einsatzplanung und Einsatzdurchführung in Kooperation mit den anderen Sachgebieten; Zusammenfassung der Sachgebietsbeiträge zur Beurteilung der Gesamtlage, Ausarbeitung der Aufträge und des Planes zur Durchführung aufgrund der Entschlüsse der Einsatzleiterin bzw. des Einsatzleiters, Vertretung des Leiters der Stabsarbeit, Dokumentation des Einsatzverlaufes (Einsatztagebuch);
Sachgebiet 4	Erfassung und Organisation aller für den Einsatz erforderlichen Mittel und Dienstleistungen (Versorgung, Organisieren von Fremdleistungen, Verwaltung und Verrechnung sowie Ganzheitliche Betreuung), Führung der Versorgungslage;
Sachgebiet 5	Medienarbeit, Besucher/innen/betreuung, Dokumentation durch Foto und Film, öffentliche Auskunft, ggf. Betrieb eines Pressezentrum, Führung der Medienlage;
Sachgebiet 6	Ausstattung des Stabes mit Infrastruktur, Kommunikationsorganisation, Betrieb einer Meldesammelstelle
Ev. weitere Sachgebiete	im Ermessen der den Stab einrichtenden Einsatzorganisation, wenn für deren eigene Zwecke erforderlich;
Fachgruppe	Sachverständige zu speziellen Fragen bzw. Verbindungsoffiziere zu anderen Organisationen nach Erfordernis.

(Quelle: BMI, 2007, S. 36ff, eigene Darstellung)

4.2.5 ISO 22320:2011 - Guidelines for incident response

Die ISO 22320:2011 – „Societal security – Emergency management – Requirements for incident response“ – wurde am 1. November 2011 herausgegeben.

Die Norm gliedert sich allgemein in die Hauptkapitel

- Begriffe und Definitionen,
- Anforderungen an das Führungssystem (Command & Control),
- Anforderungen an ein einsatzbezogenes Informationssystem und
- Anforderungen an Kooperation und Koordination.

Um diese bilden Vorwort, Einleitung, Geltungsbereich, normative Referenzen und zwei Anhänge (Beispiele für die Führungsstruktur, Prozess und Auswertung sowie Prozesskriterien für einsatzbezogene Information) sowie abschließende Literaturhinweise den formellen Rahmen.

Inhaltlich stellt die ISO 22320 das „Emergency Management“ in ähnlicher Weise wie den in Österreich gebräuchlichen Katastrophenmanagementzyklus (s. auch oben) mit den Bereichen Vermeidung, Vorsorge, Bewältigung und Wiederherstellung dar.

Unter „Anforderungen an das Führungssystem“ werden die Begriffe Zielsetzung, Aufgaben und Verantwortlichkeiten, Führungsstruktur, Ebenen der Gefahrenabwehr, Führungsvorgang, Entscheidungsfindung und Führungsmittel genannt.

Die Norm gliedert die Führungsstruktur in eine taktische, operationale, strategische und normative Ebene. Die österreichische Herangehensweise an das Thema entspricht auch diesen Vorstellungen.

Der Führungsvorgang gliedert sich in folgende Handlungsebenen:

- Beobachtung,
- Informationserfassung, -verarbeitung und -austausch,
- Beurteilung der Lage und Ableitung entsprechender Prognosen zur Entwicklung,
- Planung,
- Findung und Kommunikation von Entscheidungen,
- Umsetzung der Entscheidungen und
- Feedback und Kontrolle.

Dieses Verfahren weist ob der ähnlichen Aufgabenstellung wohl nicht zufällig Ähnlichkeiten mit dem Führungsverfahren der Österreichischen Richtlinie (BMI, 2007, S. 18ff) auf.

Die definierte Führungsgruppe hat weiter die Aufgaben der Führungs- und Einsatzunterstützung in einer der aus der österreichischen Richtlinie bekannten Stabsarbeit ähnlichen Art abzudecken.

Die Norm zielt über die österreichische Richtlinie hinaus neben allen objektiven Einsatzziele und Fakten auch auf menschliche Faktoren ab. Es wird als wesentlich postuliert, schon im Strukturdesign und der grundlegenden Einsatzplanung menschliche Bedürfnisse zu berücksichtigen.

Die Führungsorganisation müsse stets soziale und individuelle Faktoren wie zB Toleranz individueller Arbeitsbelastung, Gesundheit und Sicherheit oder soziokulturelle Bedürfnisse Betroffener bedenken und dabei immer das handelnde Individuum im Vordergrund sehen. Die Norm sieht Unterschiede bei Kompetenzen, kulturellen Hintergründen, Sprachkenntnissen und/oder Betriebsverfahren als für die Gestaltung der Führungsstrukturen von Bedeutung. Alle Maßnahmen der Einsatzleitung sollen letztlich in kulturell akzeptabler Weise und die Bedürfnisse der Einsatzkräfte und der Betroffenen berücksichtigend getroffen werden.

Mit diesem zwar eher unspezifischen Ansatz öffnet die ISO 22320 jedoch die Denkmuster deutlich in Richtung Einbindung auch nicht einheitlich und straff organisierter Verbände im Einsatz, was die österreichische Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz noch in keiner Weise berücksichtigt (Anm. d. Verf.).

Auch über die österreichische Richtlinie hinaus widmet die Norm der einsatzbezogenen Informationsverarbeitung breiten Raum. Für diese Verarbeitung wird eine Aufgabenverteilung nach sechs Bereichen vorgeschlagen:

- Definition von Zielsetzung und Planung,
- Informationsbeschaffung auf Basis der Planungen,
- Verarbeitung und Verwertung beschaffter Information,
- Analyse und Ableitung entsprechender Folgerungen und Empfehlungen,
- Einarbeitung in die entsprechenden Lagebilder und strukturierte Weitergabe von Informationen,
- Prozessevaluierung und Rückkopplung im Regelkreis.



Abbildung 5: Arbeitsbereiche zur Bereitstellung einsatzbezogener Informationen
(Quelle: ISO, 2011, S. 8)

Inhaltliche Kriterien für den einsatzbezogenen Informationsprozess sind:

- Schafft der Prozess die maximal mögliche Informationsqualität?
- Finden verschiedene Standpunkte, Sichtweisen Berücksichtigung?
- Sind Informationen bei den Beteiligten vollständig und synchron?
- Fördert der Prozess Koordination und Kooperation?
- Welche Qualität erreichen die durch die Informationen erstellten Prognosen?
- Werden wesentliche Informationen priorisiert?
- Kann der Prozess kurzfristig reagieren (Beweglichkeit)?
- Sind alle Beteiligten voll im Prozess integriert (Collaboration-Ansatz)?
- Können alle Informationen entsprechend verknüpft werden (Kompatibilität)?

Nicht zuletzt fasst die Norm einen Rahmen für die notwendigen Zusammenarbeits- und Abstimmungsprozesse unter „Kooperation und Koordination“:

Jede beteiligte Organisation muss die allfälligen Kooperationsnotwendigkeiten mit anderen Organisationen, Akteuren und sonst beteiligten Partnern analysieren, um eine effektive Einsatzleitung sicherzustellen. Nach dieser Analyse sind definitive Kooperationsvereinbarungen zu schließen. Weiters soll eine integrierte Führung durch Austausch von Experten ermöglicht werden.

Nicht zuletzt sollen alle Kooperationsvereinbarungen in festgelegten Intervallen evaluiert und, wenn notwendig, überarbeitet werden.

Zur Koordination wird der offene, transparente Informationsaustausch als wesentlich erachtet. Das Teilen von Informationen und die Einbeziehung der Koordinationspartner in die Planung und Entscheidung soll die Umsetzung der Entscheidungen der Einsatzleitung sicherstellen. Dieser Prozess ist nach dem Bild eines Regelkreises bis zum angestrebten Erfolg zu wiederholen.

Insgesamt stellt die Norm auf multi-hierarchische Führungsprozesse ab, um die beste Koordination zwischen eingesetzten Organisationen zu erreichen.

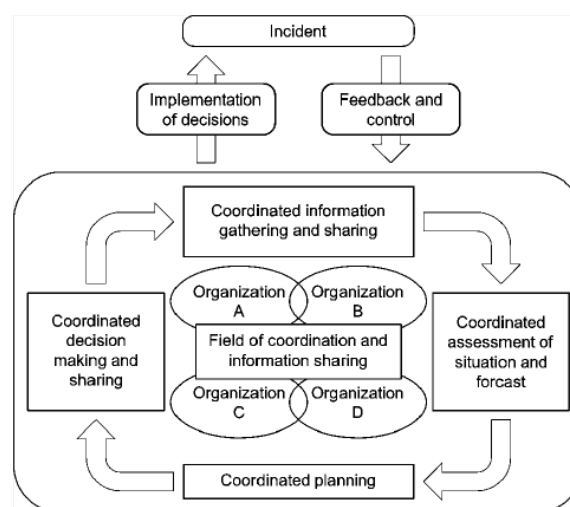


Abbildung 6: Regelkreismodell für einen multi-hierarchischen Führungsprozess
(Quelle: ISO, 2011, S. 12)

Dieser multi-hierarchische Führungsprozess baut auf der Idee, alle Einsatzbeteiligten in einer möglichst frühen Phase in die Kommunikation und die relevanten Informationsflüsse einzubinden. Im Rahmen der so bezeichneten „early field“-Koordination in der Initialphase eines Einsatzes sollen alle an der Entwicklung maßgeblicher taktischer Ansätze, Strategien, Abläufe und Pläne mitwirken. Dabei sind die grundlegende Gleichheit und ein partnerschaftliches Verhältnis aller involvierten Akteure wesentlich.

Generalziel ist eine zielorientierte Koordination der Einsatzleitung auf allen operationellen Ebenen. Transparenz in Struktur und Entscheidungsfindung, Delegation, Informationsaustausch, Festlegung von Einsatzabschnitten, Interoperabilität von Kommunikation und Lagedarstellung sind wichtige Teile dieser Koordination.

Einsatzbezogene Informationsverarbeitung und vor allem -verteilung ist die Basis sowohl bei der Koordination als auch bei der Kooperation und bei multi-hierarchischer Führung oder organisationsübergreifender Einsatzleitung notwendige Grundlage für den Erfolg.

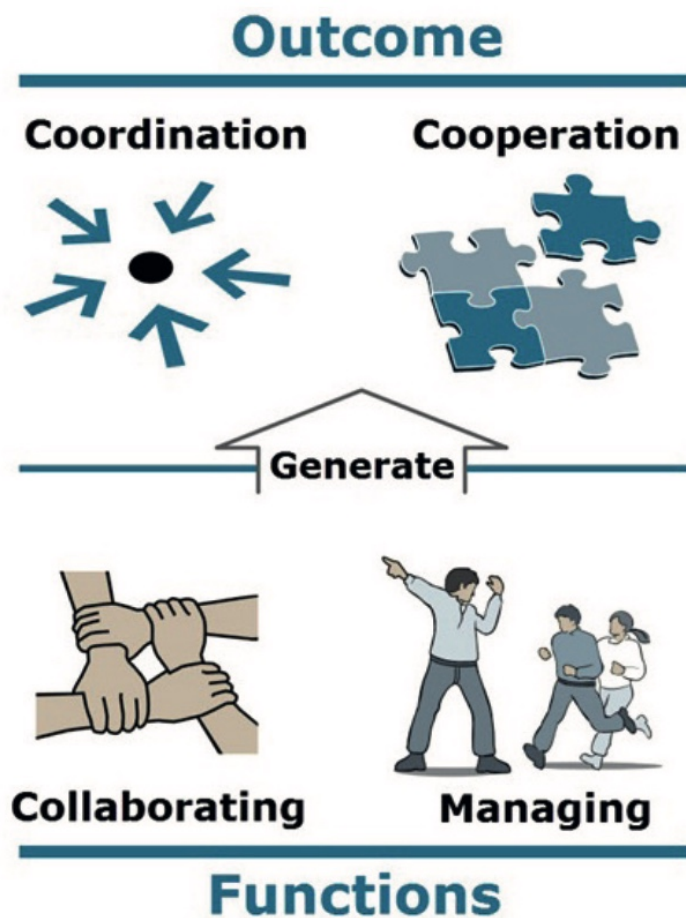


Abbildung 7: Koordination und Kooperation nach ISO 22320:2017
(Quelle: ISO, 2017, S. 8)

Aktuell liegt ein weiterer Entwurf unter der Nummer ISO 22320:2017 (E) vor, der unter dem Titel *Security and resilience — Emergency management — Guidelines for incident response*“ (ISO, 2017) die bestehende Norm aus 2011 ersetzen soll. Das Dokument steht im Entwurfsstatus und ist vom 8. September 2017 bis zum 1. Dezember 2017 zur Abstimmung ausgeschrieben. Das Dokument verfolgt dieselbe Grundlinie wie das Ursprungsdokument, verfeinert aber viele Punkte hin zu konkreteren und differenzierteren Handlungsanleitungen. In der Grafik wird die Intention, über gute Zusammenarbeit und Organisation zu besseren Ergebnissen zu kommen, sehr gut verdichtet dargestellt.

4.2.6 Zusammenschau Richtlinie-Norm

Die Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz zeichnet modellhaft ein monohierarchisches Führungssystem, während die ISO 22320:2011 eine multi-hierarchische – auf mehrere Organisationen aufbauende – Führung erklärt.

Auf den ersten Blick wirkt die in der ISO 22320 dargestellte Führung allgemein und sehr offen formuliert, wohingegen die Richtlinie für das Führen im Katastrophenfall eine durchgehend strikt hierarchische, geradezu militärische Organisation beschreibt. Die Zusammenarbeit verschiedener Organisationen beschreibt die Norm als eine Kooperation unter gleichwertigen Partnern. Die Richtlinie setzt hier auf ein Miteinander durch den Einsatz von Verbindungsoffizieren, wobei diese – rechtlich gesehen – nicht gleichwertige Partner, sondern Koordinationsstellen der Hilfsdienste darstellen.

Beide Werke räumen den Fragen hochwertiger Informationsbeschaffung und -verarbeitung für den Führungsprozess eine hohe Bedeutung ein. Dabei geht die Norm auf diese Prozesse in einem eigenen Abschnitt ein, während diese Inhalte in der Richtlinie als Teil des Führungsverfahrens behandelt werden.

Den Faktor Mensch findet man in der Richtlinie nicht speziell abgebildet. Für die Norm ist dies jedoch ein wichtiger Faktor in der Arbeit der Einsatzleitung. Sowohl die Bedürfnisse der eigenen Kräfte als auch jene der Betroffenen entscheiden mit, ob und wie die Arbeit der Organisationen möglich wird und letztlich, ob und wie Einsatzziele erreicht werden können.

Findet sich nun die Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz in der allgemeineren Norm ISO 22320 wieder? Die Normbezeichnung „Emergency management — Requirements for incident response“, also in etwa „Anforderungen an ein Einsatzführungssystem im Notfallmanagement“ lässt die Frage dahingehend präzisieren, ob die Richtlinie den Normanforderungen entspricht?

Vorweg ist der chronologische Ablauf zu bedenken. Die Richtlinie mit Veröffentlichung 2007 ist deutlich vor der Norm herausgegeben worden, man könnte also auch fragen, ob denn die Norm zur schon davor erstellten Richtlinie passt?

In der Richtlinie finden sich jedenfalls keine grundlegenden Widersprüche zur Norm. Beide Werke beschreiben eine Aufbau- und Ablauforganisation, um komplexe Einsatzkonstellationen zu führen. Generell setzt die Norm auf wesentlich abstrakterem Niveau als die Richtlinie an. Die Norm mag beim grundlegenden Design oder der Anpassung

eines Katastrophenschutzmanagements als Leitlinie dienlich sein. Die Richtlinie stellt sich hier als viel weitergehende Arbeitsunterlage – teilweise bis hin zur Anwendung als Operation-Manual – dar.

Das Ziel bei der Erstellung der Richtlinie war es, einen einheitlichen Prozesses für alle an der österreichischen Katastrophenhilfe Beteiligten zu schaffen, wobei alle betroffenen Dienste auch in die Erarbeitung entsprechend eingebunden wurden (BMI, 2007, S. 3).

Diese Einbindung übernahm der die Grundsatzplanung im SKKM zuständige sogenannte Koordinationsausschuss. Dieser übernimmt auch im Einsatzfall die Koordination und Abstimmung aller erforderlicher Maßnahmen auf Landes- und Bundesebene. Im Koordinationsausschuss vertreten sind jedenfalls das Bundeskanzleramt (BKA), das Bundesministerium für Europäische Integration und Äußeres (BMEIA), das Finanzministerium (BMF), das Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), das Verteidigungsministerium (BMLVS) und das Gesundheitsministerium (BMG) sowie nach Bedarf die weiteren Bundesministerien, die Länder und Einsatzorganisationen (Österreichisches Rotes Kreuz, Bundesfeuerwehrverband, Österreichischer Bergrettungsdienst, Arbeiter Samariter Bund Österreichs) vertreten. Im Bedarfsfalle werden auch der Österreichische Rundfunk (ORF) und die Austria Presseagentur (APA) beigezogen.

Damit wurde schon bei der Erstellung der Richtlinie jener dann von der Norm geforderte Governance-Prozess, welcher den Ausgleich mit allen Beteiligten herzustellen versucht, verwirklicht.

Durch die enge Spezialisierung der Richtlinie auf den singulären Führungsprozess jeweils einer Organisation bzw. Organisationseinheit kann und muss die Richtlinie auch nicht den wesentlich breiteren Anspruch der Norm erfüllen. Der Governance-Prozess, welchen die Norm ins Zentrum der größeren Führungsphilosophie stellt, ist im österreichischen Katastrophenmanagement im Überbau und Vorfeld der von der Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz erfassten Prozesse notwendig und auch verwirklicht. Dieser ist schon in den Grundprinzipien des staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements grundgelegt (BMI, 2009, S. 5), zumal durch die heterogene Aufstellung der oft privaten österreichischen Katastrophenhilfsdienste eine suffiziente rechtliche Durchgriffsmöglichkeit praktisch nicht besteht.

4.3 Freiwilligenarbeit

4.3.1 Begriff Freiwilligenarbeit, Abgrenzung

Freiwilligenarbeit wird im deutschen Sprachraum gemeinhin als selbst gewählte unentgeltliche Mitarbeit an gemeinnützigen Aufgaben definiert. Dabei kommen verschiedene Schwerpunktsetzungen nach dem Zweck der angestrebten Betrachtung zur Anwendung.

Allen Ansätzen gemein sind drei wesentliche Aspekte, welche jeder Form von Freiwilligenarbeit anhaften:

- Freiheit: Freiwilligkeit als Wahlfreiheit des Individuums es zu tun,
- Gemeinnützigkeit: soziale, nicht profitorientierte Ausrichtung,
- Tätigkeit: selbst- oder institutionell organisierte regelmäßig mit persönlichem Aufwand verbundene Aktivität.

Damit schlagen die Autoren auch als Referenzdefinition den Terminus der „Frei-gemeinnützigen Tätigkeit“ vor, welche unbezahlte, selbst oder institutionell organisierte, sozial ausgerichtete Arbeit umfasst. Diese meint mit regelmäßigem, projekt- oder eventbezogenem Zeitaufwand verbundene Tätigkeit, die auch bezahlt werden könnte (Wehner, Güntert, Neufeind, & Mieg, 2015, S. 5 f).

Der erste Freiwilligenbericht des österreichischen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz spricht ähnlich von Freiwilligenarbeit als „aus freien Stücken ohne Druck und Zwang“, ohne Bezahlung für den Erbringer und außerhalb des Haushalts des Erbringers erstellter Leistung (BMASK, 2009, S. 6).

Wesentlich für die Abgrenzung zu bezahlter Arbeit ist die Tatsache, dass für die Freiwilligenarbeit der geleistete Zeitaufwand nicht abgegolten wird, Aufwandsentschädigungen für sonstige Aufwände beeinträchtigen die Zuordnung jedoch nicht. Das ergibt aber ein Zuordnungsproblem insbesondere dann, wenn Aufwandsersätze, welche die Sachaufwände übersteigen, pauschal geleistet werden. Als weiteres Unterscheidungsmerkmal kann die für Freiwilligenarbeit in der Regel nicht vorhandene Einbindung in das Sozialversicherungssystem herangezogen werden, wobei zumindest eine private Unfall- und Haftpflichtversicherung für die Freiwilligen angestrebt und zum Teil erreicht wurde (BMASK, 2009, S. 7).

Der zweite Freiwilligenbericht baut in seiner nochmaligen Definition auf dem ersten auf, stützt sich aber im Hinblick auf die Abgrenzung zu Erwerbsarbeitsverhältnissen deutlich auf das Arbeitsvertragsrecht, welches klar auf die Vereinbarung eines Dauerschuldverhältnisses mit Leistungsverpflichtung des Arbeitnehmers abstellt. Demnach stelle das Arbeitsrecht sowohl mit dem Arbeitsvertrag als auch mit den Konstrukten Werk- wie freier Dienstvertrag gute Einordnungsstrukturen dar (BMASK, 2015, S. 4ff).

Das österreichische Recht bietet auch eine spezielle Norm mit dem Freiwilligengesetz (Freiwilligengesetz, idF 16.1.2016). Dieses stellt in seinen Grundsatzbestimmungen (§ 1) auf die Regelung von „Rahmenbedingungen für formelle freiwillige Tätigkeiten im Interesse der Allgemeinheit mit der Zielsetzung, solche Tätigkeiten zu unterstützen

und die Teilnahme zu fördern, ab. Es bietet auch eine normative Definition von Freiwilligenarbeit als alle Tätigkeiten, die von natürlichen Personen, welche „freiwillig Leistungen für andere, in einem organisatorischen Rahmen, unentgeltlich, mit dem Zweck der Förderung der Allgemeinheit oder aus vorwiegend sozialen Motiven und ohne dass dies in Erwerbsabsicht, aufgrund eines Arbeitsverhältnisses oder im Rahmen einer Berufsausbildung, erfolgt, erbracht werden (Freiwilligengesetz, 2016, § 2 Abs.2).

Es regelt auch die Erfordernisse für Freiwilligenorganisationen und Instrumente der Freiwilligenförderung wie zB die Fördermöglichkeit für Freiwilligenorganisationen.

Weitere Sonderformen von Freiwilligenengagement, wie das freiwillige Sozial-, Umweltschutz- oder Integrationsjahr sowie Gedenk-, Friedens und Sozialdienste im Ausland, werden speziell durch das Freiwilligengesetz geregelt (Freiwilligengesetz, 2016, §§ 5ff, §§ 22ff, §§ 25ff, §§ 27bff). Diese passen weder unter die Definition der hier beschriebenen Freiwilligenarbeit noch unter jene von regulärer Erwerbsarbeit.

Jedenfalls stellt das Freiwilligengesetz aber materiell ausschließlich auf formelle freiwillige Tätigkeiten im Rahmen der definierten Freiwilligenorganisationen ab (s. unten). Allein dem Freiwilligenrat (Freiwilligengesetz, 2016, § 28ff) als Beratungsgremium ist auch die „Förderung der Vernetzung, der Zusammenarbeit und der Nutzung von Synergien innerhalb der Zivilgesellschaft/Freiwilligenorganisationen“ als Aufgabe zugewiesen. Damit findet auch der nicht näher definierte Begriff der Zivilgesellschaft Eingang in das Gesetz. Daran sind aber noch keine unmittelbaren materiellen Konsequenzen geknüpft. Der auch im Gesetz definierte Anerkennungsfonds für Freiwilliges Engagement (Freiwilligengesetz, 2016 § 36ff) schließt die Möglichkeit finanzieller Zuwendungen an Freiwilligeninitiativen nicht aus, wenn diese nicht an eine Organisation wie im Gesetz weiter oben (§ 3) definiert gebunden sind.

4.3.2 Klassifikation nach formeller versus informeller Freiwilligenarbeit

Als wesentliches Unterscheidungsmerkmal für die Klassifizierung von Freiwilligentätigkeiten wird als eine mögliche Dimension meist der organisationale Zusammenhang, in welchem die Freiwilligenarbeit geleistet wird, herangezogen.

Allgemein wird nach formeller und informeller Freiwilligenarbeit unterschieden, wobei als formelle Freiwilligenarbeit alle Tätigkeiten gesehen werden, welche im Rahmen einer Organisation erfolgen. Diese formelle Freiwilligenarbeit geht dabei über die alleinige Mitgliedschaft in einer Organisation deutlich hinaus, weil die Definition auch ein physisches Mitwirken an der Bewältigung der gestellten Aufgabe erfordert.

Informelle Freiwilligenarbeit wird tendenziell als private, im direkten Austausch zwischen Leistenden und Leistungsempfängern verrichtete Arbeit, definiert (BMASK, 2015, S. 3). Sie wird in der Regel sporadisch und im Anlassfall spontan geleistet.

Für den Zweck dieser Arbeit wird der hier nur lose festgelegte Bereich informeller Freiwilligenarbeit genauer zu betrachten sein. Im Fokus der Katastrophenforschung sind

aktuell viele verschiedene Formen informeller und „semi-informeller“ Freiwilligenarbeit.

So finden sich in Katastrophenszenarien immer Menschen, welche nicht als formell organisierte Helfer auftreten und dennoch in unterschiedlicher Dichte organisiert Hilfe leisten. Abhängig vom Zeitpunkt in der chronologischen Abfolge des Schadensereignisses und seiner Bewältigung kann das in ganz unterschiedlichen Formen geschehen. Jedenfalls sind trotz hoch leistungsfähiger und spezialisierter Katastrophenhilfesysteme es immer gewöhnliche Bürger, welche unmittelbar nach einem Ereignis noch vor diesen Diensten, und auch noch lange, nachdem sich diese wieder zurückgezogen haben, im Schadensraum Hilfe leisten. Diese Hilfe lokal Kundiger kann für die „offiziellen“ Hilfseinheiten sehr wertvoll sein, die Betroffenen berichten aber, dass sie oftmals den Eindruck hatten, von den professionellen Hilfskräften nur als lästig empfunden zu werden. Ihre Anstrengungen wären häufig unterbewertet geblieben. (Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015, S. 358) (vgl. Harris, Shaw, Scully, Smith, & Hieke, 2016).

Unter der Hypothese, sich u.a. durch Bevölkerungsentwicklung, Urbanisierung und Klimawandel ständig erweiternder Anforderungen an die Katastrophenhilfe ist es daher angezeigt, eine breitere und vielschichtigere Sichtweise informeller Freiwilligenarbeit zu entwickeln.

4.3.3 Klassifikation nach der intendierten Dauer des Engagements

Eine Unterscheidung freiwilligen Engagements kann auch nach der intendierten Dauer dieses Engagements erfolgen.

Einerseits ist im formellen Bereich der Freiwilligenarbeit langfristig an eine Organisation gebundenes Engagement zu beobachten. Im Rahmen dessen orientieren sich die freiwillig Tätigen in hohem Maß an der Organisation, in deren Rahmen sie tätig sind. Sie sind sogar bereit, ihr Leben an den Erfordernissen der Organisation ausrichten.

Eine andere Richtung vertreten Freiwillige, welche hohes Interesse für eine konkrete Sache aufbringen, dabei jedoch nicht besonders einer Trägerorganisation anhängen. Diese wollen sich kaum langfristig an eine Organisation mit regelmäßiger Verpflichtung binden (Kastner, 2014, S. 53f).

4.3.4 Die Frage der Arbeitsmarktneutralität

Im Freiwilligengesetz angeführt (Freiwilligengesetz, 2016, § 8 Abs. 1 und 4) und im zweiten Freiwilligenbericht näher erläutert wird auch der Begriff der Arbeitsmarktneutralität (BMASK, 2015, S. 8) als Voraussetzung für die staatlich gewollte Freiwilligenarbeit.

Die Forderung nach Arbeitsmarktneutralität stellt damit darauf ab, dass Freiwillige nur unterstützende, zusätzliche Tätigkeiten verrichten, und keine hauptberuflichen Kräfte ersetzen. Also soll durch die Arbeit Freiwilliger die Einstellung neuer unselbstständig Beschäftigter nicht verhindert und auch nicht die Kündigung unselbstständig

Beschäftigter bewirkt werden. Es darf also zu keiner Verdrängung von Erwerbsarbeit kommen, weil das beschäftigungspolitischen Interessen entgegensteht.

In der Bundesrepublik Deutschland wurde der Terminus Arbeitsmarktneutralität vor allem im Zusammenhang mit dem Zivildienst diskutiert und entwickelt. Im Rahmen der Diskussion um die Entwicklung des Bundesfreiwilligendienstes wurde diesen Fragestellungen wieder breiter Raum gewidmet (Klenter, 2015).

Die Frage der Arbeitsmarktneutralität stellt sich vorab nur im Rahmen formeller Freiwilligenarbeit, welche institutionell durch Organisationen bereitgestellt wird. Im Rahmen der Erörterung weist der Freiwilligenbericht auf das potenzielle Spannungsfeld, reguläre Beschäftigungsverhältnisse durch Freiwilligenarbeit zu substituieren, hin. Das führt insbesondere vor dem Hintergrund für zweifelhaft gehaltene Entwicklungen zu immer mehr besonderen oft prekären Arbeitsverhältnissen.

Einfach ist die Einordnung freiwilliger Tätigkeiten nach dem Kriterium der Arbeitsmarktneutralität schon deshalb nicht, weil die Tätigkeit wie in der o.a. Definition von Wehner, Güntert, Neufeind, & Mieg ja so definiert ist, dass diese auch bezahlt werden könnte und damit zumindest vordergründig auch „arbeitsmarkttauglich“ wäre. Dazu ist anzumerken, dass zahlreiche Leistungen in der Gesellschaft erst durch Freiwilligenarbeit möglich werden. Theoretisch könnten diese Leistungen auch von regulär Erwerbstätigen im Rahmen ordentlicher Beschäftigungsverhältnisse erbracht werden, würden aber oftmals mangels Finanzierung einfach wegfallen. Wo nun die Grenze zwischen für die Gesellschaft unverzichtbaren Leistungen, zur Erstellung derer Erwerbsarbeit nicht durch Freiwilligenarbeit ersetzt werden soll/darf, und allen weiteren durch Freiwilligenarbeit erstellten Leistungen verlaufen soll, ist eine gesellschaftspolitische Frage.

Die Katastrophenhilfe als Teil der Daseinsvorsorge fällt wohl in den Bereich der für die Gesellschaft nicht verzichtbaren Leistungen. Diese in einem Mindestumfang sicher zu stellen, steht als staatliche Aufgabe fest (vgl. Budayeva gegen Russland ausgef. in Jachs, 2011, S. 72). Was ist nun daraus in Verbindung mit der Forderung nach Arbeitsmarktneutralität von Freiwilligenengagement für Österreich zu folgern? Tatsache ist, dass der österreichische Katastrophenschutz in seiner Einsatzkomponente sich überwiegend auf Freiwilligenarbeit im Rahmen des Feuerwehr- und Rettungswesens stützt und auch nur ein teilweiser Ersatz der freiwilligen Kräfte durch Arbeitsverhältnisse unrealistisch erscheint, obwohl man hier ein Durchbrechen der Arbeitsmarktneutralität konstatieren könnte.

Damit ist die Intention hinter der Forderung nach Arbeitsmarktneutralität bei der Förderung von Freiwilligenarbeit zwar plausibel, allerdings eignet sich diese Forderung nicht zur eindeutigen Klassifizierung und Abgrenzung von Freiwilligenarbeit.

4.3.5 Beteiligung der österreichischen Bevölkerung an Freiwilligenarbeit

Im Zuge der Erhebungen um die Freiwilligenberichte nach dem österreichischen Freiwilligenengesetz wurden immer auch die Bereitschaft und die Beweggründe für Freiwilligentätigkeit abgefragt.

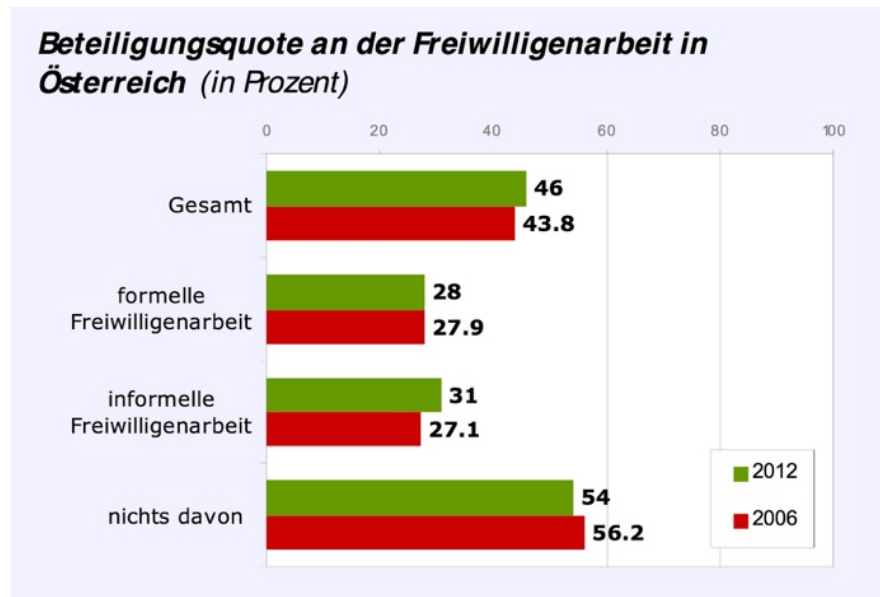


Abbildung 8: Entwicklung der Beteiligungsquote an der Freiwilligenarbeit

(Quelle: IFES, 2013, S. 10)

Nach der IFES Studie zum Freiwilligenengagement (IFES, 2013) sind rund 46 % der österreichischen Bevölkerung ab 15 Jahren also ca 3,3 Millionen Personen (von einer hochgerechneten Grundgesamtheit von ca. 7,2 Millionen) in irgendeiner Form freiwillig tätig. Das bedeutet eine Steigerung im Bereich der informellen Freiwilligenarbeit gegenüber einer Vergleichsstudie des Österreichischen Statistischen Zentralamts von 2006 um rund 4 %, während der Anteil in der formellen Freiwilligenarbeit praktisch gleichgeblieben ist (IFES, 2013, S. 6). Durch den Anstieg der Bevölkerungszahl ist damit die Zahl in Freiwilligenarbeit Tätiger um insgesamt rund 300.000 Personen angestiegen.

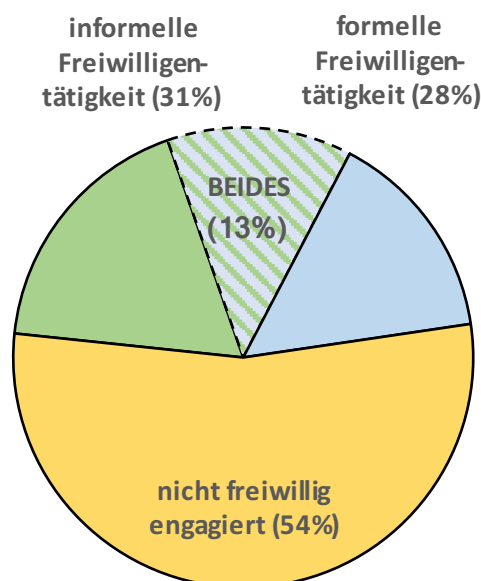


Abbildung 9: Beteiligungsquoten an der Freiwilligenarbeit

(Quelle: Daten aus IFES, 2013, eigene Darstellung)

Rund 28 % der Bevölkerung ist in formeller Freiwilligenarbeit organisiert, 31 % geben an, informelle Freiwilligenarbeit zu leisten. Daraus ergibt sich eine Schnittmenge von rund 13 % an der Bevölkerung, welche offenbar sowohl formelle als auch informelle Freiwilligenarbeit leistet (BMASK, 2015, S. 18). Ca. 360.000 Personen der in Rede stehenden Grundgesamtheit stehen im Dienste von formellen Katastrophenhilfs- und Rettungsorganisationen (BMASK, 2015, S. 26). Eine eindeutige Zuordnung zu Katastrophenhilfsdiensten allein ist auf Grund der Struktur der österreichischen Einsatzorganisationen und der von diesen auch außerhalb von Katastrophenlagen regelmäßig übernommenen Aufgaben nicht möglich. Das bringt zwar einen Nachteil für diverse Erhebungen und Beschreibungen des Freiwilligenwesens, hat aber in der unmittelbaren regelmäßigen Erfüllung von Aufgaben des „Tagesgeschäfts“ einen entscheidenden Vorteil. Dadurch können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig jene Fertigkeiten und Routine erwerben, die im Katastrophenhilfeinsatz notwendig sind. Diese Möglichkeit bleibt den informell Tätigen verwehrt.

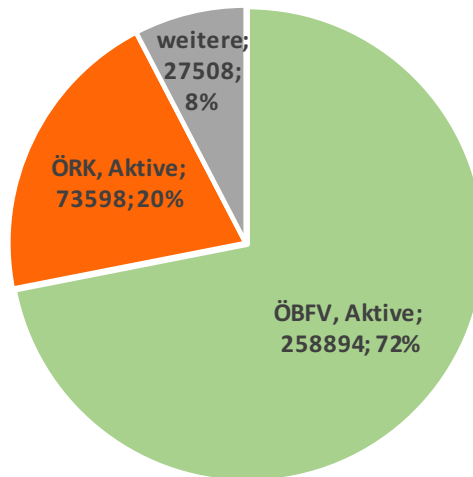


Abbildung 10: Freiwillige in der österreichischen Katastrophenhilfe

(Quellen: ÖBFV, 2017, ÖRK, 2017, eigene Darstellung)

Den größten Anteil an der Gruppe der formellen Freiwilligen vertritt der Österreichische Bundesfeuerwehrverband mit rund 260.000 aktiven Mitgliedern im österreichischen Feuerwehrwesen (ÖBFV, 2017). Dem folgt das Österreichische Rote Kreuz mit rund 73.600 Freiwilligen, davon knapp 40.000 allein im Rettungsdienst (ÖRK, 2017). Den Rest auf den Wert von 360.000 füllen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der weiteren Rettungs- und Katastrophenhilfsorganisationen (zB die Bergrettung, Wasserrettung, Höhlenrettung u.a.).

Von den rund 31 % der über 15-jährigen Bevölkerung, welche insgesamt angeben, an informeller Freiwilligenarbeit teilzunehmen, nennen rund 4 %, also 288.000 Personen, die „Mithilfe bei Katastrophen“ als Ziel ihres Engagements (BMASK, 2015, S. 29).

Das heißt, dass über die 360.000 organisierten Kräfte noch eine Anzahl weiterer Personen im Katastrophenfall als Helferinnen und Helfer zur Verfügung steht. Ausgehend von den 13 % der Grundgesamtheit, welche bei der Beteiligung eine Doppelnennung

abgeben, kann man diese Zahl also zwischen rund 170.000 und dem Maximum von 288.000 annehmen.

Freiwilligenarbeit in der Katastrophenhilfe ist sowohl im formellen (männliche Beteiligung 77 %) als auch im informellen Bereich (70 %) männlich dominiert und wird auch überwiegend (70 % in formeller, 73 % in informeller Freiwilligenarbeit) von Berufstätigen ausgeführt (IFES, 2013).

4.3.6 Motive zur Freiwilligenarbeit

Ursprünglich wurde versucht, den individuellen Antrieb zur Freiwilligenarbeit über die dichotomen Motivgruppen Altruismus und Egoismus zu erklären. Zur differenzierteren Analyse dieser Motive für die Freiwilligenarbeit wurde basierend auf funktionalen Ansätzen aus den 1960'er Jahren von Clary und anderen ein Modell, das sechs Funktionen der Freiwilligenarbeit für Individuen umfasst, erstellt (Jiranek, Wehner, & Kals, 2015, S. 101).

Tabelle 3: Funktionen der Freiwilligentätigkeit nach Clary

Funktion	Beschreibung	Beispielaussage
Wertefunktion	Die Freiwilligentätigkeit ermöglicht es, eigene Wertvorstellungen zum Ausdruck zu bringen, bspw. indem man bedürftigen Menschen hilft, da man um das Wohlergehen anderer besorgt ist und Mitgefühl empfindet.	»Ich kann etwas für eine Sache tun, die mir persönlich wichtig ist.«
Erfahrungsfunktion	Die Freiwilligentätigkeit ermöglicht es, Neues zu erlernen, Interessen nachzugehen, praktische Erfahrungen zu sammeln, ein spezifisches soziales Umfeld kennen zu lernen und nicht zuletzt sich selbst besser zu verstehen.	»Ich kann meine Stärken kennen lernen.«
Karrierefunktion	Die Freiwilligentätigkeit dient der eigenen beruflichen Karriere; Kontakte können geknüpft werden; für den Beruf dienliche Fähigkeiten und Fertigkeiten lassen sich erwerben; verschiedene berufliche Möglichkeiten können ausprobiert werden.	»Die Freiwilligentätigkeit kann mir helfen, in meinem Beruf erfolgreich zu sein.«
Soziale Anpassungsfunktion	Durch die Freiwilligentätigkeit wird die eigene Einbindung in eine Gruppe verstärkt; der Erwartung des sozialen Umfelds (etwa wenn Familie und Freunde ebenfalls freiwillig tätig sind) kann durch eigenes Engagement entsprochen werden.	»Menschen, die mir nahe stehen, möchten, dass ich freiwillig tätig bin.«
Selbstwertfunktion	Die Freiwilligentätigkeit vermittelt das Gefühl, gebraucht zu werden, steigert das Selbstwertgefühl und bietet die Gelegenheit, neue Menschen kennen zu lernen.	»Durch meine Freiwilligentätigkeit fühle ich mich besser.«
Schutzfunktion	Die Freiwilligentätigkeit bietet Ablenkung von eigenen Sorgen, reduziert Gefühle von Einsamkeit und entlastet von Schuldgefühlen aufgrund der Tatsache, es besser zu haben als andere Menschen.	»Die Freiwilligentätigkeit hilft mir dabei, eigene Probleme zu bewältigen.«

(Quelle: Oostlander, Güntert, & Wehner, 2015, S. 62)

Für diese Dimensionen wurde ursprünglich in den USA ein einheitlicher Fragebogen als „Messinstrument“ (Volunteer Functions Inventory) basierend auf einheitlichen Aussagen für die sechs Kategorien entwickelt. Damit können Aussagen zur Freiwilligenarbeit im Sinne der Motivfindung zugeordnet werden (Oostlander, Güntert, &

Wehner, 2015, S. 61f). Im deutschen Sprachraum wurde später die Kategorie Gerechtigkeit als eigenes Motiv erkannt und dem Konzept hinzugefügt (Jiranek, Wehner, & Kals, 2015, S. 101).

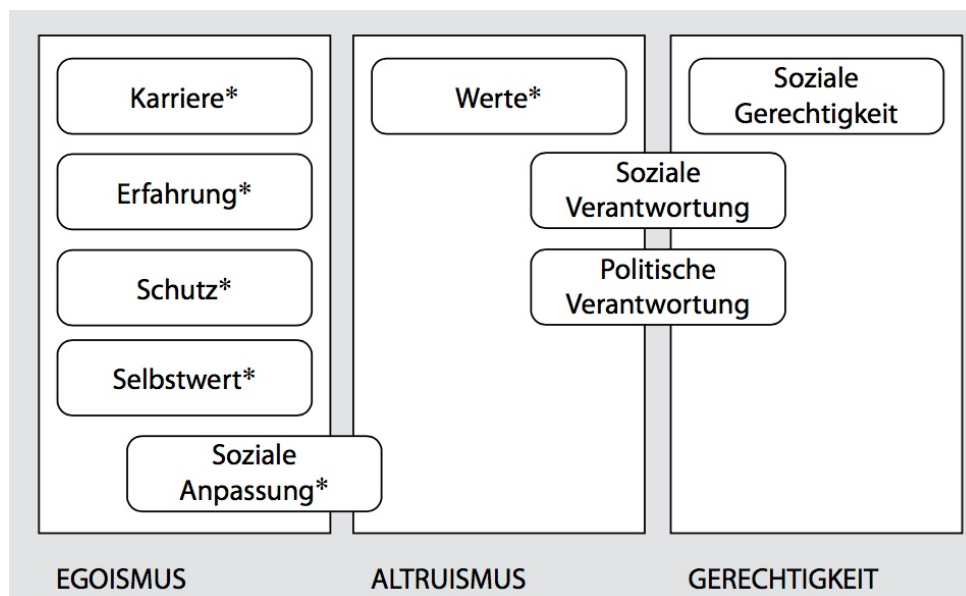


Abbildung 11: Funktionen der Freiwilligenarbeit ergänzt (Gerechtigkeitsmotiv)

Funktionen des VFI nach Clary mit * gekennzeichnet, Ergänzung von Bierhoff um soziale sowie politische Verantwortung; Ergänzung durch Jiranek et al. um soziale Gerechtigkeit in Bezug zu Egoismus, Altruismus und Gerechtigkeit; (Quelle: Jiranek, Wehner, & Kals, 2015, S. 102)

Jiranek klassierte die einzelnen Funktionen schließlich nach den drei Motivgruppen Egoismus, Altruismus und Gerechtigkeit. In diesen Dimensionen kann auch mit dem VFI-basierten Fragemuster die Motivlage von freiwillig Tätigen analysiert werden.

Die letzte Erhebung für den 2. Freiwilligenbericht durch das Institut für empirische Sozialforschung in Österreich stützt sich, wie an den publizierten Ergebnissen strukturell sichtbar, offenbar hauptsächlich auf die Kategorien aus der Ego- versus Altruismus-Dichotomie.

Als Ergebnis zeigt sich in der Selbsteinschätzung der befragten Freiwilligen ein Gleichlauf der Motive aus dem Egoismus-Cluster (Spaß, Selbstverwirklichung u.a.) mit Motiven altruistischer Natur wie „anderen helfen“ oder „Beitrag zum Gemeinwohl“ (IFES, 2013, S. 47).

Ein Vergleich zweier Untersuchungen von 2006 und 2012 zeigt eine leichte Motivverschiebung von tendenziell ichbezogenen hin zu gemeinwohlorientierten altruistischen Motiven (IFES, 2013, S. 51).

Die Untersuchung trifft jedoch keine Unterscheidung nach dem Organisationszusammenhang der Freiwilligen (formelle oder informelle Freiwilligenarbeit).

Der Einsatz informeller Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe

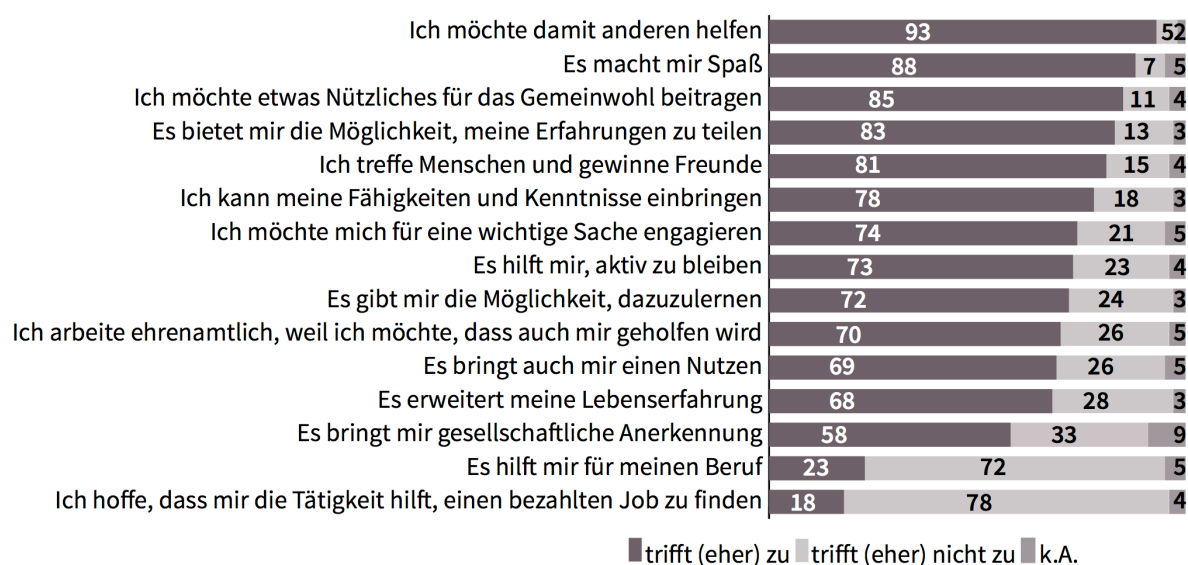


Abbildung 12: Beweggründe für Freiwilligenarbeit

(Quelle: 2. Freiwilligenbericht, BMASK, 2015, S. 34)

Eine psychologische Betrachtung neuer Formen von Freiwilligenarbeit kommt zum Schluss, dass bei der Betrachtung von Motiven klassischer (also formeller) Freiwilliger und jenen sogenannter Eventfreiwilliger (neue Form der Freiwilligenarbeit) deutliche Überschneidungen zu beobachten sind. Die Gemeinsamkeiten bestehen zB beim Wunsch, Neues zu erleben und Erfahrungen zu sammeln, wie auch in einer gewissen altruistischen Werthaltung. Was bei Eventfreiwilligen besonders wichtig scheint, ist der Erlebnischarakter (Neufeind, Güntert, & Wehner, 2015, S. 204).

Klassischen Freiwilligenorganisationen wird jedenfalls angeraten, mehr Möglichkeiten zur episodischen oder eventbezogenen Mitarbeit zu schaffen. Dadurch sei einmal die Heranführung und Rekrutierung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für klassisches Freiwilligenengagement möglich. Zum anderen würden damit auch Felder für jene Freiwilligen geschaffen, welche meist aus biografischen Gründen nicht im vollen Umfang an den Aktionen der Organisation teilnehmen können, aber den Kontakt und die Teilhabe nicht ganz verlieren möchten, bzw. die auch die jeweilige Organisation nicht völlig verlieren will (Neufeind, Güntert, & Wehner, 2015, S. 216f).

4.3.7 Konvergenzverhalten in Katastrophengebieten

Besondere Beachtung im Sinne dieser Arbeit soll einer Entwicklung im Zusammenhang mit Freiwilligenarbeit in der Katastrophenhilfe zukommen, auf welche schon seit den 1950'er Jahren in den USA aufmerksam gemacht wurde.

Fritz und Mathewson stellen 1957 ein damals in den USA bei Katastrophenszenarien häufig beobachtbares „informelles Zusammenlaufen im Katastrophengebiet“ fest (Fritz & Mathewson, 1957), welches trotz der häufigen Beobachtung unzureichend erforscht ist (Kastner, 2014, S. 23). Sie charakterisieren das analysierte Phänomen menschlichen Verhaltens im Katastrophenfall als in der Regel spontane Bewegung bzw. Übertragung von Menschen, Nachrichten und Hilfsgütern in den Schadensraum

und bezeichnen dieses als Konvergenz. Dieser Konvergenzbegriff wird in der Folge bis heute häufig im Zusammenhang mit den Bewegungsmustern der sogenannten spontanen oder ungebundenen Freiwilligen verwendet. Er bildet neben der unterstellten Spontaneität einen allein hinreichenden Erklärungsansatz, weshalb Personen sich in ein Katastrophengebiet begeben (Harris, Shaw, Scully, Smith, & Hieke, 2016, S. 3).

Das Konvergenzverhalten unterliege, so Fritz und Matthewson, bestimmten räumlichen Mustern (archetypisch als konzentrische Kreise mit dem unmittelbaren Schadensraum als Zentrum und verschiedene Subzentren dargestellt) und weise für mehrere Bereiche in solchen Anordnungen spezifische Bewegungs- und Konzentrationsmuster der sich Bewegenden auf.

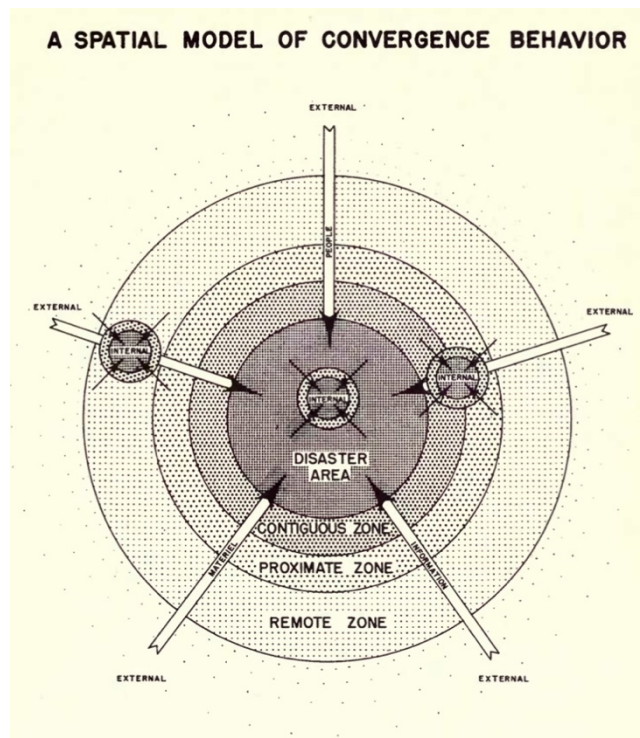


Abbildung 13: Räumliches Muster des Konvergenzverhaltens

(Quelle: Fritz & Mathewson, 1957, S. 7)

Das Modell unterteilt die Umgebung des Schadensraumes in drei Bereiche. Aus der schmal angenommenen unmittelbar angrenzenden „contiguous zone“ und der noch als nähere Umgebung zu bezeichnenden „proximate zone“ seien wegen der Nähe der Menschen (physisch und emotional) die ersten Hilfeleistungen zu erwarten. Diese Bereiche seien über die physische Nähe relativ klar definierbar. Die räumlich weiter reichende „remote zone“ sei von vornherein nicht klar abzugrenzen. Deren Ausdehnung werde stark durch das Ausmaß der Katastrophe, die Auswirkungen auf entfernt liegende Räume (wirtschaftliche Aus- und vor allem Wechselwirkungen) und die Bekanntheit (Massenkommunikation, Medienberichterstattung) beeinflusst. Im Hinblick auf die Umfeldbedingungen zur Erscheinungszeit dieser Arbeit darf für heute eine noch viel stärkere Beeinflussbarkeit und Variabilität der weiteren Umgebung eines Katastro-

phenraumes angenommen werden. Man denke nur an die wirtschaftliche Abhängigkeit von räumlich weit verteilten „just-in-time“-Lieferketten oder die Rasanzen der Nachrichtenverbreitung über alle, nicht zuletzt soziale Medien.

Aus diesen Zonen ergeben sich die Wechselwirkungen in dem Schadensraum durch eben das Zusammenströmen von Menschen, Material und Informationen in und aus dem Katastrophenraum.

Als wesentlichen Teil ihrer Analyse stellen Fritz und Mathewson eine Klassifikation der sich in das Katastrophengebiet bewegenden Individuen auf. Sie unterscheiden Rückkehrer, Besorgte, **Helfer**, Neugierige und Ausbeuter (weiter wird nach Plünderern, Dieben und Souvenirjägern, Hilfsgüterdieben, „Kriegsgewinnlern“ und andere Profiteuren unterschieden).

Für die Betrachtung in dieser Arbeit kommen aus dieser Aufstellung primär die „Helfer“ in Frage, welche auch unter die weiter oben angeführte Definition von Shaskolsky passen. Dort findet man diese Gruppen unter „spontane, individuelle“ und „spontane formelle“ Freiwillige.

Die Rückkehrer sind selbst von der Katastrophe Betroffene, welche im Schadensraum ansässig sind. Sie kehren rasch an ihren Wohnort zurück, um „zu retten, was noch zu retten ist“ (zB Anspruch auf Grund und Boden, Rettung persönlicher Gegenstände, Besitztümer). Diese Rückkehrer nehmen im Katastrophengebiet vor allem ihre eigenen Belange wahr. Die Besorgten sind jene, welche bevorzugt aus Sorge um ihre Angehörigen und Freunde in das Katastrophengebiet zurückkehren, um sich persönlich von deren Wohlergehen zu überzeugen.

Helfer im Sinne dieser Klassifikation sind alle jene nicht in Hilfsorganisationen gebundene Personen, welche mit der Absicht, Hilfe zu leisten, in den Schadensraum reisen. Sie kommen in der Regel unbemerkt und weder nach Menge oder Einzelperson registriert in den Schadensraum. Unbestritten war schon für Fritz und Mathewson, dass diese amorphe Gruppe aber immer schon einen wesentlichen Beitrag zur Katastrophenbewältigung leistete. Sie bilden auch die für die Betrachtung im Rahmen dieser Arbeit wesentliche Gruppe.

Die Neugierigen werden schlicht vom außergewöhnlichen Ereignis angelockt, die Ausbeuter erklären sich selbst (Fritz & Mathewson, 1957, S. 29ff).

In neueren Arbeiten wird das Verhalten informeller Freiwilliger analysiert, welche bei außergewöhnlichen Ereignissen spontan die Initiative ergreifen. Lowe und Fothergill (2003) haben in einer explorativen Untersuchung die Beweggründe der spontanen Freiwilligen unmittelbar nach dem Terrorangriff am 11. September 2001 in New York City ergründet, aus 2016 stammt ein Artikel über das dort sogenannte „Einschluss/Ausschluss-Paradox“ spontaner Freiwilliger (Harris, Shaw, Scully, Smith, & Hieke, 2016).

Damit haben Fritz und Mathewson schon früh nachgewiesen, dass es über die formellen Einsatz- und Hilfskräfte hinaus noch weitergehende Personenströme in dem Schadensraum gibt. Zumindest ein Teil dieser Personen kommt dort mit der Absicht, Hilfe

zu leisten, an. Viele weitere Arbeiten postulieren die Existenz einer Gruppe von Menschen, die - wiewohl zumindest bis dahin nicht im engeren Sinne in einer Katastrophenhilfe-Organisation eingebunden - grundlegende Bereitschaft zeigt, selbst zu helfen, und die auch diesbezüglich aktiv wird. So sei die Entwicklung nach dem Terrorereignis am 11. September 2001 in New York City eines der mächtigsten und vielfältigsten Beispiele für das Convergence-Modell gewesen (Kendra & Wachtendorf, 2002).

Eine Herausforderung im Einsatzraum wird es jedenfalls immer sein, die Personen möglichst treffsicher einer der von Fritz und Mathewson angeführten Gruppen zuzuordnen und dementsprechend zu behandeln.

4.3.8 Typologie freiwilliger Helfer in der Katastrophenhilfe

Grundlegend stehen in der österreichischen Katastrophenhilfe hauptsächlich formelle Freiwillige, welche in den Organisationen des Feuerwehr- und Rettungswesens eingebunden sind, zur Verfügung. Darüber hinaus waren bei Katastrophenereignissen immer schon informelle spontane Helferinnen und Helfer beobachtbar.

Tröbinger zitiert eine Typologie für Freiwilligenarbeit in der Katastrophenhilfe aus 1967, welche nach wie vor praktisch anwendbar ist (Tröbinger, 2010, S. 24), und die Freiwilligen nach vier Klassen in „spontane, individuelle“, „formelle“, „spontane formelle“ und „professionelle, individuelle“ Freiwillige unterteilt (vgl. auch Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015, S. 361).

Diese von Shaskolsky gefasste Klassifikation meint unter den

- spontanen individuellen Freiwilligen jene, meist schon im Schadensraum aufhältigen Personen, welche unmittelbar Hilfsaktionen (zB Suche und Rettung) initiieren und/oder sich daran beteiligen. Als
- formelle Freiwillige unter dieser Definition firmieren die planmäßigen ordentlichen Kräfte der anerkannten Einsatzorganisationen.
- Spontane formelle Freiwillige nennt der Autor alle, deren Engagement erst durch das Katastrophenereignis ausgelöst wird. Als „spontan-formell“ wird diese Gruppe geführt, weil auch sie in irgendeiner Form organisiert (also formell) tätig wird. Dazu wird eine weitere Unterteilung eingeführt. Ein Teil der spontan-formellen Freiwilligen wird im Rahmen regulärer Katastrophenhilfsorganisation aktiv, andere gründen ad-hoc Organisationen. Wieder andere operieren aus bestehenden Organisationen, die nicht auf Katastrophenhilfe ausgerichtet sind, aber im Rahmen des Bedarfes „passende“ Angebote haben (Wirtschaftsunternehmen), und schließlich jene, die ohne formelle Organisation in losen, informellen Gruppierungen Freiwilligenhilfe leisten (zB über soziale Medien als Kommunikationsplattform vereinbart, Nachbarschaftshilfe o.ä.). Als
- Professionelle, individuelle Freiwillige werden schließlich Personen geführt, welche im Rahmen ihres Berufes im Katastrophenfall freiwillig tätig werden.

Insbesondere der mögliche Einsatz der nach dieser Definition spontan-individuell und noch mehr der spontan-formell tätigen Freiwilligen ist Gegenstand dieser Arbeit. In diesen Klassen finden sich die Gruppen der neuen Initiativen wie Team Österreich

oder lose über soziale Medien organisierte Gruppen. Diese sind nicht oder nur lose vororganisiert und treten erst im Anlassfall zusammen bzw. schließen sich dabei auch temporär den etablierten Organisationen an.

Wie oben ausgeführt, findet sich eine solche Klassifizierung nicht in der Motivforschung, weil für die Motiverkennung ein allgemeineres Modell (Funktionenmodell) verwendet wird.

Die bei Neufeind getroffene Definition und Beschreibung von sogenannter Eventfreiwilligenarbeit (Neufeind, Güntert, & Wehner, 2015, S. 198ff) scheint aber zumindest teilweise geeignet, auch für das Feld spontaner Freiwilliger Aussagen herzuleiten. Die dort definierte Eventfreiwilligenarbeit meint die Mitarbeit Freiwilliger im Rahmen von geplanten und vorbereiteten Events (Großveranstaltungen), welche sich nicht an vorgefügte Organisationen binden möchten. Für die Betrachtung hier ist diese Definition um den Faktor Spontaneität zu ergänzen, weil die in Rede stehende Vorbereitungszeit bzw. genaue Einschätzbarkeit des Events, wenn es sich dabei um eine Katastrophe handelt, minimal kurz ist.

Aktuelle Ansätze versuchen den informellen Freiwilligenbegriff zu erweitern, um alle beobachtbaren Formen nicht formell organisierter Freiwilligenarbeit fassen zu können. So informell Freiwillige setzen Aktivitäten zugunsten Katastrophenbetroffener außerhalb der etablierten Katastrophenhilfsstrukturen. Sie sind teilweise vor, während und nach dem Ereignis bzw. der unmittelbaren Bewältigungsaktionen tätig, tun das individuell oder als Teil einer oder mehrerer Gruppen kurz- oder langfristig. Nicht zuletzt treten sie entweder im Schadensraum oder wie zb neue „Digitale Freiwillige“ auch außerhalb desselben auf (Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015, S. 361f).

Als Klassifizierung, welche neueren Erkenntnissen gerecht wird, wird für informelle Freiwilligenarbeit vorgeschlagen:

„Emergent volunteerism“

aufwachsende Freiwilligenarbeit, eine informelle Form der Freiwilligenarbeit, bei welcher sich im Katastrophenschutz nicht organisierte Personen finden, die bisher unbekannten Anforderungen begegnen wollen. Diese Form entwickelt sich nicht zwangsläufig erst bei Katastrophenereignissen, sondern wird auch im Zuge von bürgerschaftlichen Initiativen schon in den Phasen der Katastrophenvermeidung und -vorsorge (vgl. Katastrophenmanagement, S. 10ff) beobachtet. Die Emergent Volunteers begegnen Anforderungen mit Kreativität, Innovation und Improvisation als Schlüsselemente ihres Vorgehens. Sie können durch ihren meist engen Lokalbezug zum Geschehen wertvolle Beiträge auch für meist später eintreffende „reguläre“ Kräfte leisten.

Solch aufwachsende Initiativen sind häufig gekennzeichnet durch:

- Die Aktivitäten passen sich rasch an den jeweiligen Bedarf an und ändern sich durchaus während der Krise.
- Gruppen finden und gründen sich sehr schnell und lösen sich ggf. ebenso schnell wieder auf. In der Regel bestehen die Gruppen nicht über den Zeitraum der Bewältigung eines Ereignisses hinaus.
- Die Mitglieder wechseln ständig, es herrscht ein permanentes Kommen und Gehen.
- Die Initiativen haben keine oder nur eine kleine Führungsstruktur. Dadurch ist es mangels befugter Ansprechpartner oft schwierig, sie in geordnete Einsatzstrukturen zu integrieren.
- Die Initiativen legen ihre Prioritäten tendenziell auf kurzfristige Entscheidungen, anstatt mittel und längerfristig zu planen.

(Twigg & Mosel, 2017, S. 4)

„Extending volunteerism“

Organisationen, die grundsätzlich in der Katastrophenhilfe keine Aufgabenzuteilung haben, erweitern im Falle von Krisen und Katastrophen mitunter ihr Einsatz- oder Aufgabenspektrum. Die Freiwilligen arbeiten hier unter der Ägide ihrer „Stammorganisation“ aber oftmals in neuen und ungewohnten Tätigkeitsfeldern. „Extending volunteerism“ zeigt sich auch aus der Richtung verschiedener Unternehmensprogramme zum Thema „Corporate Social Responsibility“. Viele Unternehmen wollen nicht nur Geld spenden, sondern sich und ihre Ressourcen sinnstiftender und ganzheitlicher einbringen (Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015, S. 363).

„Digital volunteerism“

Die einfache Verfügbarkeit leistungsfähiger Informations- und Kommunikationstechnologie macht auch völlig neue Formen der Beteiligung an Notfall- und Katastrophenhilfsaktionen möglich. So bieten zB der weitverbreitete Gebrauch sozialer Medien und dort angebotener Karten-Software für praktisch jedermann die Möglichkeit, seine eigene Information zu produzieren und verteilen. Die Recherche, Aufbereitung und Zurverfügungstellung einsatzrelevanter Informationen ist ein Anwendungsfeld, das neuen „digitalen“ Freiwilligen eine sogar ortsunabhängige Beteiligungsmöglichkeit an der Katastrophenhilfe gibt. Wiewohl bislang noch nicht sehr ausgeprägt, ist digitale Freiwilligenarbeit wohl ein Zukunftsprojekt mit hohem Potenzial, zumal es nur geringe Zutrittschürden für geeignete Freiwillige aufweist (Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015, S. 364, vgl. auch Neufeind, Güntert, & Wehner, 2015, S. 197f).

4.3.9 Traditionelle versus moderne Formen der Freiwilligenarbeit

In vielen aktuellen Untersuchungen zur Freiwilligenarbeit nimmt die Betrachtung nach dem Merkmal formeller bzw. informeller Freiwilligenarbeit immer breiteren Raum ein. Das auch, weil Veränderungs- und Verschiebungstendenzen zwischen den beiden Gruppen beobachtet bzw. zumindest postuliert werden.

Die formelle Freiwilligenarbeit speziell in der Katastrophenhilfe hat in Österreich große und lange Tradition. Fußend auf den Ehrenämtern des erstarkenden Bürgertums im 19. Jahrhundert, den Entwicklungen im Feuerwehrwesen und den philanthropischen Bewegungen in jener Zeit, hat sich das Feuerwehr- und Rettungswesen in Österreich weitestgehend in Freiwilligenorganisationen herausgebildet.

Die in diesem Bereich agierenden Organisationen zeichnen sich durchwegs durch eine straffe, meist hierarchische Organisation aus. Das ist teilweise der Tradition, teilweise aber auch den Erfordernissen von Einsatzorganisationen geschuldet. Das Anerkenntnis solch straffer Strukturen verlangen die Organisationen meist auch ihren Mitgliedern ab. So erklären zum Beispiel die Mitglieder des Österreichischen Roten Kreuzes durch schriftlich abgelegtes Gelöbnis die Einhaltung der Vorschriften und die Akzeptanz dienstlicher Weisungen, der niederösterreichische Landesfeuerwehrverband nimmt seinen Mitgliedern das Gelöbnis mit der Formel „Ich gelobe, meinen Dienst als Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr stets gewissenhaft zu erfüllen, meinen Vorgesetzten gehorsam zu sein, Disziplin zu halten, und wenn notwendig, mein Leben einzusetzen, um meinen Mitmenschen zu helfen“ ab.

Da praktisch alle Organisationen des österreichischen Feuerwehr- und Rettungswesens auch über die Katastrophenhilfegesetze der Länder als Teil der gesetzlichen Katastrophenhilfsdienste gelten, verfügen auch alle über eine entsprechende stringente Einsatzorganisation. Dieses gemeinsame Führungsverständnis ist nach allgemeiner Einschätzung Bedingung für ein im Einsatz effizientes Krisenmanagement (BMI, 2007, S. 3).

So gut diese Erfordernisse im Einsatz verstanden und gelebt werden, so unattraktiv erscheinen diese häufig im „Friedensbetrieb“ von Einsatzorganisationen. Insbesondere, wenn es um die längerfristige Bindung freiwilliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geht. Immer noch ist ab und an als Versuch eines Bonmots zu hören, dass bei einer Freiwilligen-Einsatzorganisation im Wesentlichen nur der Ein- und der Austritt freiwillig seien, dazwischen herrsche Pflicht.

Vielleicht kann das eine schon eingangs zitierte Aussage des Bundesrettungskommandanten des Österreichischen Roten Kreuzes, Mag. Gerry Foitik, erklären, in der er meint, dass die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement steige, während gleichzeitig die Loyalität und langfristige Bindung Freiwilliger an Organisationen rückläufig sei (Malli, 2013, S. 162).

Für die Bundesrepublik Deutschland unterstellen Wenzel, Beerlage, und Springer in einer entwicklungsgeschichtlichen Betrachtung des Ehrenamts und des bürgerschaftlichen Engagements, dass sich neben den klassischen Formen des Engagements, wie

zum Beispiel in Vereinen, Verbänden oder dem freiwilligen Rettungs- und Feuerwesens, auch weitere Formen entwickelt haben. Charakteristisch dafür seien die Schaffung eigener Strukturen anstatt des Eintretens in bestehende Organisationen (Wenzel, Beerlage, & Springer, 2012, S. 23).

Ähnlich auch der erste Freiwilligenbericht, welcher unter dem Thema „modernes“ versus „traditionelles“ Freiwilligenengagement die These von Änderungen im Motivhintergrund für Freiwilligenarbeit als Folge größerer gesellschaftlicher Veränderungsprozesse aufstellt. Durch eine Pluralisierung der Motive könne in der Folge die Bindungsdauer der Individuen an Organisationen sinken. Durch eine heute stärkere Forderung an die Menschen, ihren Lebenslauf aktiv zu gestalten, werde das Erfordernis, ehrenamtliche Aktivitäten auch beruflich verwerten zu können, größer, das Ehrenamt müsse sich immer besser in den persönlichen Lebenslauf einfügen (BMASK, 2009, S. 177f).

Im praktischen Leben bestehen die wesentlichen Unterschiede zwischen dem traditionellen und damit überwiegend formellen Engagement und dem informellen tendenziell mit „modern“ konnotierten Engagement im All-inclusive Angebot, aber auch der All-inclusive-Anforderung einer Organisation, dem eine weitgehende freie Gestaltungsmöglichkeit im informellen Bereich gegenübersteht.

Die formelle Einsatzorganisation bietet ihren Mitgliedern die Integration in eine meist auch als starker Idealverein gestaltete Gemeinschaft und meist eine fundierte teilweise gesetzlich geregelte und damit anerkannte Ausbildung (zB Rettungs- und Notfallsanitäter im Rettungswesen). Dafür fordert die Organisation andererseits weitgehende Einordnung in oft hierarchische Systeme, grundsätzlich hohe Einsatzbereitschaft, regelmäßige Teilnahme und die Bereitschaft, sich praktisch unbefristet an die Organisation zu binden.

Personen, welche sich „nur“ informell engagieren wollen, können jeweils im Einzelfall entscheiden, ob, in welcher Form und wie lange sie für eine Aktivität zur Verfügung stehen wollen.

Zusätzliche Aspekte in der Betrachtung neuer Formen von Freiwilligenarbeit treffen auch die Organisationszusammenhänge. Unbeschadet der grundlegenden Klassifikation für den einzelnen Freiwilligen nach formell oder informell, tritt er in der Katastrophenhilfe auch als informell Tätiger zu allermeist in irgendeiner Form organisiert auf.

Damit stellt sich die Frage von Art und Zusammenhang der Organisation, im Rahmen derer sie tätig werden. Hier wird eine Typologie nach der Frage, ob es sich um etablierte oder neue Organisationsformen handelt, und ob diese klassische oder neue Aufgaben übernehmen, vorgeschlagen.

Tabelle 4: Typologie von Organisationsformen zur Katastrophenhilfe

	klassische Aufgaben der Organisation ("Kernkompetenzen")	für die Organisation atypische neue oder zusätzliche Aufgaben
etablierte Organisationsform	Typ I – established organizations lösen Aufgaben aus deren Kernkompetenzbereich; zB Feuerwehr löscht Brand	Type III – Extending organizations Etablierte Organisation übernimmt neue zusätzliche Aufgaben außerhalb deren Kernkompetenzen während eines Katastropheneinsatzes; zB Bauunternehmen stellt Mitarbeiter und Gerät zur Schadensbeseitigung ab;
NEUE Organisationsform	Type II – Expanding organizations Organisation erfüllt Aufgaben aus dem Kernkompetenzbereich, aber mit neuen, erweiterten Strukturen oder Ressourcen; zB Katastrophenhilfsdienst des Roten Kreuzes wird im Anlassfall um Helfer des Team Österreich erweitert.	Type IV – Emergent organizations Als „emergent organizations“ werden neue Gruppen mit neuen Strukturen im Bereich neuer Aufgaben tätig; zB die Initiative „Train of hope“, welche sich im Zuge der Migrationsbewegung 2015 gegründet hatte, und Aufgaben im Rahmen der Flüchtlingsbetreuung auf Bahnhöfen übernahm; Solche Gruppen finden sich, wenn etablierte Systeme auf neue Aufgaben nicht adäquat und/oder zeitgerecht reagieren. Sie stellen häufig große Herausforderungen für klassische Einsatzleitungen dar.

(Quelle: Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015, S. 360, eigene Darstellung)

5 Einsatz neuer Formen von Freiwilligenarbeit in der Katastrophenhilfe

5.1 Ungebundene Helferinnen und Helfer in der Katastrophenhilfe

5.1.1 Phänomen Ungebundene Helfer

Wie weiter oben ausgeführt, sprechen alle Analysen von einer vorhandenen bzw. sogar zunehmenden Bereitschaft, sich verstärkt im Rahmen informeller Freiwilligenarbeit in der Katastrophenhilfe zu engagieren. Die angeführte Konvergenzthese liefert auch eine Erklärung, dass und warum Freiwillige im Katastrophengebiet erscheinen.

Die Antwort auf die Frage, ob denn solche spontane Freiwillige vorhanden seien, wird im Titel einer Broschüre aus Kalifornien mit der Feststellung „They will come“ (Schwarzenegger & Renteria, 2001) gleich vorweggenommen. An anderer Stelle sei Frieder Kircher in seiner Betrachtung zum Erscheinen ungebundener Helfer im Einsatz um das Elbhochwasser 2013 zitiert: „Plötzlich waren sie da: Freiwillige Helfer aus allen Bevölkerungsschichten in allen Altersklassen, selbstorganisiert, hochmotiviert und mit ständiger medialer Begleitung...“ (Kircher, 2014/8). Oder Harald Erkens, der feststellt, der Begriff des Spontanhelfers hätte Konjunktur, seien doch zB bei den Elbhochwässern 2002 und 2013 jeweils 23.000 bzw. 12.000 solcher Spontanhelferinnen und -helfer gezählt worden (Erkens, 2016, S. 28).

Für Österreich liegen keine gesicherten Betrachtungen vor. Anekdotisch kann aber allein aus der Medienberichterstattung zu zahlreichen Ereignissen und der Beteiligung der Bevölkerung an der Hilfeleistung (wald.zeit, 2017, S. 4) der Schluss gezogen werden, dass es sich hierzulande ähnlich verhält. Diese Annahmen stützt auch zB die Einleitung von Kastner zu seiner Master Thesis, in welcher er selbst seine Erlebnisse als Spontanfreiwilliger anlässlich des Marchhochwassers im Raum Dürnkrut (Niederösterreich) 2006 beschreibt (Kastner, 2014, S. 4). Nicht zuletzt gibt es auch entsprechende Erfahrungen des Autors, welcher diese bei Einsatztätigkeiten beim Donau- und Kamphochwasser 2002 und beim Donauhochwasser 2013 sammeln konnte.

Das heißt, unbeschadet aller theoretischer Einordnungsdiskussionen muss mittlerweile fest vom Erscheinen spontaner Freiwilliger in Katastrophengebieten ausgegangen und damit auch der Umgang mit diesen und deren allfällige Einbindung in das Einsatzgeschehen überlegt werden.

Im anglo-amerikanischen Raum wird das Phänomen spontaner Helfer schon lange beobachtet (vgl. Fritz & Mathewson, 1957), und findet dementsprechend Beachtung.

In der Bundesrepublik Deutschland haben große Freiwilligenverbände wie das Deutsche Rote Kreuz damit begonnen, die Einbindung solch neuer Initiativen im Freiwilligenwesen in ihr Kalkül einzubauen. Dazu wurde mit dem Projekt „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“ kurz INKA eine Plattform gefunden. Im Projekt wurden von 2012 bis 2015 unter Koordination des Deutschen Roten Kreuzes Fragen der Einbindung Freiwilliger im Katastrophenschutz bearbeitet (Kalisch, Hahn, Engelbach, & Meyer, 2014, S. 9). Dieser

stützt sich in der Bundesrepublik Deutschland ähnlich wie in Österreich auf eine Reihe verschiedener staatlicher und privater Organisationen (insbesondere THW, Polizei, Feuerwehr, DRK, Johanniter, Malteser, DLRG, ASB). Praktisch alle nichtstaatlichen Organisationen haben auch ein sehr starkes Freiwilligenelement namentlich im Rettungs- und Feuerwehrwesen.

Damit beschäftigt sich INKA also zu einem großen Teil mit formeller Freiwilligenarbeit. Aufgrund der immer deutlicher hervortretenden Entwicklung in die Richtung auch in prominenten Zahlen auftretender ungebundener Helferinnen und Helfer (vgl. Erkens, 2016, S. 28) wurde auch dem Engagement ungebundener Helferinnen und Helfer entsprechend Raum gegeben.

Zur weiteren Betrachtung wurde im Zuge der Arbeiten im Projekt INKA folgende Arbeitsdefinition zur Unterscheidung informeller Freiwilliger gefasst:

- „Ungebundene Helferinnen und Helfer im Bevölkerungsschutz sind nicht betroffene Bürgerinnen und Bürger, die eigenständig aktiv werden aus dem Bedürfnis heraus, anderen in einer Notlage zu helfen. Sie sind nicht als Mitglied einer Organisation des Katastrophenschutzes im Einsatz. Somit kann nicht von einer entsprechenden Ausbildung ausgegangen werden. Sie bringen eine Vielzahl von Fähigkeiten aus ihrem persönlichen und ggf. beruflichen Hintergrund mit. Ihre Hilfeleistung findet gemeinwohlorientiert, unentgeltlich und im Rahmen der eigenen Möglichkeiten statt. Sie wird i. d. R. außerhalb ihres unmittelbaren räumlichen wie sozialen Umfelds erbracht. Die Helferinnen und Helfer mobilisieren sich bzw. koordinieren ihre Hilfstätigkeiten selbstständig und ereignisbezogen insbesondere über Soziale Netzwerke.“ (DRK, 2013)

Neben den „ungebundenen Helferinnen und Helfer“ werden noch niederschwelliger die Gruppe der

- „Selbst- und Nachbarschaftshelfer“, das sind Helferinnen und Helfer, welche (Spontane (Selbst-)Hilfe im unmittelbaren persönlichen Umfeld bevor die Rettungskräfte eintreffen bzw. parallel zu deren Arbeit leisten.

und im Rahmen dichter Organisationsgrade

- „Registrierte, ereignisbezogene HelferInnen“, das sind (vorab) online registrierte Helferinnen und Helfer (sind in der Krise abrufbar, keine Mitgliedschaft in einer Katastrophenhilfeorganisation, zB Team Österreich, Team Bayern, Team M-V), sowie
- „klassische“ Ehrenamtliche (Eingebunden in Verbandsstruktur, gut für den Katastrophenschutz ausgebildet, planmäßiger, vorbereiteter Einsatz)

definiert (Max, 2016, S. 9).

Diese erinnert an die Typologie Freiwilliger von Shakolsky (s. oben) und erscheint für den Zweck gut geeignet. Speziell die Gruppen „Ungebundene Helferinnen und Helfer“

und „Registrierte, ereignisbezogene Helferinnen und Helfer“ scheinen für die Betrachtung interessant. Erstere entsprechen am besten den Definitionen sogenannter „Spontaneous volunteers“ aus dem anglo-amerikanischen Raum.

5.1.2 Spontane, ungebundene versus „offizielle“ Katastrophenhelfer

Spontane (ungebundene) Freiwillige, welche nicht in „offiziellen“ Hilfsdiensten organisiert sind, erscheinen – wie auch zuvor dargelegt – in Katastrophenszenarien, um dort freiwillige, unbezahlte Hilfe zu leisten. Sie haben in der Regel keine spezielle Ausbildung zur Bewältigung des vorliegenden Szenarios, möglicherweise bringen sie jedoch nutzbare Expertise und/oder Routine dafür aus ihrem Alltagsleben mit (Harris, Shaw, Scully, Smith, & Hieke, 2016, S. 2). Diese spontanen Freiwilligen können im Einsatz dringend benötigte Hilfe bringen und dennoch gleichzeitig von den Einsatzleitern des Katastrophenmanagements abgelehnt werden. Dieses Phänomen wurde als „involvement/exclusion paradox“ benannt und beschrieben.

Grundsätzlich stehen in der Katastrophenhilfe einander das Hilfeverhalten der helfenden Bürgerinnen und Bürger und jenes der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) gegenüber.

Die „helfenden Bürgerinnen und Bürger“ übernehmen „spontan“, „ad hoc“ die aktive Rolle, Gefahren abzuhalten oder bereits eingetretenen Schaden zu beseitigen. Sie haben diese Rolle vor Eintreten der Katastrophe nicht geplant oder erprobt. Damit ist auch nicht vorgesorgt, dass Betroffene mit der Situation adäquat umzugehen in der Lage sind. Allein die besondere Lage und die persönliche Betroffenheit bringt sie dazu, die Helferrolle zu übernehmen, obwohl sie davor nicht in die Strukturen des Katastrophenschutzes eingebunden waren. Das wiederum muss aber nicht bedeuten, dass solche individuellen und freien Initiativen unorganisiert bleiben müssen. Häufig ist eine Abstimmung in anderen Netzwerken wie zB innerhalb der Nachbarschaft, betrieblicher oder anderer privater Netzwerke zu beobachten.

Dieser helfenden Bürgerin/Diesem helfenden Bürger gegenüber stehen all jene, die auch helfen wollen, das aber schon vor dem Auslöseereignis geplant und vorbereitet haben. Sie sind in Organisationen eingebunden und werden als deren Mitglieder in der Katastrophenhilfe tätig. Es handelt sich um Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), also alle Einrichtungen, die zur Katastrophenhilfe (Gefahrenabwehr und Schadensbeseitigung) berufen. Im Katastrophenfall geschieht das zumeist im öffentlichen Auftrag (Katastrophenhilfegesetze) oder aber auch allein aus ehrenamtlicher Initiative. Die Angehörigen der BOS sind einerseits hauptamtliche Kräfte aller beteiligter Organisationen, darüber hinaus zählen aber auch die Freiwilligen, welche ihre Leistung zwar freiwillig, nicht aber spontan oder ad hoc einbringen (Barsuhn, et al., 2014, S. 6f).

In diesem Bereich sind in Österreich, wie an anderer Stelle ausgeführt, rund 360.000 Freiwillige formell engagiert.

Können nun freie ungebundene Helferinnen und Helfer in einen von einer geübten Katastrophenhilfeorganisation professionell geführten Einsatz integriert werden? Erscheint das überhaupt notwendig und sinnvoll?

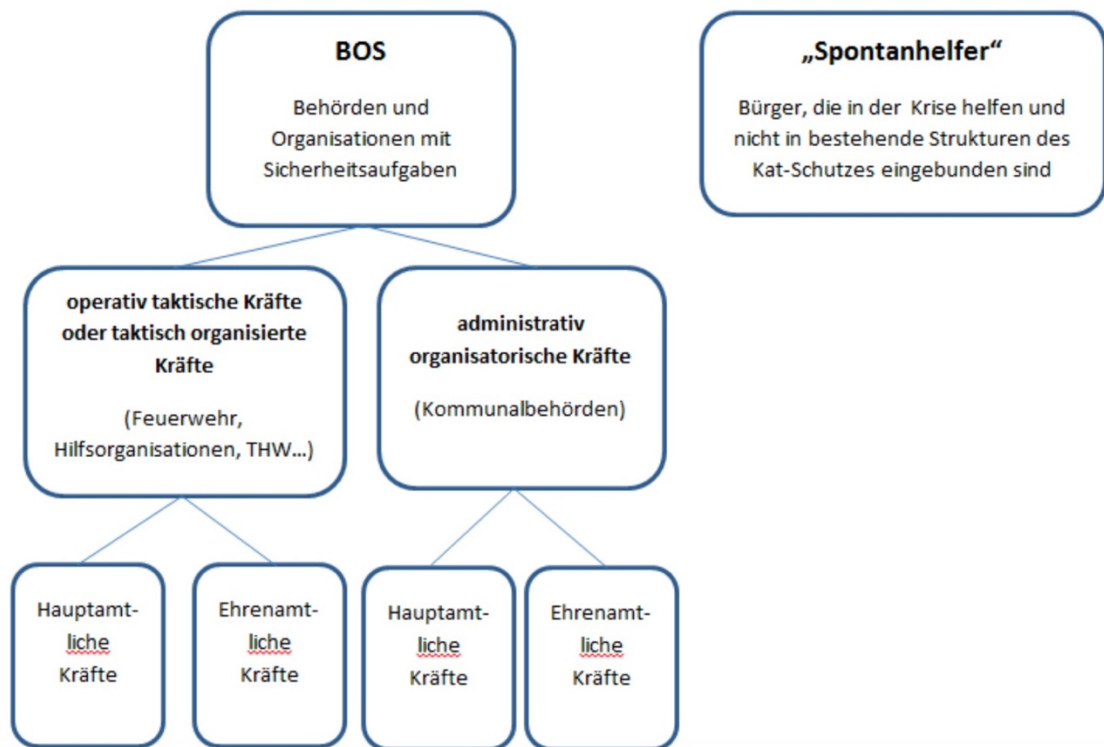


Abbildung 14: Organisation BOS versus Spontanhelfer

(Quelle: Barsuhn, et al., 2014, S. 8)

Die Frage wird von Harris et al unter dem Postulat einer paradoxen Einschluss-/Ausschluss-Problematik diskutiert. Dabei stellen die Autoren den Gegensatz, der auch aus obiger Definition ableitbar ist, am Beispiel winterlicher Hochwasserlagen in Großbritannien 2014 dar (Harris, Shaw, Scully, Smith, & Hieke, 2016).

Das Paradox wird darin gesehen, dass spontane Freiwillige einen wesentlichen Beitrag zur Katastrophenbewältigung leisten können und dennoch von den professionellen Einsatzleitungen abgelehnt werden.

Diese Ablehnung durch die offiziellen Katastrophenhelferinnen/Katastrophenhelfer bzw. vor allem die jeweiligen Einsatzleitungen basiert auf verschiedenen Motiven. Neben den Zielen der Gefahrenabwehr ist Katastrophenbewältigung für jede Einsatzleitung der Eigenschutz der eingesetzten Kräfte zentrales Element der Einsatzführung. Damit tut sich der Gegensatz zwischen den organisierten und den spontanen ungebundenen Kräften auf. Die planmäßigen Einsatzkräfte sind für die gestellten Aufgaben entsprechend ausgebildet und werden für das Einsatzgeschehen in der Regel noch zusätzlich eingewiesen. Sie gehen mit ihren Grundkenntnissen zum Eigen- und Kameradenschutz, den einsatzspezifischen Informationen und einer zur Vorsicht gemahnenden Grundhaltung in das Geschehen.

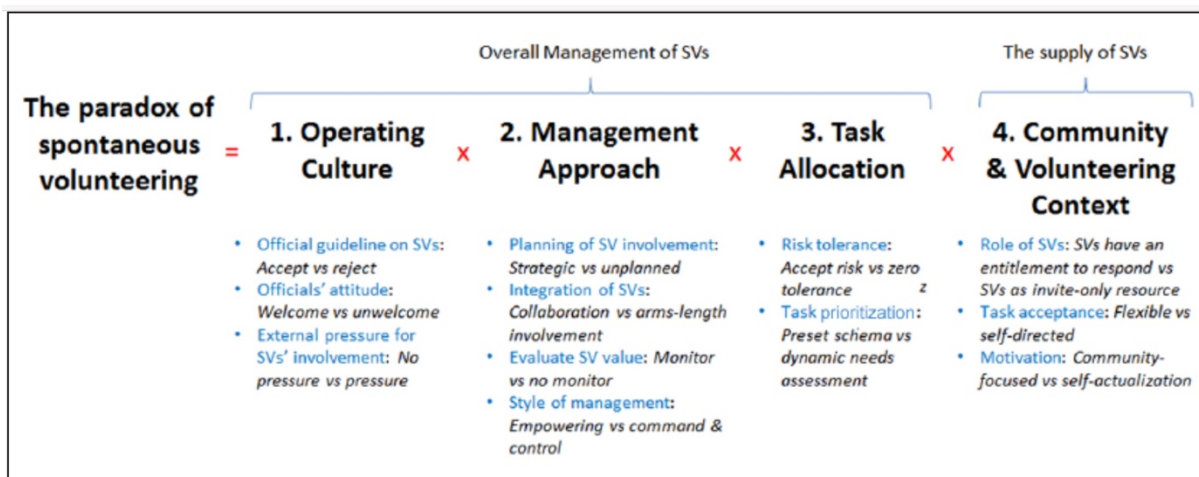


Abbildung 15: Ein-/Ausschluss-Paradox für spontane/ungebundene Freiwillige

(Quelle: Harris, Shaw, Scully, Smith, & Hieke, 2016, S. 15)

Der allfällige Stand einer diesbezüglichen Aufmerksamkeit und Ausbildung ist bei ungebundenen spontanen Helferinnen und Helfern nicht bekannt und wird tendenziell in Zweifel gezogen. Darüber hinaus ist für jede Einsatzleitung die Auftragscompliance der geführten Kräfte von enormer Bedeutung, um in der ohnedies oft situationsbedingt chaotischen Lage so viel Kontrolle wie möglich aufzubauen und zu erhalten. Auch diesbezüglich sind ungebundene Kräfte nicht einschätzbar (Harris, Shaw, Scully, Smith, & Hieke, 2016).

Darüber hinaus liefen spontane, nicht auf die möglichen Situationen vorbereitete Freiwillige Gefahr, von den angetroffenen Umständen psychisch überfordert zu werden.

Eine kritische Einschätzung des Einsatzes spontaner Freiwilliger findet sich vereinzelt auch in Aussagen, welche im Zuge eines Workshops im Rahmen des deutschen INKA-Projekts von Einsatzkräften getätigt wurden. So ein aus einem städtischen Raum kommender Mitarbeiter des Bayerischen Roten Kreuzes:

„[...] wenn jetzt Ad-hoc Helfer sich in Gefahrenlagen begeben oder Gefahrenlagen initiieren, die es ohne sie nicht gegeben hätte, dann schießt das jemanden in den Einsatz. Also wir hatten so das Beispiel gehabt, dass Radio Antenne Bayern "Bayern hilft Bayern" eine riesige Show daraus gemacht hat, und dann ruft eine an: 'Ich bin im Tierheim, da und da, und ich muss unbedingt die Hunde retten'. Was ist passiert? Ad-hoc Helfer sind mit Schlauchbooten rausgefahren, in die Strömung und haben versucht Hunde zu retten. [...] Die sind nicht ausgebildet im Wildwasser zu fahren mit ihren Schlauchbooten, die sind nicht ausgebildet im Hochwasser zu fahren, das kann alles gut gehen, wenn sie Glück haben, das kann aber genauso super schiefgehen. Und diese Abschätzung in diesem Bereich, dann wirklich in solche Rettungsaktionen reinzugehen, planbar, das ist dann so ein Punkt, wo ich sage: 'Da haben sie nichts verloren'.“ (Kalisch, Hahn, Engelbach, & Meyer, 2014, S. 83f)

Andererseits wird der potenzielle Wert des Beitrags auch ungebundener Helferinnen und Helfer in verschiedenen Dimensionen sehr hoch gesehen.

Einmal stelle die Mitarbeit im Katastropheneinsatz eine persönliche Entwicklungschance für den jeweils handelnden Freiwilligen dar (Shaw, Smith, Heike, Harris, & Scully, 2015, S. 35).

Auch für die Gemeinschaft sei das Zusammenstehen in einer Katastrophensituation und das gemeinsame Bewältigen von Herausforderungen eine förderliche Maßnahme. Wenn sich eine für die Mitglieder identifizierbare Gruppe (zB die Einwohner einer Stadt) als solche von der Katastrophenlage bedroht fühlt, dann generiere das eine gemeinsame aufwachsende Freiwilligenbewegung (Lowe & Fothergill, 2003, S. 307f). Solche aufwachsenden freien Initiativen könnten in Krisenzeiten mit rasch wechselnden Anforderungen einen flexiblen Beitrag zur Erweiterung des Leistungsspektrums der etablierten Hilfsorganisationen leisten. Keine Katastrophenlage gleicht der anderen, und damit kann Katastrophenschutzplanung auch nicht alle Eventualitäten vorhersagen. Die freien Initiativen mit ihren Möglichkeiten und ihrer Erfahrung in die Helfernetzwerke und das Einsatzgeschehen zu integrieren, kann ein Schlüssel zum größeren Erfolg in der Katastrophenbewältigung sein (Twigg & Mosel, 2017, S. 11f).

5.1.3 Richtlinie für den Einsatz spontaner Freiwilliger

Mit der ISO 22319 hat die Internationale Normungsorganisation eine Richtlinie zur Planung des Einsatzes spontaner Freiwilliger zu der Bewältigung von Schadensereignissen geschaffen.

Spontane Freiwillige sind wie in der o.a. Literatur auch im Normdokument als nicht in formellen Organisationen gebundene, aber zur Hilfe motivierte und bereite Personen definiert. Diese bieten ihre Hilfe freiwillig, unentgeltlich und gemeinwohlorientiert an.

Sie können als Einzelpersonen oder als Gruppen entweder direkt im Schadensraum auftreten, ihre Hilfe von anderen Orten aus anbieten (Bereitstellung, ohne eigenständig in den Schadensraum zu reisen) oder als „digitale Freiwillige“ virtualisierte Hilfe anbieten (zB Erstellen von Karten, Recherchen zum Einsatzraum und vieles mehr).

Ihr Angebot umfasst eine individuelle Vielfalt an potenziellen Qualifikationen von einsatzerfahrenen Fachleuten (z. B. pensionierte Notfall-Helfer), über hochspezialisierte „digitale Freiwillige“, sonst speziell qualifizierte Personen bis hin einfachen ungelerten Mitgliedern der Öffentlichkeit, welche dementsprechend einfache manuelle Tätigkeiten übernehmen können.

Die Norm reflektiert das wachsende Phänomen spontaner Bereitschaft zu konkreter Hilfeleistung. Während viele Menschen sich einer freiwilligen formellen Hilfsorganisation anschließen, wächst die Zahl derer, die kurzentschlossen Hilfe leisten wollen, ohne sich mittel- oder längerfristig an eine Organisation zu binden.

Nicht zuletzt führten die unmittelbare Aufmerksamkeit der Medien und die weit verbreitete Nutzung sozialer Medien dazu, dass weltweit immer mehr spontane Freiwillige auf den Plan treten.

Spontanen Freiwilligen wird die Kapazität zugetraut, als bedeutende Arbeitskraftreserve mit mannigfachen Fähigkeiten zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Katastrophenhilfsorganisationen beizutragen. Sie bringen häufig wichtige und spezielle lokale Kenntnisse ein und können die sozialen Gemeinschaftsprozesse während der frühen Wiederaufbauphase persönlich positiv beeinflussen.

Die Norm räumt aber auch ein, dass spontane Freiwillige die Einsatzorganisation der Katastrophenhilfe stören können. Sie beeinflussen unmittelbar laufende Einsätze und schaffen zusätzliche Risiken, indem sie sich und eventuell auch jene, denen sie helfen wollen, zusätzlichen Gefahren aussetzen.

Damit subsummiert die Norm, dass es eben wichtig sei, diese Mechanismen zu verstehen und idealerweise Best-Practice-Modelle zur Einsatzbeteiligung spontaner Freiwilliger, welche die genannten Risiken vermeiden, zu implementieren.

Daher empfiehlt die Norm vorbereitende Maßnahmen für die Organisation der Beteiligung von spontanen Freiwilligen in verschiedenen Stadien eines Einsatzes und stellt eine Checkliste für die erforderlichen Maßnahmen zur Verfügung.

Für den Einsatz spontaner Freiwilliger werden drei Grundsätze definiert:

- Festlegung der Verantwortung für die Führung, das Management und die Koordination spontaner Freiwilliger (Einrichtung einer entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation),
- Verstehen der Motivation (und damit der Bedürfnisse Anm. d. Verf) spontaner Freiwilliger,
- Vorab-Klärung von Haftungsfragen (Klärung der rechtlichen Stellung der Freiwilligen, Versicherungsschutz für die Freiwilligen).

Als wesentlich wird in der Folge auch eine Stakeholderanalyse, den Einsatz der Spontanfreiwilligen betreffend, angesehen. Diese soll alle Aspekte der anderen Einsatzbeteiligten (andere Dienste, Behörden, Betroffene, Politiker etc.) berücksichtigen und so einen friktionsfreien Einsatz der spontanen Freiwilligen ermöglichen.

Um die Sicherheit zu gewährleisten, wird ein umfassender Risikomanagementprozess für den Einsatz vorgeschlagen. Der Prozess fordert

- Identifikation der lohnendsten Einsatzaufgaben (Effektivität des Einsatzes),
- Risikoassessment (für Freiwillige und Betroffene) mit regelmäßiger Reevaluierung,
- Risikoabschätzung für die Öffentliche Wahrnehmung des Einsatzes spontaner Freiwilliger,
- Reduktion der erkannten Risiken.

Für den unmittelbaren Einsatz sind die

- Auswahl der geeigneten Freiwilligen und die
- Koordination dieser von Bedeutung. Darüber hinaus müssen
- die eingesetzten Freiwilligen registriert und

Der Einsatz informeller Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe

- im Einsatzraum legitimiert werden (Akkreditierungskarte, uniformähnliche Kleidung o.ä.).

Für die Kommunikation mit den spontanen Freiwilligen sind entsprechende Festlegungen und ein Kommunikationsplan, der alle

- Kommunikationsaktivitäten (zB Meetings, Briefings) sowie die
- Kommunikationslinien und -kanäle (Hotline, SMS mit Antwortmöglichkeit, Apps, Social Media etc.)

beschreibt, erforderlich.

Die notwendige

- Einsatzunterstützung (Hilfsmittel, Schutzausrüstung, ev. Festlegungen für finanzielle Aufwandsentschädigung) sowie allfällige Erfordernisse zur

Einschulung bzw. Einweisung in die Tätigkeit für die spontanen Freiwilligen sind

- zu erheben und sicherzustellen.

Eine Begleitung der Einsatzteams soll durch Gruppenleiterinnen und Gruppenleiter oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den formellen Organisationen gestellt werden. Diese können die Erledigung der gestellten Aufgaben anleiten, beobachten und erforderlichenfalls nötige Schritte bei der Einsatzleitung anfordern (Unterstützung, Ablöse etc.).

Nicht zuletzt soll eine entsprechende Anerkennung und Bedankung für die Mitarbeit durch die Organisation sichergestellt werden (Anerkennung beim Debriefing, Einladung zu einer Bedankungsveranstaltung o.ä.).

Längerfristig sollen solche Einsätze speziell im Hinblick auf den Einsatz und die Mitarbeit spontaner Freiwilliger evaluiert werden, um die Maßnahmen in einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess weiter zu entwickeln.

(ISO 22319, 2017, gesamtes Dokument)

5.1.4 Überlegungen zum Einsatz ungebundener Freiwilliger

Wie die ISO Richtlinie recht ausführlich zeigt, ist die Integration ungebundener Freiwilliger in das organisierte Einsatzgeschehen eine durchaus komplexe Aufgabenstellung. Gleichfalls erkannt ist das Paradox der anerkannten möglichen Wirksamkeit spontaner oder ungebundener Freiwilliger im Gegensatz zur "Unbeliebtheit" dieser bei den professionellen Einsatzkräften.

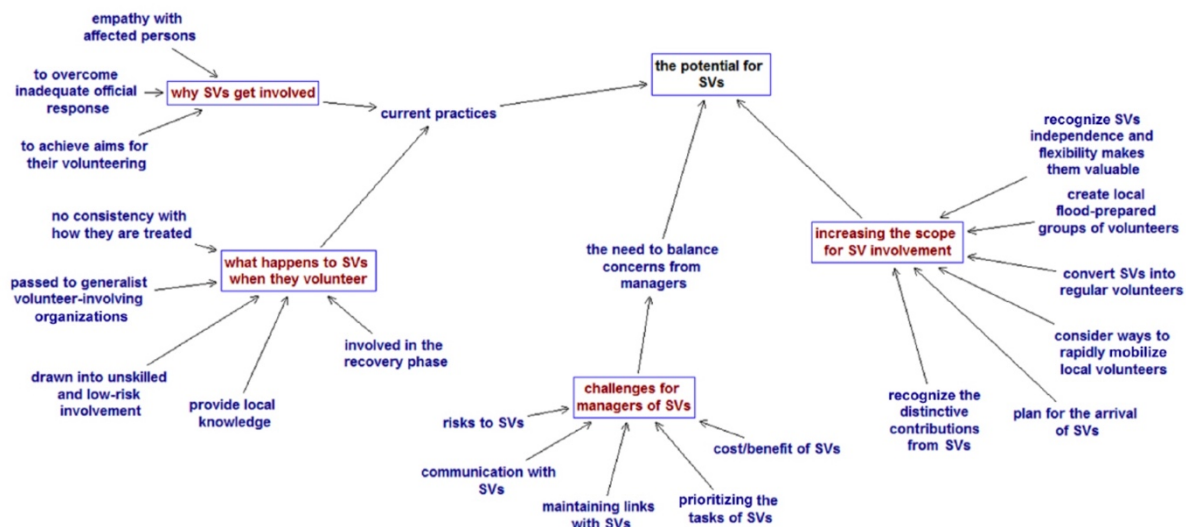


Abbildung 16: Aspekte des Einsatzes ungebundener Helfer

(SV = Spontaneous Volunteer = ungebundener Helfer; Quelle: Harris, Shaw, Scully, Smith, & Hieke, 2016, S. 8)

Zwischenzeitlich steht außer Streit, dass ungebundene Freiwillige auf der Szene erscheinen, es also unabdingbar ist, sich mit deren Einbindung auseinanderzusetzen. Wohl deshalb setzen sich viele nationale Programme mit der Idee, den Katastrophenhelferinnen und Katastrophenhelfern Hilfe zur Bewältigung dieser Herausforderung in die Hand zu geben, auseinander.

Der Staat Kalifornien tut das schon 1995 mit einem von Gouverneur Schwarzenegger 2001 neu herausgegebenen Handbuch zum Einsatz spontaner Freiwilliger unter dem bezeichnenden Titel „They will come“, der die Frage, ob man sich der Beschäftigung mit der Aufgabe entziehen könnte, von vornherein obsolet erscheinen lässt.

Das Handbuch gibt der ambitionierten Katastrophenhelferin/dem ambitionierten Katastrophenmanager in fünf Kapiteln die Hauptaufgaben und Lösungsideen dazu vor.

- Bedenke alle Handlungsalternativen.
- Bereite dich auf spontane Freiwillige vor (alle Maßnahmen i.S. der ISO 22319).
- Halte Pläne für den Freiwilligeneinsatz vor (Training, Einsatzplanung, Alarmplan etc.).
- Das Kalifornische Freiwilligenprogramm für Katastrophenhelfer.
- Koordiniere dich mit allen Hilfsorganisationen.

2010 publiziert Australiens Regierung ein Handbuch für das Management spontaner Freiwilliger, welches durch das Rote Kreuz Australiens im Auftrag der Regierung erstellt wurde.

Die Hypothese ist, dass Freiwilligenarbeit in Australien sich verändere. Während viele sich weiterhin in klassischen Organisationen engagieren würden, suchten immer mehr Menschen kurzfristige Einsatzmöglichkeiten, oft in unmittelbarer Reaktion auf schwerwiegende, oft dramatische Ereignisse. Spontane Freiwilligenarbeit sei ein wachsendes Phänomen in der Katastrophenhilfe. Spontane Freiwillige bedürften behutsamem Managements ab dem Moment des Schadensereignisses.

Das Handbuch will Regierungen, Kommunen und Organisationen ein Rahmenkonzept für den sinnvollen und zielführenden Einsatz spontaner Freiwilliger bieten. Sie sollen jeweils Teil ihrer eigenen Einsatzstrategie werden, ohne dass Schlüsselkräfte, welche für die jeweiligen Kernaufgaben der Organisationen erledigen sollen, gebunden werden (Commonwealth of Australia, 2010, S. 2/2). Das Konzept bietet Handlungsempfehlungen für einzelne Phasen im Katastrophenmanagement (vor, während und nach dem Ereignis) jeweils für die Ebene des Gesamtstaates, der Bundesstaaten und der Kommunen (Commonwealth of Australia, 2010, S. 2/6f).

Neben dem Einsatzkonzept für spontane Freiwillige stellt das australische Handbuch noch einen Entwurf für eine Kommunikationsstrategie im Hinblick auf spontane Freiwilligenarbeit im Zuge eines Ereignisses vor. Diese geht wieder auf die Phasen im Ablauf eines Ereignisses und seiner Bewältigung ein. Für alle Phasen werden Botschaften angeboten, um das Verhalten spontaner Freiwilliger zum jeweils gewünschten Verhalten hin (also das schon oben beschriebene Konvergenzverhalten) zu beeinflussen. Das reicht von der Bitte zB in der frühen Phase, die professionellen Einsatzkräfte arbeiten zu lassen und noch dem Schadensraum fernzubleiben, über Spenden und gezielte Aufrufe zur Mitarbeit bis zum Zurückfahren des Einsatzes und der neuerlichen Bitte an die Freiwilligen, nicht selbstständig ins Katastrophengebiet zu reisen, sondern die Aufrufe zur Unterstützung beim Wiederaufbau abzuwarten (Commonwealth of Australia, 2010, S. 3/3).

In Europa beschäftigt sich Freiwilligenforschung im Bereich der Katastrophenhilfe überwiegend mit formeller Freiwilligenarbeit meist im Rahmen sozialer und gemeinnütziger Non-Profit-Organisationen. Besonders der Einsatzaspekt ist noch kaum beleuchtet. In Deutschland wurde zum Thema Freiwilligenarbeit im Katastrophenschutz unter anderem das Projekt INKA – „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“ durchgeführt. Unter Koordination des Deutschen Roten Kreuzes wurden von 2012 bis 2015 Fragen der Einbindung Freiwilliger im Katastrophenschutz bearbeitet (Kalisch, Hahn, Engelbach, & Meyer, 2014, S. 9). INKA beschäftigt sich, getragen von den interessierten Organisationen des deutschen Katastrophenschutzes (THW, Polizei, Feuerwehr, DRK, Johanniter, Malteser, DLRG, ASB), überwiegend mit formeller Freiwilligenarbeit.

Auch in Österreich besteht seitens der Katastrophenhilfe-Community Interesse an der wissenschaftlichen Betrachtung des Freiwilligenwesens vor allem im Hinblick auf dessen weitere Entwicklung angesichts des evidenten Klimawandels sowie gesellschaftlicher und demografischer Entwicklungen. Im Zuge des Projekts VOICE – “Voluntary work in disaster management – Challenges for adaptation to climate change” wurde hier eine Arbeit mit Empfehlungen zum Erhalt der Leistungsfähigkeit der Freiwilligenarbeit im österreichischen Katastrophenschutz erstellt (Balas & Glas, 2015, S. 7ff). Ein noch geringer Teil dieser Empfehlungen sind Anmerkungen zur Einrichtung von Strukturen zum Einsatz auch spontaner Freiwilliger.

In beiden Initiativen finden auch neuere Entwicklungen im Freiwilligenwesen wie „ungebundene“ Freiwillige und „Registrierte, ereignisbezogene Helferinnen und Helfer“ (zB Team Österreich, Team Bayern, Team M-V) Berücksichtigung.

Ein Ziel des deutschen INKA-Projekts war unter anderem, Handlungsleitfäden für betroffene Dienste herauszugeben. So entstanden einige Publikationen auch für das Thema ungebundene Helferinnen und Helfer. So findet sich beim deutschen Feuerwehrverband eine Fachempfehlung „Die Integration von Spontanhelferinnen und Spontanhelfern in dem Katastrophenschutz“ (DFV, 2014) als Flyer zur konkreten Anwendung im Einsatzalltag. Dem Thema "Einbindung ungebundener Helferinnen und Helfer“ ist auch Raum in einigen INKA Unterlagen gewidmet (Kalisch, Hahn, Engelbach, & Meyer, 2014, S. 80ff).

Alle diesbezüglichen deutschen Unterlagen beschreiben in unterschiedlicher Tiefe die Empfehlungen zu Art und Umfang der Einbindung der informellen Freiwilligengruppen. In bzw. für Österreich konnten – abgesehen von den Unterlagen für die semi-formellen Initiative Team Österreich - bislang keine solchen Unterlagen gefunden werden.

5.2 Das Team Österreich als Sonderform moderner Freiwilligenarbeit

5.2.1 Hintergrund und Entstehung des Team Österreich

Öffentlich-rechtlicher Rundfunk auf Sinnsuche, und was hat das mit Freiwilligenarbeit und Katastrophenhilfe zu tun? Nun, die Diskussion, wie die zwingende Gebührendotation öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten auch und vor allem welche Obliegenheiten auferlegt, führt da und dort zum Terminus „Public Value“.

Der Sinn und Zweck öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird nicht über die Idee kommerziell erfolgreicher Massenkommunikation definiert, sondern als Mix aus vielen Komponenten. Zu allererst würden öffentliche Medien die notwendige kommunikative Infrastruktur und Grundversorgung gesellschaftlicher Kommunikation durch ein qualitatives Gesamtpaket „einander bedingender Programme, Inhalte und Leistungen“ sicherstellen (Langenbacher, 2013, S. 10).

Teil dieses Gesamtpakets sei auch die Schaffung eines Mehrwerts abseits von üblichen ökonomischen Eigentumskriterien (Shareholder value). Ursprünglich hatte die BBC als öffentlich-rechtliches Role-Model für Rundfunkanstalten weltweit begonnen, für die Diskussion um das Existenzrecht und die Sicherung der Zukunft ein Konzept von „Public Value“, also „öffentlich-rechtlichem (Mehr-)Wert“ zu forcieren. Es geht um die Übernahme öffentlicher Aufgaben, welche auch durch EU-Regelungen gefordert wurde. Demnach hatte die EU nach Klagen privater Rundfunkbetreiber festgestellt, dass Subventionen an öffentliche Rundfunksender nur unter der Voraussetzung zulässig sind, wenn diese im Rahmen des öffentlichen Auftrags auch und nicht kommerzielle Zwecke bedienen (Neumüller & Gonser, 2013, S. 15).

Der Österreichische Rundfunk (ORF) führt neben seinen vier nationalen Fernsehprogrammen, den Elementen seines Qualitätssicherungssystems, drei nationalen Radioprogrammen sowie 26 weiteren Angeboten zu Information, Unterhaltung, Kultur und Sport auch seine Initiativen für Hilfe und Nachhaltigkeit als Teile seines Public-Value Angebots. Darunter auch das Team Österreich (ORF, 2016-17, S. 3).

Das Team Österreich ist also offenbar auch aus den Überlegungen des ORF, gesellschaftlichen Mehrwert zu schaffen, entstanden. In ideeller Fortsetzung einiger anderer Initiativen wurde im Jahr 2007 das Team Österreich als gemeinsame Initiative von „Hitradio Ö3“ und dem Österreichischen Roten Kreuz gegründet. Im Rahmen einer großen Public-Value-Kampagne wurden ab August 2007 Menschen gesucht, welche bereit sind, bei Bedarf als Mitglied des neuen Team Österreich anzupacken und zu helfen. Als erstes Ziel sollten 10.000 Österreicherinnen und Österreicher gewonnen werden. Sie sollten, so die Einsatzidee, den organisierten Diensten (Rotes Kreuz, Freiwillige Feuerwehr, Exekutive, Bundesheer, etc.) bei deren Arbeit zur Hand gehen. Sie sollten einfache Arbeiten übernehmen, (Sortieren von Hilfsgütern, Schneeschaukeln, Aufräumarbeiten, Unterbringung, Kinderbetreuung, Formulare ausfüllen, Beladen von Hilfstransporten etc.), die nicht die Kenntnisse der professionellen Dienste

erfordern. Darüber hinaus sah man die Chance, Helferinnen und Helfer mit besonderen berufsspezifischen Kenntnissen zu gewinnen (zB handwerkliche oder Sprachkenntnisse, sonstige Fachkenntnisse).

Damit sollte eine neue Form freiwilliger Arbeit im Katastrophenfall möglich werden, in dem das Team Österreich Hilfsangebote aus der Bevölkerung entgegennimmt, organisiert und sie letztlich sinnvoll und professionell zum Einsatz bringt. Grundlage waren Vorbilder unter anderem aus Florida, wo nach einer Tornadokatastrophe sich so viele Freiwillige spontan als Helfer meldeten, dass kurzfristig ein Registrierungs- und Verteilzentrum eingerichtet wurde, welches in der Folge die Arbeit von über 3.000 Freiwilligen organisierte (ÖRK, 2007, S. 5). In Kalifornien wurde schon 1995 ein Handbuch für das Management spontaner Freiwilligenarbeit herausgegeben (Schwarzenegger & Renteria, 2001).

Für den Public-Value-Gedanken des ORF ist darüber hinaus noch die Metaebene wesentlich, verbindet doch das Team Österreich die Herausforderungen der Zukunft mit der in der Gesellschaft vorhandenen Bereitschaft zu helfen. Das Team Österreich bringt die Verbindung von professioneller Hilfe mit aktiver direkter Bürgerbeteiligung (Solidargesellschaft) und verbessert so die Resilienz im Rahmen von Katastrophener eignissen. Diese Neuheit in Österreich fand auch bald Nachahmer in Europa.

Zwischenzeitlich wurde die Ursprungsidee, das Team Österreich vor allem in der Katastrophenhilfe zu aktivieren, erweitert. So wurden Einzelaktionen zu individuellen Hilfeleistungen durchgeführt, und es wurden auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die sogenannte Team-Österreich-Tafel gewonnen. Dabei handelt es sich um eine Initiative des Österreichischen Roten Kreuzes, Lebensmittel und andere verderbliche Waren, welche von Handelsbetrieben vor deren Mindesthaltbarkeitsdatum zur Verfügung gestellt werden, kostenlos an Bedürftige abzugeben (Malli, 2013, S. 16off).

5.2.2 Organisation des Team Österreich

Neben der gemeinsamen Gründung des Team Österreich hat sich organisatorisch eine Arbeitsteilung zwischen dem ORF Hitradio Ö3 und dem Österreichischen Roten Kreuz ergeben. Während Ö3 die Website betreibt und entsprechende Öffentlichkeitsarbeit leistet, hat das Österreichische Rote Kreuz die Administration von Mitgliedern und Einsätzen übernommen.

Team-Österreich-Mitglieder müssen sich, um im Team Aufnahme zu finden, über eine Web-Datenbank registrieren. Der Zugang ist über die Ö3-Webseite und den Team-Österreich-Bereich dort gewährleistet (<http://oe3.orf.at/teamoesterreich>).

Neben den Erreichbarkeitsdaten, auf die sich in der Folge die Kommunikation mit dem Mitglied – insbesondere die Alarmierung – stützt, wird eine Zustimmung zu den Teilnahmebedingungen eingefordert.

Diese sind insbesondere:

- Wohnort in Österreich,
- Lebensalter älter als 14 Jahre,
- SMS-fähiges inländisches Mobiltelefon, zum Empfang der (Alarm-) SMS,
- Aktive E-Mail-Adresse zur Kommunikation (eventuelle Einsatzdetails, Rahmeninformationen),
- Pflege aller Daten (Identifikation und Erreichbarkeit) durch das jeweilige Mitglied selbst online Besuch eines Einführungskurses in Katastrophenhilfe beim Roten Kreuz.

Mit der Bekanntgabe der eigenen Daten und der Zustimmung zu den Teilnahmebedingungen wird das neue Mitglied gespeichert und erhält in der Folge eine Einladung zur genannten Einführungsveranstaltung beim Österreichischen Roten Kreuz.

Die Registrierung bedeutet die Kundgabe der prinzipiellen Bereitschaft, bei Katastrophen und anderen Ereignissen freiwillig und unentgeltlich zu helfen, daraus erwachsen dem Mitglied aber keinerlei weitere verbindliche Verpflichtungen.

Die Einsatzalarmierung erfolgt in der Regel mittels SMS, Details und nähere Informationen erhalten die Mitglieder per E-Mail. Dabei werden der Einsatzbedarf, die voraussichtliche Dauer und allenfalls die nötige Ausrüstung (Kleidung) bekannt gegeben. Es liegt jeweils in der Entscheidung des alarmierten Mitglieds, sich zum Einsatz durch entsprechende Antwort auf das erhaltene SMS zu melden. Vor dem Einsatz gibt es in der Regel auch ein Briefing, bei dem den Mitgliedern konkret alle für den Einsatz notwendigen Informationen gegeben werden.

Für allfällig Einsätze werden nur Personen ausgewählt, welche

- sich freiwillig und unentgeltlich bereit erklären,
- die erforderliche Zeit aufbringen können und wollen sowie
- gesundheitlich und psychisch dazu in der Lage sind,
- die notwendigen Qualifikationen mitbringen (falls für den konkreten Einsatz gefordert),
- zwischen 18 (17 mit Einverständnis der Eltern) und 65 Jahre alt sind (für die Team Österreich Flüchtlingshilfe gilt nach oben keine Altersbeschränkung).

Die Mitglieder müssen sich für den Einsatz auch registrieren lassen (Legitimation mit amtlichem Lichtbildausweis).

Im Einsatz selbst werden die Mitglieder vorbereitet, geführt und betreut. Es besteht auch Versicherungsschutz für die Mitglieder im Einsatz ab dem Briefing. Die Team-Österreich-Mitglieder treten für den Einsatztag dem Österreichischen Roten Kreuz bei. Über diese temporäre Mitgliedschaft ist ein Versicherungsschutz, wie er auch sonst für Rotkreuz-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeiter besteht, möglich. Gedeckt werden die Risiken aus dem Titel Arbeitsunfall (wie allgemeiner Unfallversicherungsschutz durch die AUVA) und eine Haftpflichtversicherung für allfällige Schäden, welche das Mitglied im Einsatz verursacht.

Vom Mitglied wird die Akzeptanz der Rotkreuz-Grundsätze und die Einordnung in bestehende Strukturen gefordert, also die Unterstellung unter das örtliche Einsatzkommando. Für den Team-Österreich-Flüchtlingshilfe-Einsatz wurden noch weitere Sonderregeln definiert. Neben Ö3 und dem Roten Kreuz sind noch die Caritas, Diakonie, Hilfswerk, Samariterbund und Volkshilfe der Aktion beigetreten. Jede dieser Organisationen konnte sich bei Bedarf an Team-Österreich-Mitglieder wenden. Die speziellen Gegebenheiten des jeweiligen Einsatzes liegen in der Verantwortung der jeweils Team-Österreich-Mitglieder führenden Organisation (ÖRK, 2017) (Malli, 2013, S. 164ff).

5.2.3 Mitglieder des Team-Österreich

Als Mitglieder werden beim Team Österreich all jene Personen geführt, welche sich über die Online-Plattform angemeldet und einen Einführungskurs bzw. eine Einführungsveranstaltung beim Österreichischen Roten Kreuz absolviert haben. Der „Austritt“ erfolgt über Mitteilung im Wege der Datenbank. In der Folge werden die Daten des jeweiligen Mitglieds gelöscht.

Aus den mit Stand 31. Juli 2017 zur Verfügung stehenden Daten von zu diesem Zeitpunkt 43.079 registrierten Team-Österreich-Mitgliedern (Spezifikationen zu den Team-Österreich-Daten s. Anhang 1) konnten die nachfolgenden Auswertungen gezogen werden.

Die Entwicklung der Mitgliederzahlen des Team Österreich nach der Gründung 2007 war nicht stetig. Mit der ersten Offensive zur Gründung gelang es sehr schnell bis zum Ende des Jahres 2007 eine Mitgliederzahl von knapp 20.000 zu erreichen, was das erste gesetzte Ziel von 10.000 (Malli, 2013, S. 161) mehr als deutlich übertraf.

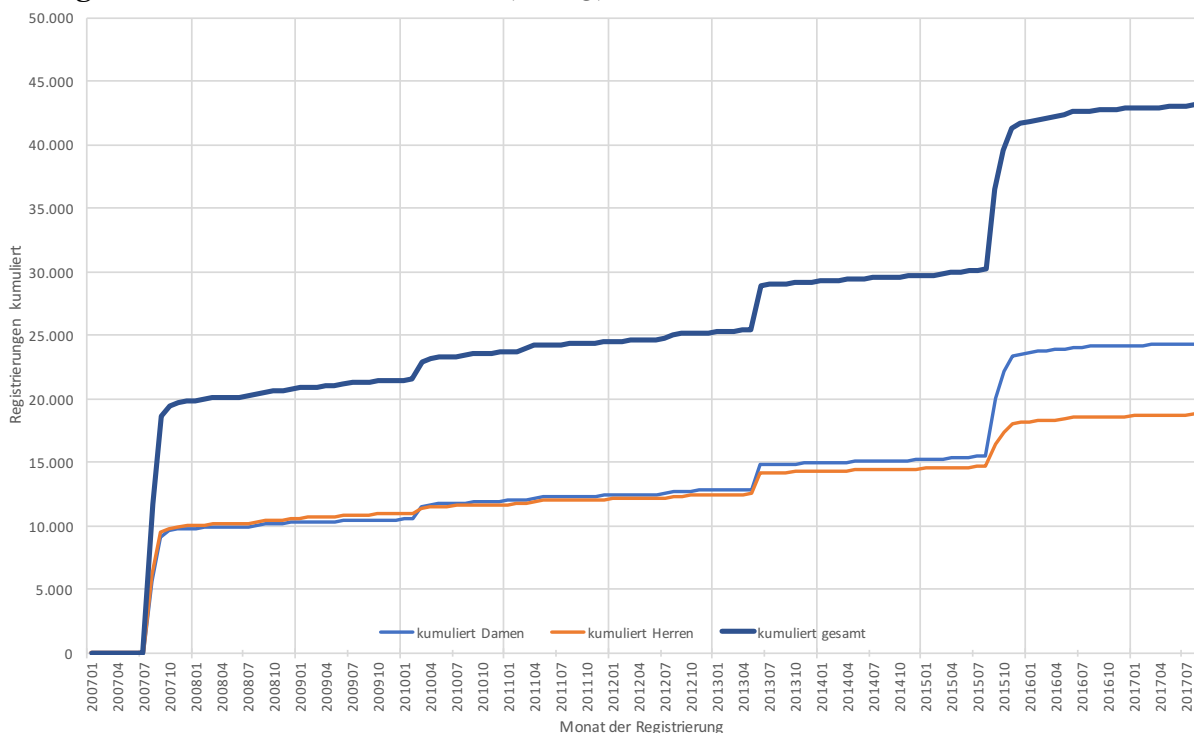


Abbildung 17: Team Österreich Registrierungen

(Quelle: Team-Österreich-Daten s. Anhang 1, eigene Darstellung)

Mit steten, aber nicht überbordenden Steigerungsraten von im Median 0,16 % monatlich, wäre das Team Österreich ab 2008 bis Juli 2017 auf rund 24.000 Mitglieder angewachsen. Die Grafik zeigt aber nach dem fulminanten Start 2007 weiter Unstetigkeitsstellen im ersten Quartal 2010, im Juni 2013 und ab August-September 2015.

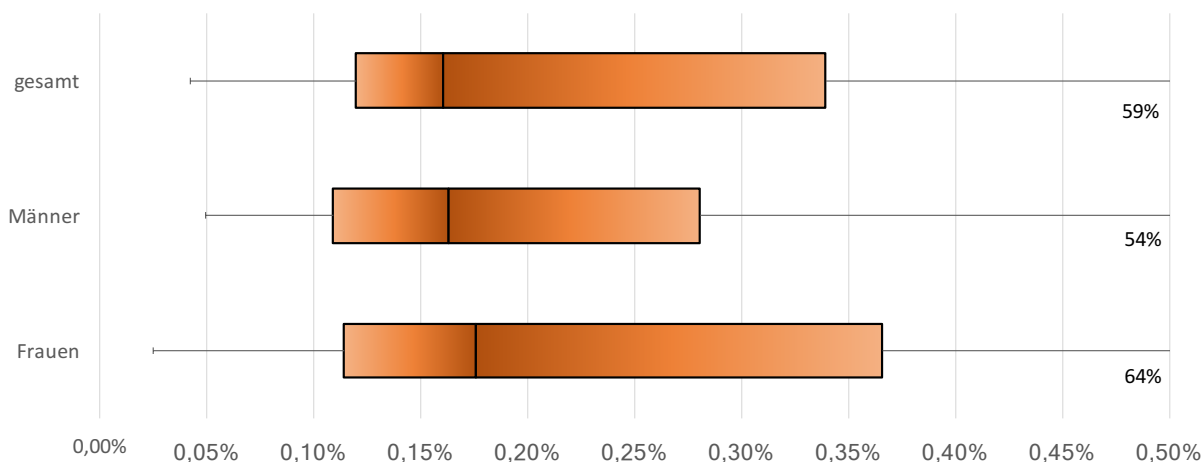


Abbildung 18: monatliche Steigerungsraten TÖ-Registrierungen (2007-2017)

Verteilungen der Steigerungsraten monatlich (nach Geschlechtern und gesamt) der TÖM von Juli 2007 bis Juli 2017 mit Minimum, unterem Quartil (25 %), Median, oberem Quartil (75 %) sowie Maximum; (Quelle: Team-Österreich-Daten s. Anhang 1, eigene Analyse und Darstellung)

Die Verteilungen der monatlichen Mitgliederzuwachsraten sind deutlich rechtsschief. Die Hälfte (Quartilsdistanz) der Zuwachsraten bewegt sich zwischen ca. 0,12% und 0,34% (Median 0,16% monatlich). Das entspricht in „normalen“ Monaten einem Mitgliederzuwachs von nominell 32 bis 87 (Median 44) Team-Österreich-Mitgliedern.

Die Schiefe der Verteilung ist aus den – in der kumulierten Registrierungsdarstellung erkennbaren – Unstetigkeitsstellen (massive Anstiege in jeweils kurzen Phasen) leicht erkennbar und plausibel. In den Boom-Zeiten wachsen die Steigerungsraten auf Maxima von gesamt bis zu 59 %. Das entspricht nominell bis zu knapp 7.000 neuen Team-Österreich-Mitgliedern pro Monat. Diese Maxima und die hohen Werte in den kurzen Steigerungsphasen „verziehen“ die Verteilung der Steigerungsraten nach rechts.

Was erklärt nun die Unstetigkeitsstellen bei den Mitgliederzahlen?

2010 erfolgte die Gründung der ersten Team-Österreich-Tafeln. Diese Initiative greift das Thema Armutsbekämpfung auf. Die Team-Österreich-Mitglieder verteilen Lebensmittel, die von Händlern oder Produzenten (Supermärkte, lokale Lebensmittelgeschäfte, Bäckern, Bauern) als Überschuss kostenlos zur Verfügung gestellt werden, an Bedürftige. Der Start der Team-Österreich-Tafel war am 27. März 2010 (Malli, 2013, S. 167f). Die vorangehende Werbekampagne erklärt auch den ersten unstetigen Anstieg der Mitgliederzahl im ersten Quartal 2010.

Im Sommer 2013 kam es zu weitreichenden Hochwasserlagen in großen Teilen Österreichs. So waren Ausnahmesituationen in Salzburg (Salzach), weiter am Inn und an der Donau bis zur Grenze bei Hainburg zu gewärtigen.

Im Rahmen der Aufräumarbeiten kam es zum bis dahin größten konzertierten Team-Österreich-Einsatz. Die damit einhergehende Publizität führte zu einem weiteren Mitglieder Schub beim Team-Österreich.

Schließlich formierte sich eine große Hilfsaktion im Rahmen der Flucht- und Migrationsbewegung nach und durch Österreich im Sommer 2015. Im Zuge dieser manifestierte sich Freiwilligenarbeit in verschiedensten Ausprägungen und Organisationszusammenhängen. Wesentlicher Teil war hier auch das Team-Österreich, dessen Basis für diesen Einsatz auch um die in der Flüchtlingshilfe tätigen Organisationen (Caritas, Diakonie, Hilfswerk, Samariterbund und Volkshilfe) erweitert wurde. Diese Aktivität führte auch zum bislang größten Mitgliederzuwachs.

Ab Beginn der Initiative wachsen die Zahlen registrierter Frauen und Männer grosso modo gleich, der Frauenanteil liegt durchgehend leicht sinkend bei rund 49%.

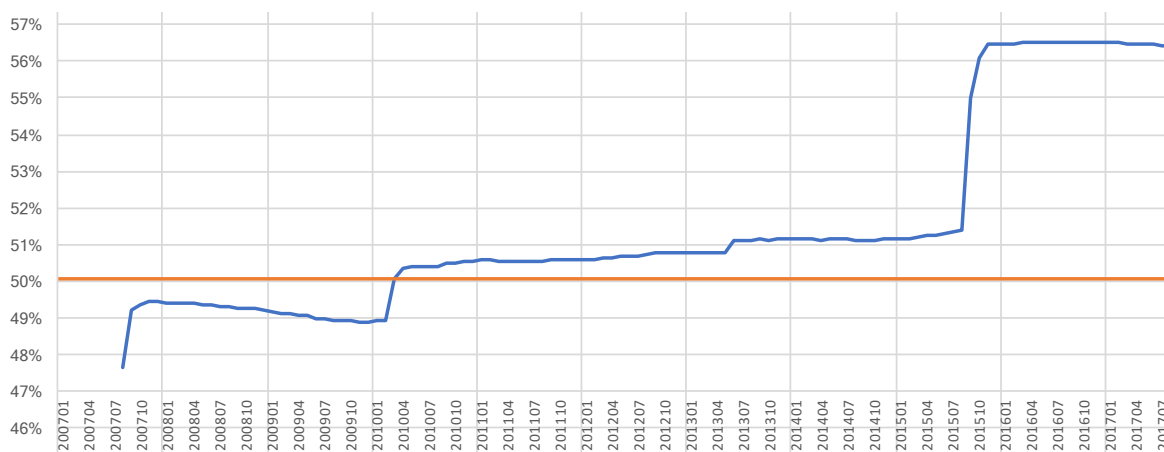


Abbildung 19: Frauenanteil an den TÖ-Mitgliedern

(Quelle: Team-Österreich-Daten s. Anhang 1, eigene Analyse und Darstellung)

Auch an der Anteilsverteilung sind Unstetigkeitsstellen deutlich erkennbar und können in der Team Österreich Historie mit den gleichen Ereignissen erklärt werden.

Erstmals über 50% steigt der Frauenanteil mit der Gründung der ersten Team-Österreich-Tafeln im Jahr 2010. Ab dann steigt der Frauenanteil schwach, aber kontinuierlich. Das Hochwasserereignis 2013 schlägt sich geringfügig, aber erkennbar positiv aus, danach stagniert der Frauenanteil bei rund 51%. Diese Entwicklung erfährt allerdings ein abruptes Ende mit dem Einsetzen der Migrationsbewegung 2015. Ab dem Start dieser Entwicklung steigt die Frauenquote signifikant auf rund 56,5%, wo sie stabil bis dato liegt.

Diese Entwicklungen führten zum aktuellen Mitgliederstand verteilt auf die Bundesländer.

Tabelle 5: Team-Österreich-Mitglieder nach Bundesland (Stand 31. Juli 2017)

Land	Bevölkerung	Team-Österreich-Mitglieder	Anteil an der Bevölkerung
Steiermark	1.235.582	7.000	 0,57%
Niederösterreich	1.661.109	9.226	 0,56%
Wien	1.853.140	9.907	 0,53%
Oberösterreich	1.460.276	6.822	 0,47%
Tirol	742.590	3.428	 0,46%
Salzburg	547.639	2.430	 0,44%
Burgenland	291.663	1.227	 0,42%
Kärnten	561.099	1.878	 0,33%
Vorarlberg	386.708	1.161	 0,30%
GESAMT	8.739.806	43.079	 0,49%

(Quelle: Team-Österreich-Daten s. Anhang 1, eigene Analyse und Darstellung)

Aus diesen Zahlen geht eine ungleiche Verteilung der Anteile an der jeweiligen Gesamtbevölkerung hervor, von 0,57 % der Gesamtbevölkerung in der Steiermark bis zum knapp halben Wert von 0,30 % in Vorarlberg. Die Bundeshauptstadt Wien fällt trotz des im Vergleich zu den anderen Bundesländern urbanen Gepräges nicht augenscheinlich aus der Wertereihe.

Tabelle 6: TÖ-Mitglieder Zustimmung zu Tätigkeitsfeldern

Bereitschaft (Mehrfachnennungen möglich)	Anzahl	Anteil
... zur Nachbarschaftshilfe.	33.942	 79%
... zur Unterstützung bei Logistik-Aufgaben (z.B. sammeln, sortieren, verpacken, ...).	33.319	 77%
... zur Unterstützung bei anderen Hilfsaktivitäten.	33.195	 77%
... zur Mithilfe bei Aufräumarbeiten.	32.465	 75%
... zur Unterstützung bei administrativen Tätigkeiten.	31.379	 73%
... zur Unterstützung bei Sicherungsarbeiten (z.B. Zutrittskontrolle, Portiertätigkeit).	26.886	 62%
... zur Unterstützung bei der Betreuung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen.	24.398	 57%
... zur Unterstützung bei Informationstätigkeiten (z.B. Flugblätter verteilen, im Call-Center).	23.696	 55%
Gesamtzahl Team-Österreich-Mitglieder	43.079	 100%

(Quelle: Team-Österreich-Daten s. Anhang 1, eigene Analyse und Darstellung)

Bei der Registrierung werden die Mitglieder auch gebeten zu deklarieren, für welche Tätigkeitsfelder sie zur Verfügung stehen möchten. Hier finden sich in den für die Katastrophenhilfe wesentlichen Bereichen die höchsten Zustimmungswerte.

Mit diesen Informationen sowie jenen über spezielle Fachkenntnisse, den maximal gewünschten Einsatzradius (um den Wohnort) und die maximal gewünschte bzw. mögliche Einsatzzeit kann ein sehr aussagekräftiges Einsatzprofil für die Team-Österreich-Mitglieder erstellt werden, wodurch eine sehr gezielte Einsatzalarmierung möglich wird.

Wenn man die Team-Österreich-Mitglieder nach dem Herkunftsbundesland gruppiert, zeigen sich keine offenkundig großen Unterschiede. Allen Gruppen und so auch der Gesamtheit ist gemein, dass praktisch 50 % aller Team-Österreich-Mitglieder zwischen rund 30 und 50 Jahren alt sind. Die relativ jüngste Kohorte von Team-Österreich-Mitgliedern hat die Steiermark mit einem Medianalter von 36 Jahren, während Niederösterreich mit 42 Jahren Medianalter die älteste Gruppe beherbergt.

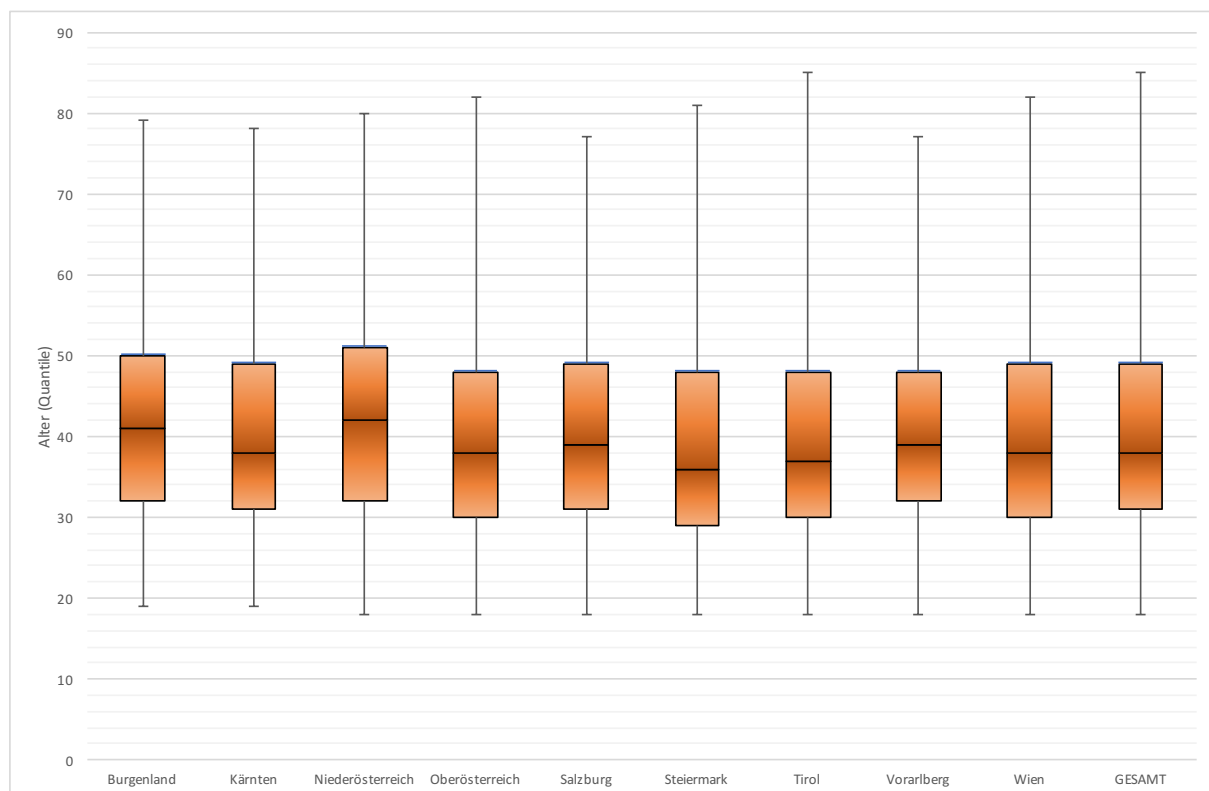


Abbildung 20: Altersverteilung Team-Österreich-Mitglieder nach Bundesland

Altersverteilung (geschlechtsunabhängig) der TÖM nach Bundesland mit Minimum, unterem Quartil (25 %), Median, oberem Quartil (75 %) sowie Maximum;
(Quelle: Team-Österreich-Daten s. Anhang 1, eigene Analyse und Darstellung)

Die Altersverteilung nach Geschlechtern zeigt den seit der Flüchtlingshilfsaktion 2015 evidenten höheren Frauenanteil. Die größte Teilnehmerzahl findet sich in der Altersklasse um rund 30 Jahre.

Der Einsatz informeller Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe

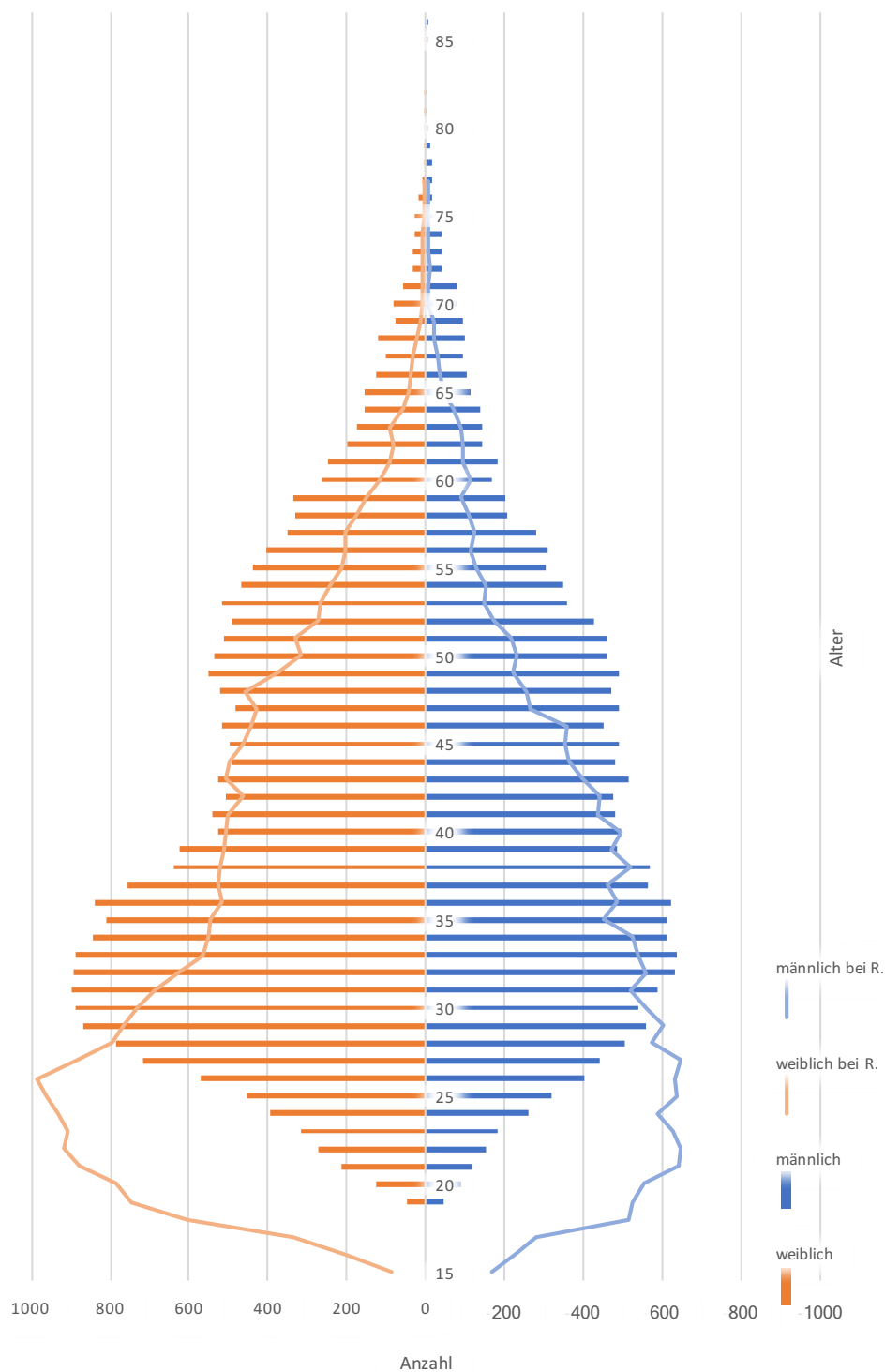


Abbildung 21: Altersverteilung Team-Österreich-Mitglieder per 30. Juni 2017

Balken entsprechen der aktuellen Altersverteilung, Linien der hypothetischen Altersverteilung bei Registrierung des jeweiligen Mitglieds (Quelle: Team-Österreich-Daten s. Anhang 1, eigene Analyse und Darstellung)

Der heuristische Vergleich mit der Verteilung zum jeweiligen Registrierungsdatum zeigt, dass die Mitglieder mit dem Team Österreich älter geworden sind und speziell,

dass die zuletzt im Rahmen der Flüchtlingsbewegung beigetretenen Helferinnen vor allem bei Registrierung älter waren als Neumitglieder in den Anfängen des Teams.

5.2.4 Einsätze des Team-Österreich

Das Muster für Einsätze des Team Österreich in der Katastrophenhilfe geht immer von der Anforderung durch eine Einsatzorganisation vor Ort aus. Diese hat vor Ort den Hilfsbedarf und die Einsatzmöglichkeiten für Team-Österreich-Mitglieder evaluiert und kann so gezielt die Hilfe des Team Österreich anfordern. Insofern handelt es sich beim Team Österreich nicht um spontane Freiwilligenarbeit im engeren Sinn.



Abbildung 22: Ablaufschema Team-Österreich-Einsatz

(Quelle: ÖRK, 2007, S. 5)

In der Folge werden die Mitglieder über die in der Datenbank von ihnen bekannt gegebene SMS-Erreichbarkeit über den Einsatz informiert. Es bleibt dann ihren spontanen Möglichkeiten und ihrer Entscheidung anheimgestellt, eine Einsatzzusage zu geben oder nicht.

Der Einsatz informeller Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe

Wenn sie zusagen, erhalten sie gegebenenfalls per E-Mail weitere Informationen über den anstehenden Einsatz und erhalten eine Einladung zum Briefing (Registrierung, Vorstellung ihres Teamleiters, Aufklärung über Rechte und Pflichten etc.).

Erst danach können sie unter Führung eines erfahrenen meist Rotkreuz-Mitarbeiters in den Einsatz gehen.

Zum Einsatzabschluss erfolgt ein Debriefing, im Rahmen dessen das Erlebte aufgearbeitet werden kann. Wenn erforderlich, kann auch eine psychosoziale Nachbetreuung erfolgen. Danach werden die Mitglieder bedankt und kehren in deren „normales Leben“ zurück.

Insgesamt verteilen sich die 257 von Februar 2008 bis Juli 2017 in der Datenbank erfassten und ausgewerteten Einsätze des Team Österreich nach Einsatzgründen wie folgt:

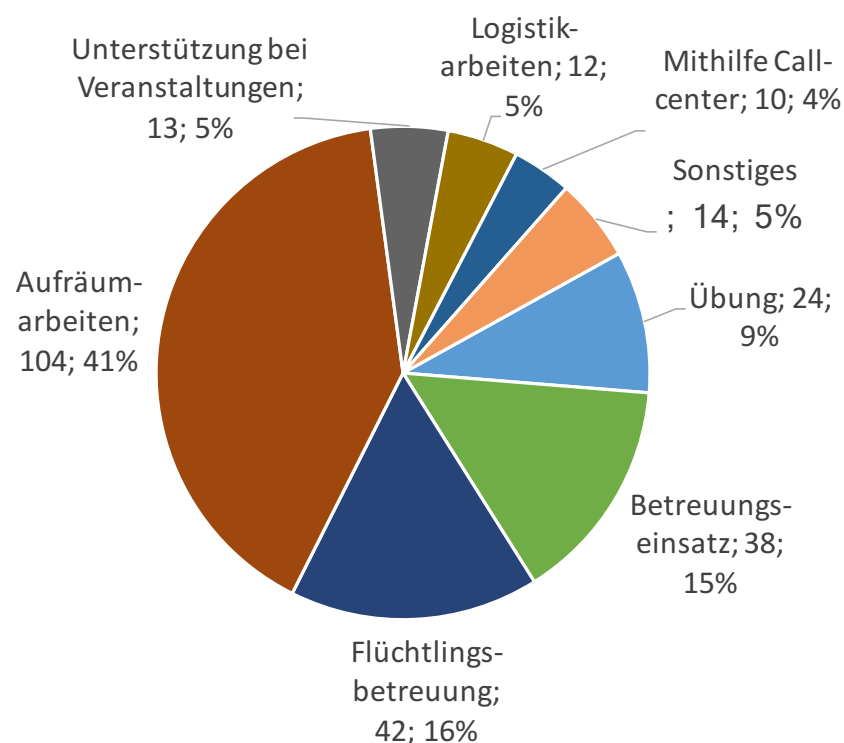


Abbildung 23: Team-Österreich-Einsätze nach Art

(Quelle: Team-Österreich-Daten s. Anhang 1, eigene Darstellung)

Damit machen die Einsätze nach Naturereignissen in der Klasse „Aufräumarbeiten“ mit 41 % einen, die Kategorien „Flüchtlingsbetreuung“ und „Betreuungseinsatz“ mit zusammen 31 % einen zweiten Schwerpunkt im Einsatzspektrum. Hinzu kommen die Klassen „Logistikarbeiten“ und „Mithilfe Callcenter“, welche tendenziell auch dem Betreuungssegment zuzurechnen sind, welches damit vom Umfang ungefähr gleich groß dem Segment Aufräumarbeiten ist.

Die restlichen Kategorien beziehen sich auf spezielle Einzelanforderungen (zB einzelne Dolmetscherdienste) und Unterstützung zB als Verletztendarsteller im Rahmen von Übungen oder ähnliches.

Die Alarmierungsdichte ist aufgrund der Praxis, einem physischen Einsatz aus administrativen Gründen eventuell mehrere Alarmierungen zuzuordnen, nur bedingt aussagekräftig. Dennoch sind die Spitzen beim Hochwasser 2013 und der Flüchtlingshilfe ab Sommer 2015 erkennbar.

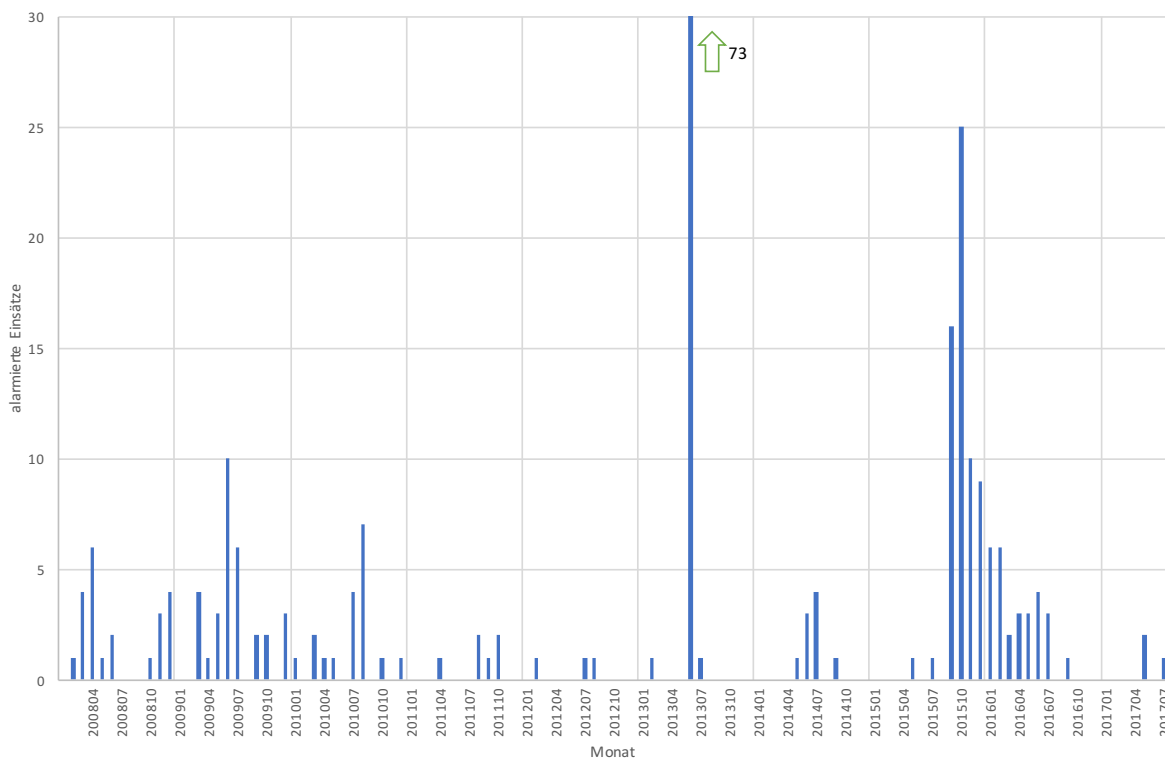


Abbildung 24: Einsatzalarmierungen Team Österreich 2008-2017

(Quelle: Team-Österreich-Daten s. Anhang 1, eigene Darstellung)

5.2.5 Das Team Österreich als Vorbild

Im Gefolge der Team-Österreich-Initiative bildeten sich weitere Aktionen nach gleichem Grundmuster. Exemplarisch seien hier das Team-MV (Mecklenburg-Vorpommern) und das Team-Bayern genannt.

Fußend auf Erfahrungen bei der Hochwasserkatastrophe 2002 und laufender Überlegungen zur Einbindung ungebundener Helferinnen und Helfer wollte das Deutsche Rote Kreuz in einem Pilotprojekt das Muster des Team Österreich in Deutschland erproben. Es fand seinen Landesverband Mecklenburg-Vorpommern als Partner.

Symbolträchtig zum Weltrotkreuztag wurde am 8. Mai 2011 das Team MV gegründet (Bücherl, 2014/2, S. 40).

Eine direkte Recherche beim Deutschen Roten Kreuz in Mecklenburg-Vorpommern ergibt zum Team MV, dass dieses operativ am 24. Mai 2011 gestartet wurde und aktuell dort 695 Mitglieder erfasst sind (61 % Männer 39 % Frauen). Die örtliche Betreuung erfolgt durch die 14 Kreisverbände des Roten Kreuzes, welchen die Mitglieder nach Wohnort zugewiesen werden.



Abbildung 25: räumliche Mitgliederverteilung Team-MV

(Quelle: direkte Auskunft DRK MV)

Das Team MV ist ausschließlich für die Unterstützung bei Katastrophenlagen konzipiert, ein weitergehender Einsatz zB zur Nachbarschaftshilfe o.ä. ist aktuell nicht vorgesehen.

Im Einsatz war das Team MV bislang (Ausbildung bzw. ÖA- Veranstaltungen hier nicht aufgeführt) bei:

- Elbehochwasser 2013 (ca. 30 Helferinnen und Helfer),
- Tornado Bützow Mai 2015 (ca. 7 Helferinnen und Helfer),
- Bombenentschärfung Rostock Juli 2015 (11 Helferinnen und Helfer),
- Flüchtlingshilfe 2015/2016 (30 Helferinnen und Helfer, ist aber schlecht quantifizierbar, da Kreisverbände individuell alarmiert haben).

Am 1. Dezember 2014 konnte das Team MV beim nationalen Förderpreis für Bevölkerungsschutz unter 230 Bewerbungen den fünften Preis in der Kategorie "Innovative Konzepte" erreichen.

Im Sommer 2013 war auch in Süddeutschland Hochwasser eine dominierende Herausforderung für tausende Helferinnen und Helfer. Die formellen Hilfsorganisationen und Feuerwehren – meist ehrenamtlich – und dazu eine große Zahl von ungebundenen Freiwilligen, wie schon beim Elbehochwasser 2002 beschrieben, standen neuerlich vor einer großen Herausforderung. Wieder war die Hilfsbereitschaft groß, und im Unterschied zu 2002 organisierten sich die ungebundenen Freiwilligen oft über Gruppen in sozialen Netzwerken wie Facebook. So wurde versucht, die Hilfsangebote zu koordinieren und an die Bedarfsträger heranzubringen.

Trotz der positiven Effekte aus dieser selbstorganisierten Hilfsbereitschaft blieb, dass übergeordnete Koordination nicht möglich war. Außerdem war die Integration in die eingespielten Einsatzstrukturen in der Katastrophenhilfe nicht gegeben, und es war damit nicht wirklich möglich, diese Freiwilligen sachlich, örtlich und zeitlich gezielt in den Einsatz zu bringen.

Zu dieser Zeit war die Idee eines Team Bayern schon zwei Jahre in Vorbereitung. Nach Vorbild des Team Österreich sollte auch das Team Bayern als Kooperation zwischen Rundfunkanstalt und dem Bayerischen Roten Kreuz etabliert werden. „Wir mussten das Rad nicht neu erfinden“, so Raimund Heiny, ehrenamtlicher Bezirksbereitschaftsleiter des Roten Kreuzes in Unterfranken und einer der Projektentwickler des Teams Bayern. Heiny weiter: „Das Team Österreich besteht seit 2007, das Team Mecklenburg-Vorpommern seit 2011.“ (Bücherl, 2014/2, S. 38f).

Beide Projekte sind wie in Österreich eine Kooperation zwischen Rotem Kreuz und regionalen Medienpartnern und funktionieren nach demselben Prinzip: Freiwillige registrieren sich in einer Datenbank und werden im Bedarfsfall per SMS alarmiert. Sie können in jedem Einzelfall entscheiden, ob sie in einen konkreten Einsatz gehen können und wollen oder nicht.

5.3 Beispielhafte Einsätze

5.3.1 Einsatz des Team Österreich im Raum Melk 2013

Donauhochwasser 2013 im Bezirk Melk

Vom 30. Mai bis zum 5. Juni 2013 kam es entlang der Donau und vieler ihrer Zuflüsse zu einem massiven Hochwasserereignis, das stellenweise jenes aus dem Jahr 2002 übertraf. In Niederösterreich waren die Pegelstände auf dem Niveau des Jahres 2002. Der hier interessierende Raum Melk war besonders betroffen (Gemeinden Melk und Marbach an der Donau).

Der mobile Hochwasserschutz konnte in den Wachauer Gemeinden erstmals seine Wirksamkeit unter Beweis stellen. In Summe fielen die Schäden auch in vielen anderen Siedlungsgebieten durch bereits umgesetzte Schutzmaßnahmen wesentlich geringer als beim Hochwasserereignis 2002 aus.

Das Hochwasserereignis war induziert durch einerseits eine starke Durchfeuchtung im Einzugsgebiet durch den kühlen und feuchten Mai 2013 und eine meteorologische Grunddisposition, welche im Zeitraum vom 28. Mai bis zum 4. Juni 2013 zu hohen Niederschlagssummen in Österreich und im bayerischen Donaueinzugsgebiet führte.

Am unteren Inn, den Flüssen im Großachengebiet, im Saalach- und unteren Salzacheinzugsgebiet, im Salzkammergut, dem Salzburger und dem oberösterreichischen Alpenvorland bis in das westliche niederösterreichische Mostviertel kam es zu massiven Hochwasserständen. Diese und auch die hochwasserführenden Zuflüsse im gesamten bayerischen Donaueinzugsgebiet hatten starke Wirkung aus das Donauhochwasser selbst.

Damit reiht sich das Ereignis von Juni 2013 zu den vergleichbaren großen Hochwasserereignissen vom Juli 1897, September 1899, Juli 1954 und noch erinnerlich vom August 2002 (bmvit, 2015, S. 2ff).

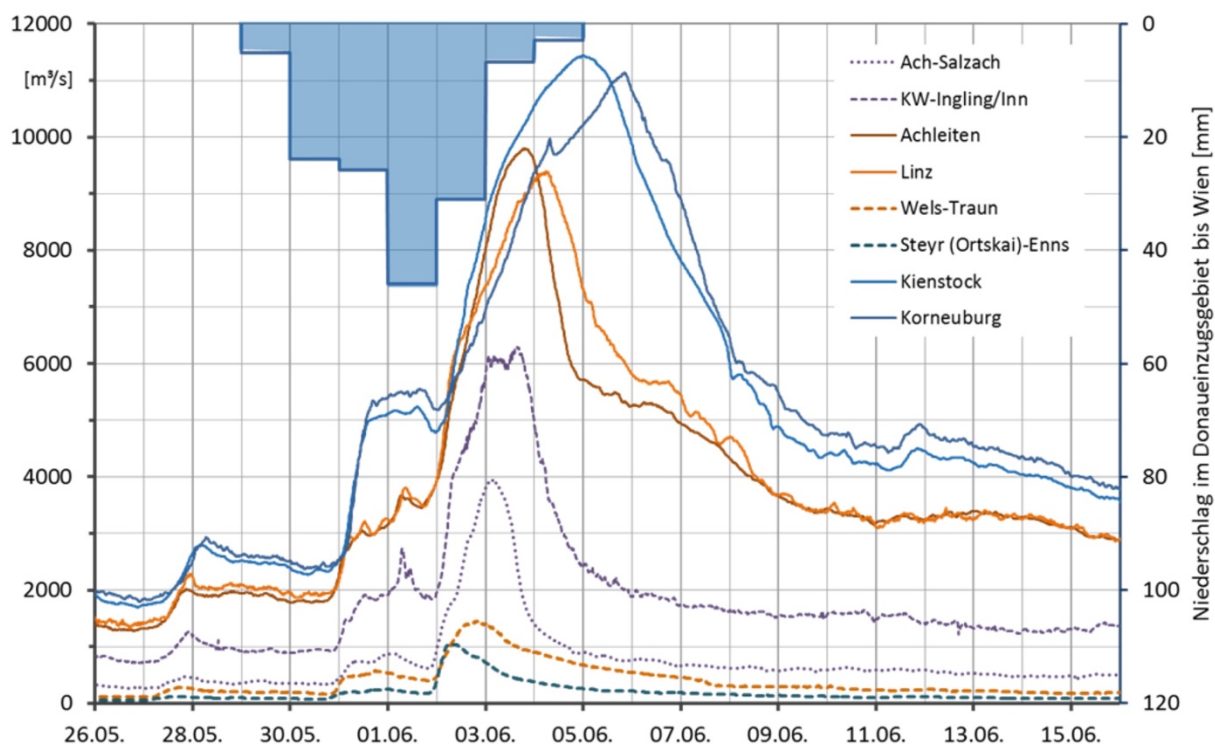


Abbildung 26: Ganglinien der Hochwasserwellen 2013

Pegel: Donau zwischen Linz und Korneuburg; Salzach vor der Mündung in den Inn, Traun und Enns jeweils letzter Pegel vor der Mündung in die Donau;
Sekundärachse: Niederschlagsmengen im Einzugsgebiet;

(Quelle: bmvit, 2015, S. 7)

Der Hochwasserabfluss zeigt sich auf dem Pegel Kienstock (Wachau), der dem Beobachtungsgebiet (Melk Stromkilometer 2036) am nächsten liegt (unterläufig also östlich von Melk ca. Stromkilometer 2015) mit der Spitze am 5. Juni 2013. Gut erklärend wirken auch die auf der Sekundärachse aufgetragenen Niederschlagsmengen im Einzugsgebiet, welche ihren Höhepunkt am 1. und 2. Juni erreicht hatten.

Am Pegel Melk war die Scheitelhöhe am 4. Juni um 20:15 erreicht, für die Gemeinde Marbach an der Donau wurde Zivilschutzalarm ausgelöst, Teile des Orts wurden schon am 3. Juni überschwemmt. An der Messstelle Melk bleiben die Werte nur unbedeutend unter jenen des Hochwassers 2002.

Im Bezirksbereich Melk wurden vom Hochwasser vor allem die Gemeinden Leiben (45 Gebäude, davon 40 Privathäuser und 5 Betriebe), Melk (70 Gebäude mit insgesamt 200 betroffenen Personen) und Marbach an der Donau (143 Gebäude, davon 16 in Granz, 40 in Marbach und 87 in Krummnußbaum) in Mitleidenschaft gezogen. Auch in Emmersdorf kam es zu Überflutungen von Siedlungsgebiet. Flussabwärts in Richtung Wachau waren im Bezirk noch Schönbüchel an der Donau mit Schäden an Gebäuden und Infrastruktur sowie Aggsbach Markt (55 Gebäude beschädigt) betroffen. Wichtige Verkehrswege wie die B3 und einzelne Landesstraßen wurden beeinträchtigt (bmvit, 2015, S. 218f).



Abbildung 27: Überflutung des Siedlungsgebiets Melk Zentrum

(Quelle: bmvit, 2015, S. 218)

Als in der Nacht vom 4. auf den 5. Juni 2013 der Scheitel der Hochwasserwelle das Gebiet durchquert hatte, begannen die unmittelbaren Hilfs- und Aufräumarbeiten durch die Bevölkerung, unterstützt von den Einsatzorganisationen, allen voran der Feuerwehr. Am 6. Juni 2013 war das Hochwasser im Raum Melk soweit abgeflossen, dass in den betroffenen Siedlungsgebieten keine Überflutungen mehr bestanden, und dadurch für Helferinnen und Helfer auch keine unmittelbaren Gefahren bestanden.

Team-Österreich-Einsatz zu Aufräumarbeiten im Raum Melk

Am Donnerstag, 6. Juni 2013, richtet das Österreichische Rote Kreuz in Niederösterreich mit seinem Bereichskommando Mostviertel in Melk einen eigenen Führungsstab, der Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz (s. S. 16) entsprechend, ein. Diesem (mit dem Autor als Leiter der Stabsarbeit, Anm. d. Verf.) wird die Aufgabe gestellt, einen Einsatz des Team Österreich zur Unterstützung der Aufräumarbeiten vorzubereiten und zu koordinieren.

Aufgrund eines gegebenen Zeitdrucks wurden die ersten Aktivitäten parallel ausgelöst:

- Einrichtung des Stabsquartiers an der Bezirksstelle Melk des Roten Kreuzes;
- Besetzung der Führungsgrundgebiete, bevorzugt S2, S3, in der Folge S5, S1 und S4. S6 ist vom Beginn mit der Einrichtung der notwendigen Infrastruktur involviert;
- Unmittelbarer Auftrag, mit einem bis zwei Evaluierungsteams die Aufgabenfelder (Lokalität, Aufgabenstellung) für mögliche Einsätze zu erkunden;

Der Einsatz informeller Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe

- Erstellung von Einweisungs- und Informationsunterlagen für Gruppenleiter (s. Briefing für , S. 97);
- Rotkreuz-interne Ausschreibung von Gruppenführungspositionen aufgrund eines gegebenen Funktionsprofils für diese Aufgabe (s. Funktionsprofil für , S. 94) und Anforderung geeigneter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die regionalen Kommandostrukturen (s. Ausschreibung für , S. 96).

Die ersten Aufgabenzuteilungen an die Stabsmitglieder erfolgten unmittelbar nach Konstituierung. Neben der raschen Herstellung der Arbeitsbereitschaft waren dies insbesondere:

- Sachgebiet 2 und 3 – Lage und Einsatz: rasche Feststellung und Darstellung der allgemeinen Lage und Erkundung des Hilfebedarfs bzw. der potenziellen Einsatzbereiche, Erstellung einer voraussichtlichen Einsatzstellenübersicht, Erstellen einer Einsatzabschnittsgliederung nach Gemeindegebieten;
- Sachgebiet 1 – Personal: primär Rekrutierung und Einführung von Team-Österreich-Gruppenleiterinnen und -leitern aus den Reihen erfahrender Rotkreuz-Kräfte, Planung des Personaleinsatzes einschließlich der erforderlichen Kräfte für die Team-Österreich-Betreuung;
- Sachgebiet 4 – Logistik: Erstellung eines Planes für die Einsatzkräftelogistik (als Transportoption wurde die Heranziehung örtlicher Busunternehmer gewählt, weil eigene Mannschaftstransportkapazitäten nicht in der erforderlichen Menge und Granularität zur Verfügung standen), Planung der Versorgung der Einsatzkräfte;
- Sachgebiet 5 – Öffentlichkeitsarbeit: Verfügbarmachung bzw. Erstellung interner Informationsunterlagen für Rotkreuz- und Team-Österreich-Mitarbeiter (s. zB S. 99, S. 101), Vorbereitung der allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit und Medienbetreuung;
- Sachgebiet 6 – Kommunikation: Einrichtung einer Meldesammelstelle, Einrichtung einer „Hotline“ für TÖ-Mitglieder, Einrichtung der daten- und kommunikationstechnischen Unterstützung für die Einsatzleitung und den Stab;
- Sachgebiet 7 – ganzheitliche Betreuung: Vorbereitung allfällig erforderlicher psychosozialer Betreuungsleistungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Vorbereitung der geplanten Debriefings.

Aufgrund des sich durch die Evaluierung im Schadensraum und die Abstimmung mit anderen Organisationen (Gemeinden, Feuerwehren) ergebenden Lagebildes konnten gewünschte Zielstärken festgelegt und in der Folge ein Team-Österreich-Einsatz gezielt ausgelöst werden. Auswahl und Alarmierung der Team-Österreich-Mitglieder erfolgt zentral über die Team-Österreich-Datenbank.

Durch den Start der engeren Einsatzvorbereitung am Donnerstag lag der voraussichtliche Einsatzschwerpunkt am Wochenende, was der Erfahrung entgegenkam, dass Team-Österreich-Mitglieder an Werktagen und kurzfristig nur bedingt verfügbar sind.

Zwischenzeitlich wurde auch eine Informations-Hotline für Team-Österreich-Mitglieder eingerichtet.

Für den Einsatz wurden zwei zentrale für Anreisende leicht erreichbare Sammelstellen definiert. Eine Sammelstelle nördlich der Donau in Leiben stellte sich wegen geringer Helferinnen- und Helferzahlen letztlich als nicht erforderlich heraus. Großen Zuspruch fand aber der Sammelplatz Loosdorf, wo mit Zustimmung und Unterstützung des dortigen Managements die Sammel- und Registrierungsstelle auf dem Gelände des Zentrallagers einer Lebensmittel-Supermarktkette eingerichtet werden konnte. Dort konnten nachgerade optimale Platzbedingungen vorgefunden werden, die Supermarktkette entschloss sich zudem, die Versorgung der Helferinnen und Helfer unbürokratisch durch Zurverfügungstellung von Waren aus dem Lager zu unterstützen.

Viele aus Wien angekündigte Helferinnen und Helfer planten, über Ersuchen der Einsatzleitung, per Bahn anzureisen. Dadurch konnte ein Parkplatzmangel für viele Privat-Kraftfahrzeuge vermieden werden. Die ÖBB unterstützt den Einsatz sehr rasch und unbürokratisch durch kostenlosen Transport der Team-Österreich-Mitglieder. Noch weitergehend, wurden Züge gezielt verstärkt und zusätzliche Aufenthalte für die An- und Abreise in Loosdorf eingelegt. Dadurch bedingt musste auch die Umleitung von Zügen über die alte Westbahnstrecke verfügt werden, um den Bahnhof Loosdorf überhaupt anfahren zu können. Noch in den Abendstunden des 6. Juni 2013 konnten die ersten vom Roten Kreuz gestellten Teambetreuerinnen und Teambetreuer in ihre Aufgaben eingewiesen werden. Damit waren die Grundlagen für das Eintreffen erstmals größerer Mengen von Team-Österreich-Mitgliedern geschaffen.

Während am Donnerstag, 6. Juni 2013, 15 vereinzelte Team-Österreich-Mitglieder aus der Region bei den Arbeiten mithalfen, wurden so am Freitag, 7. Juni 2013, rund 100 und am Samstag, 8. Juni 2013, mehr als 500 Team-Österreich-Mitglieder für den Raum Melk organisiert und in den Einsatz gebracht.

Die Team-Österreich-Mitglieder waren für jeweils einen Tag im Einsatz. Die Team-Registrierung erfolgte bei Bahnreise aus Wien weitgehend schon dort. Beim Eintreffen an der Sammelstelle wurden die Helferinnen und Helfer unmittelbar einer Gruppe bis zu maximal zehn Personen zugewiesen. Diese Gruppe wurde mit einer Teambetreuerin/einem konkreten Teambetreuer zusammengeführt. Die Teambetreuerin/Der Teambetreuer übernahm damit auch die Verantwortung für die Gruppe bis zum Debriefing beim Einsatzende.

Damit erfolgte die unmittelbare Einsatzorganisation entsprechend der Vorgaben für Team-Österreich-Einsätze (Schweer, Ohder, Sticher, Geißler, & Röpcke, 2014, S. 26ff).

Nach der Registrierung (soweit noch erforderlich), der Einweisung und der Ausgabe einer Team-Österreich Jacke, welche die Helferinnen und Helfer auch im Einsatzgebiet legitimierte, wurden die Gruppen mit Bussen in das jeweils zugewiesene Einsatzgebiet gebracht. Die Teamleiterinnen und Teamleiter hielten Kontakt zum Führungsstab, zur einfacheren Kommunikation vor Ort (ein Ansprechpartner für die Gemeinde) wurde das Einsatzgebiet nach Gemeindegebieten in Einsatzabschnitte gegliedert und bei mehreren eingesetzten Gruppen jeweils eine Team-Österreich-Gruppenbetreuerin/ein Team-Österreich-Gruppenbetreuer zur Abschnittsleiterin/zum Abschnittsleiter ernannt.

Bundesweit waren neben rund 1.500 Rotkreuz-Helferinnen und Helfer, welche in der „heißen“ Hochwasserphase täglich im Einsatz standen (mehr als 11.800 Personaleinsatztage von freiwilligen Helfern), bei den Aufräumarbeiten bis zum 21. Juni 2013 noch zusätzlich 3.250 Team-Österreich-Mitglieder im Einsatz. Neben den Aufräumarbeiten wurden auch etwa 2.800 Haushalte besucht, finanzielle Überbrückungshilfe angeboten und Sachspenden zugestellt (Marecek, 2013). Über die Team-Österreich-Datenbank wurden allein vom 3. Bis zum 14. Juni 2013 18.488 Alarmierungs-SMS ausgelöst (Quelle: Team-Österreich-Einsatzdaten, s. S. 93).

Eine Evaluierung des Hochwassereinsatzes 2013 in Niederösterreich hat gezeigt, dass klare Führungsstrukturen den Hochwassereinsatz erleichtert haben. Die gemeinsame Richtlinie (Stabsarbeit) und die daraus abgeleiteten Schulungen und Übungen brachten alle Einsatzorganisationen zu vergleichbaren Aufbau- und Ablauforganisationen. Dadurch war eine effektive und effiziente Kooperation zwischen den Einsatzorganisationen und den Katastrophenschutzbehörden beginnend bei der Gemeindeebene bis zur Landes- und Bundesebene möglich (Habersack, Bürgel, Kanonier, Neuhold, & Schober, 2015, S. 53).

Die gewählte Vorgangsweise hat sich innerhalb des Österreichischen Roten Kreuzes und nach den Rückmeldungen der Team-Österreich-Mitglieder und der Bevölkerung als erfolgreich gezeigt. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zeigten hohe Flexibilität. Die Einrichtung eines eigenen Führungsstabes hat sich bewährt. Im Roten Kreuz wurden für den Team Österreich-Einsatz die eigene Bedarfsevaluierung und die stringente Führung der Team-Österreich-Mitglieder durch einsatzerfahrene Rotkreuz-Kräfte als besonders wichtig erkannt.

Eindrücke des Einsatzes finden sich in einer Fotodokumentation im Anhang (s. S. 103).

5.3.2 Ungebundene und formelle Freiwillige im Zuge der Flüchtlingshilfe 2015

Nach alarmierenden Berichten über große Zahlen an Flüchtlingen 2014, welche auf ihrer Route das Mittelmeer überquerten und dabei viele zu Tode kamen, stiegen die Zahlen im Lauf des ersten Halbjahres 2015 nochmal massiv.

Im zweiten Halbjahr 2015 setzte dann eine weitere große Migrationsbewegung mit dem Hauptziel Deutschland ein. Reisten im ersten Halbjahr „nur“ 50.000 Personen zum großen Teil durch (lediglich ein kleiner Teil stellte einen Asylantrag in Österreich), stieg diese Zahl ab September stark an. So sollten bis Dezember mehr als 600.000 Flüchtlinge Österreich als Transitland durchqueren (Simsa, et al., 2016, S. 7).

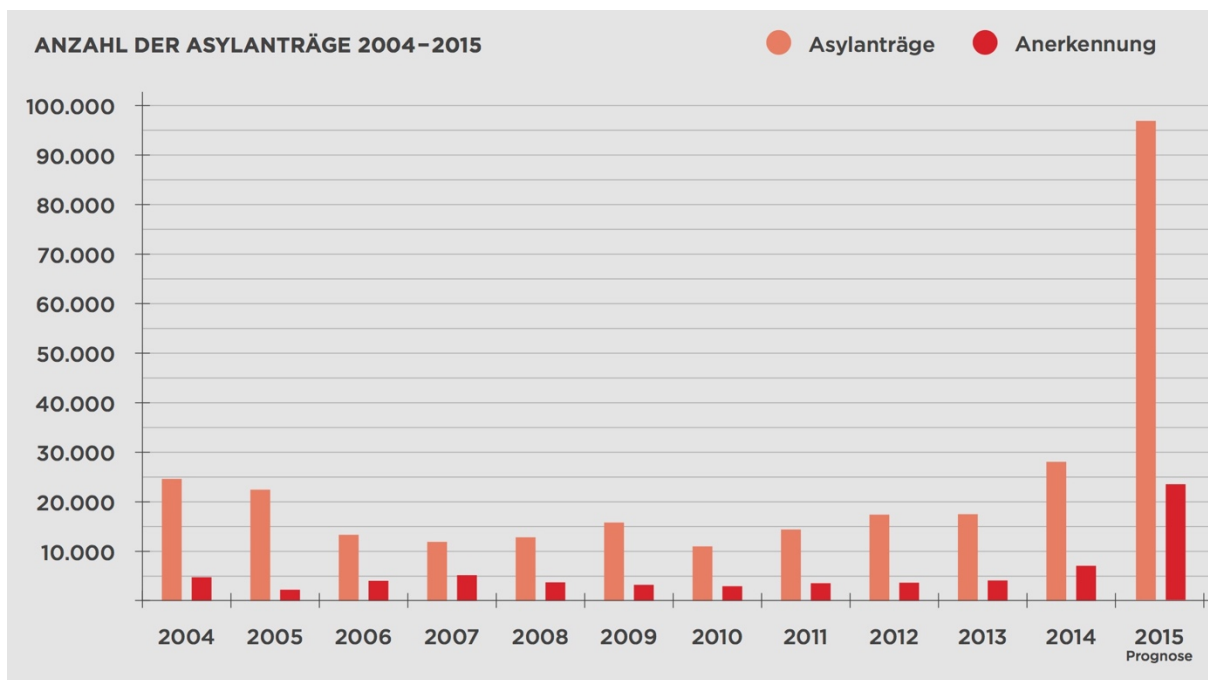


Abbildung 28: Asylanträge in Österreich monatlich im Vergleich 2014 / 2015

(Quelle: ÖIF, 2015, S. 2)

Schon die Entwicklung der Asylantragszahlen gibt ein beredtes Bild von der enormen Steigerung der Migrationsbewegung im Jahr 2015.

In Österreich lief schon vor dem starken Anstieg eine intensive Diskussion um die Behandlung von Flüchtlingen und Asylbewerbern. So kam es zu massiver Kritik am Betrieb im Erstaufnahmezentrum in Traiskirchen. Amnesty International stellte im Zuge einer Überprüfung des Lagers im August 2015 unzumutbare Verhältnisse fest und bezeichnet diese als Verletzung der Menschenrechte (Ataç, 2015).

Amnesty kritisiert die völlige Überbelegung des Zentrums sowie die unzureichende medizinische und soziale Versorgung. Es mussten rund 1500 Menschen in Traiskirchen im Freien schlafen, zusätzlich waren Personen teilweise gezwungen, außerhalb des Geländes zu übernachten. In den Monaten davor hatte der Anstieg der Asylsuchenden zu Versorgungsproblemen geführt. Die private Betreiberfirma des Erstaufnahme-

zentrums war an der Rekrutierung Ehrenamtlicher bzw. der Zusammenarbeit mit formellen NGOs oder zivilgesellschaftlichen Gruppen nicht interessiert (Schenk, 2015, S. 76f).

Nach einer vertraulichen Evaluierung des Zentrums unter Leitung des UNO-Flüchtlingshochkommissariats (UNHCR) im September 2015 (unter Beteiligung des Autors; Anm.) wurden einige Maßnahmen zur Verbesserung der Zustände gesetzt. So wurde zB zur Verbesserung der medizinischen Versorgung auf dem Lagergelände ein für den internationalen Katastrophenhilfeinsatz vorgesehener „Advanced Medical Post“ (AMP) – eine Art Feldspital – eingerichtet und durch das Österreichische Rote Kreuz betrieben. Allein in dieser Einrichtung hatten gesamt 352 Rotkreuz-Ärztinnen und Ärzte und -Sanitäterinnen und Sanitäter durch 58 Tage hindurch 4.908 medizinische Versorgungen vornehmen müssen (ÖRK, 2016, S. 13).

Noch im August 2015 wurde mit Christian Konrad ein gut vernetzter erst kurz zuvor emeritierter „Big Player“ des österreichischen Agrar-Finanzsektors zum Flüchtlingskoordinator der Bundesregierung ernannt. Er sollte mit Unterstützung seines Netzwerks rasch Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge verfügbar machen.

Parallel zu den Entwicklungen im Erstaufnahmezentrum Traiskirchen und der allgemeinen Entwicklung der Migrationsbewegung etablierten sich verschiedene spontane private Initiativen zur Unterstützung der Flüchtlinge. Das zivilgesellschaftliche Engagement begann sich zu manifestieren, wobei sich viele verschiedene Initiativen gründeten und dies am Anfang oft recht unkoordiniert wirkten.

Anfang September 2015 setzte eine Bewegung vieler Flüchtlinge von Ungarn nach Österreich ein. Bedingt durch eine medial verbreitete Aussage der deutschen Kanzlerin Merkel, welche als Außerkraftsetzung des Dublin-Abkommens für Flüchtlinge aus Syrien interpretiert wurde, verstärkte sich der Flüchtlingsstrom. Der österreichische Bundeskanzler Faymann öffnete zudem die Grenzen für die Flüchtlinge. Diese wollten kaum in Österreich bleiben und hier Asyl beantragen. Sie wollten weiter nach Deutschland (Transitflüchtlinge). Daher strebten sie, um ihr Ziel der raschen Weiterreise nicht zu beeinträchtigen, stark zum Haupt- und Westbahnhof in Wien.

Die staatlichen Institutionen arbeiteten unmittelbar an der Grenze, aber schon dort wurde die Betreuung der Ankommenden mehrheitlich von zivilgesellschaftlichen Initiativen und Organisationen übernommen. Diese leisteten die notwendige Hilfe pragmatisch und einfach, ohne primär Zuständigkeitsfragen zu wälzen. Frühwirth und Lachmayer konstatieren, diese staatliche Betreuungskrise sei gar nicht durch die akuten Flüchtlingsbewegungen 2015 ausgelöst, sondern die Folge einer schon langjährigen öffentlichen Diskussion und Migrationspolitik zu den Themen Einwanderung und Integration (Frühwirth & Lachmayer, 2015, S. 70).

Die Entwicklung der Flüchtlingsbetreuung aus etablierten Organisationen und neuen Initiativen konnte lange Zeit aufrechterhalten bzw. auch leistungsfähig und professionell stabilisiert werden. Das zeigt speziell die Betreuung der sogenannten Transitflüchtlinge von der Erstversorgung an der Grenze (im Burgenland Nickelsdorf, später in der Steiermark v.a. Spielfeld), beim Weitertransport in Zwischenunterkünfte und

schließlich dem Transport zur Grenze nach Deutschland. Hier griffen die Aktivitäten der Polizei und des Bundesheeres, der Behörden und formellen Freiwilligenorganisationen und der zivilgesellschaftlich engagierten Bevölkerung fast nahtlos ineinander.

Mit der fachlichen Unterstützung der logistikerfahrenen ÖBB wurde in deren Räumlichkeiten ein zentraler Logistikstab, der von allen beteiligten Organisationen besetzt wurde und die Verbindung zu den Einsatzleitungen all dieser Organisationen hielt, eingerichtet. Dieser gemeinsamen Einrichtung ist es wohl zu danken, dass allein im zweiten Halbjahr 2015 die genannten rund 600.000 Personen halbwegs geordnet durch Österreich reisen konnten.

Angesichts der oft sehr hohen Zahl der Ankommenden kann die Bewältigung der Anforderungen insgesamt als sehr gelungen bezeichnet werden (Simsa, et al., 2016, S. 6ff).

Das NPO-Institut beschreibt die Beiträge der Zivilgesellschaft zur Bewältigung der Flüchtlingskrise in einem Projekt, das als explorative Studie durchgeführt und dessen Ergebnisse noch 2016 publiziert wurden. Im Zuge der Studie wurden während der Flüchtlingsbewegung im zweiten Halbjahr 57 Interviews, acht teilnehmende Beobachtungen durchgeführt, 2016 wurde noch eine Online-Befragung in den Reihen der teilnehmenden Organisationen gestartet.

Das Autorinnen- und Autorenteam kommt zur wesentlichen Schlussfolgerung: „...ohne die Leistungen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Freiwilliger wäre es in Österreich im Herbst 2015 zu einer humanitären Katastrophe gekommen.“, oder eine der Führungskräfte im Einsatz in einem Interview: „Gäbe es die Zivilgesellschaft nicht, wäre das gesamte Asylsystem mittlerweile zusammengebrochen.“

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft und unklaren politischen Rahmenbedingungen bauten die zivilen Helferinnen und Helfer unter großer Unsicherheit teils mit, teils neben den etablierten Organisationen einen funktionierenden Hilfsapparat auf. Mit diesem übernahmen sie sogar Staatsaufgaben, welche der Staat nicht einmal sicher und zeitnah finanzierte.

Wie auch die Analyse der Registrierungszahlen des Team Österreich (s. Abbildung 17: Team Österreich Registrierungen) proportional zeigt, war die Bereitschaft zu freiwilliger Mitarbeit 2015 auf ein enormes Maß gestiegen. Das Engagement zeigte sich aber nicht nur in der Organisationsform des Team Österreich, sondern auch bei den etablierten Diensten und auch im Rahmen neu gegründeter Initiativen und Vereine.

An Mitarbeiterklassen identifiziert die Studie:

- Freiwillige aus etablierten Einsatz- sowie Hilfsorganisationen, die erst in der Flüchtlingskrise mit der Freiwilligenarbeit begonnen haben,
- Freiwillige, die schon davor tätig waren und dies (eventuell intensiviert) fortgesetzt haben,
- Freiwillige, die in neuen Initiativen oder Vereinen tätig wurden und

- Freiwillige, die frei und ohne jede Organisationsanbindung aktiv wurden (informelle Freiwilligenarbeit).

Neben den Initiativen zur Gewinnung zusätzlicher Freiwilliger und der Kommunikation mit diesen (WEB 2.0) waren sicher Koordination und Management der Freiwilligen die größte Herausforderung. Die Unsicherheit in der Bedarfsplanung und das gute Funktionieren der Rekrutierung führt zu teilweise Überangebot an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dadurch musste auch die Option, jemanden auch wieder wegzuschicken, gewählt werden, was im Freiwilligenmanagement immer eine undankbare Aufgabe darstellt.

Aufgrund der schieren Mengen und Anforderungen gab es nur unzureichende Möglichkeiten, um Freiwillige auszuwählen und diese dann in die zugewiesene Aufgabe einzuweisen oder einzuschulen. Dadurch kam es auch zu Auffassungsunterschieden im Hinblick auf die Wunschdisposition Freiwilliger, was diese denn gern tun wollten und den ihnen zugewiesenen Aufgaben.

Durch die dynamische Entwicklung der Lage kam es auch zu häufigen Wechseln in der personellen Besetzung der Führungspositionen sowohl bei freiwilligen als auch bei beruflich besetzten Positionen, wodurch immer wieder Wissen, Erfahrung und Routine verloren ging. Das manifestiert sich auch in einer negativen Wahrnehmung der Kommunikation und des Wissenstransfers im Einsatz, wie eine Freiwillige angibt: „Generell erlebe ich das schon sehr ineffizient. Ich komme aus der Privatwirtschaft, ich habe einen Management Background, und teilweise tut es mir weh zuzuschauen, wie Sachen organisiert werden ... wie viele Sachen parallel laufen, wie wenig miteinander gesprochen wird, wie wenig Kommunikation passiert, das ist teilweise extrem unprofessionell“.

Nicht zuletzt trafen auch verschiedene Vorstellungen von „guter“ Organisation aufeinander, bzw. kam es immer wieder zu Unklarheiten in der Abgrenzung zwischen ungebundenen Freiwilligen und etablierten Organisationen. Die durchaus großen Unterschiede zwischen den beteiligten Akteuren und Organisationen liegen in den Feldern Kultur und Struktur und werden dort entlang der Achse Hierarchie/Struktur versus Flexibilität/Offenheit identifiziert. Die tendenziell hierarchischen Einsatzorganisationen waren in der Lage, rasch Entscheidungen zu treffen, sie konnten gut mit ähnlichen Organisationen kooperieren und ihre vorbereiteten Pläne und Strukturen für Katastrophenfälle anwenden.

Bei allen Kritikpotenzialen hat sich die gemeinsame Anstrengung der österreichischen Zivilgesellschaft mit allen formellen und auch den meist neuen informellen Akteuren in der Herausforderung bewährt.

In einer komplexen Lage mussten Behörden und Sicherheitsexekutive Maßnahmen ohne solide Rechtsgrundlagen setzen (Grenzübertritte, Personenregistrierung). NPOs und freie Initiativen übernahmen staatliche Versorgungsaufgaben, weil diese sonst nicht darstellbar gewesen wären. Dennoch konnte in dieser unüberschaubaren Situation hunderttausenden Menschen geholfen werden (Simsa, et al., 2016).

Bei den einzelnen beteiligten Organisationen wurden die Führungssysteme (s. Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz S. 16), wie sie für allgemeine Katastrophenlagen eingerichtet und trainiert sind, eingesetzt. So waren beim Österreichischen Roten Kreuz die neun Landesführungsstäbe und der Bundesführungsstab zur Koordination bzw. als Verbindungselement zu den zentralen Bundesdienststellen ab Sommer 2015 bis in den Herbst 2016 eingerichtet und aktiv.

Diese spezielle Einsatzstruktur im Österreichischen Roten Kreuz gibt der Organisation in Krisenzeiten die Möglichkeit, Situationen rasch einzuschätzen, notwendige Entscheidungen zu treffen und umzusetzen. Im Stab sind Expertinnen und Experten unterschiedlicher Bereiche des Roten Kreuzes (wie Katastrophenhilfe, Rettungsdienst oder Kommunikationsabteilung) vertreten. Sie bereiten gemäß der Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz (s. S.16) komplexe, oft zeitkritische Informationen so auf, dass Entwicklungen abgeschätzt werden können, und die jeweilige Einsatzleiterin/der jeweilige Einsatzleiter über die besten Grundlagen für ihre/seine Entscheidungen verfügen kann. Die Rotkreuz-Einsatzleiterinnen und Einsatzleiter waren ab 24. Mai 2015, als das erste Hilfeersuchen wegen einer größeren Flüchtlingsanzahl am Grenzübergang in Nickelsdorf einging, vielseitige Krisenmanagerinnen und Krisenmanager. (ÖRK, 2016, S. 13)

Sie hatten neben der Aufrechterhaltung aller Regeldienste (vor allem des Rettungsdiensts) die mannigfachen Aktivitäten des Österreichischen Roten Kreuzes im Rahmen der Flüchtlingshilfe zu koordinieren:

- Erstversorgung ankommender Flüchtlinge an den Grenzübertrittsstellen,
- Personenlogistik (Transportmanagement von den Grenzen zu den Transitquartieren und weiter in Richtung Deutschland im gemeinsamen Logistikstab bei den ÖBB),
- Transportbegleitung (in Zügen und Bussen),
- Einrichtung und Betrieb von Transitunterkünften (in allen Bundesländern ausgenommen Vorarlberg),
- Verfügbarmachung von Grundversorgungsquartieren für Asylwerber in Österreich (aufgrund der drückenden Unterbringungsproblematik hat sich das Rote Kreuz in Niederösterreich entschlossen, Asylwerber kurz- und mittelfristig auch an den eigenen Dienststellen unterzubringen),
- Verhandlungen mit Behörden zur Unterbringung und Versorgung von Menschen auf der Flucht,
- Management und Betrieb der Team-Österreich-Datenbank zur Registrierung und Mobilisierung von Team-Österreich-Mitgliedern zur Unterstützung in der Flüchtlingshilfe. Im Rahmen des Team Österreich wurden über das Alarmierungssystem während der Flüchtlingshilfeaktionen 176.820 Einzelalarmierungen bei Gruppenalarmauslösungen (Quelle: Anhang 1: Datenbeschreibung Team-Österreich-Daten, eigene Analyse) technisch umgesetzt,
- Teilnahme an den Koordinationsmaßnahmen wie Lagebesprechungen der Landespolizeidirektionen, des BMI u.a.

- Einsatz- und Führungsunterstützung der eigenen Einsatzleiter und –kräfte (Personal- und Ressourcenbereitstellung, eigene Einsatzlogistik etc.),
- u.v.m.

Dies konnte immer in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den anderen Beteiligten im Sinne des SKKM erfolgen.

Daher darf angenommen werden, dass die österreichische Idee der „SKKM-Familie“ auch erweitert um zusätzliche Akteure der Zivilgesellschaft ein funktionstüchtiges Modell zur Bewältigung besonderer und großer Lagen mit vielen Betroffenen darstellt.

So kam wahrscheinlich auch jeder der rund 650.000 allein im Jahr 2015 durchreisenden Flüchtlinge (Simsa, et al., 2016, S. 7) einmal mit Rotkreuz-Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Kontakt, und es war dem Österreichischen Roten Kreuz möglich, im Verbund mit vielen anderen Organisationen und Initiativen, diese Massenbewegung zu bewältigen.

6 Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Perspektiven

6.1 Zusammenfassung

6.1.1 Österreichische Katastrophenhilfe, formelle Organisation

Die österreichische Katastrophenhilfe ist in ihrer Einsatzkomponente traditionell von starken Freiwilligenorganisationen des Rettungs- und Feuerwehrwesens getragen. Diese sind in die Steuerungs- und Führungsstrukturen über das staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement eingebunden (SKKM).

Diese starken Freiwilligenorganisationen zu erhalten bzw. zu fördern ist auch Ziel der SKKM Strategie 2020. Darin ist die flächendeckende Versorgung mit den rund 4.900 Feuerwehrstützpunkten und über 500 Rettungsdienststellen als operatives Rückgrat des Katastrophenschutzmanagements vorgesehen, das es langfristig zu erhalten gilt. Dieses System ist auch Grundlage der primären Selbsthilfefähigkeit in lokalen Strukturen, welche durch einsatzbezogene Bündelung der vorhandenen Ressourcen auch zur Abwehr überregionaler Gefahren aufwachsen könne (BMI, 2009, S. Pkt. 5.5).

Dieses strategische Ziel wird auch aus anderen Überlegungen gutgeheißen. So zeigten zB durch den Klimawandel induzierte Naturereignisse zukünftig vermehrte Anforderungen an die Katastrophenhilfe (Balas & Glas, 2015, S. 8).

Mit den vielen verschiedenen Freiwilligenorganisationen, den privaten und staatlichen zur Katastrophenhilfe berufenen operativen Institutionen (Sicherheitsexekutive, Bundesheer, Betreiber kritischer Infrastruktur u.a.) und den im Katastrophenfall zur Führung berufenen Behörden ergibt sich in Summe eine recht heterogene Landschaft von Akteurinnen und Akteuren. Zudem sind aufgrund verfassungsrechtlicher Kompetenzbestimmungen die Zuständigkeiten weit verteilt. Katastrophenhilfe ist in Gesetzgebung und Vollzug weitgehend Landessache, was zum Vorhandensein neun verschiedener Katastrophenhilfegesetze und entsprechend verschiedener Vollzugsorganisationen führt. Somit besteht eine föderalistisch in neun Bundesländer gegliederte Katastrophenhilfestruktur, die jeweils wieder in zahlreiche unabhängige Institutionen gegliedert ist.

Das österreichische Modell, mit dem rechtlich weitgehend unverbindlichen staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagement eine Integrationsplattform für die vielen Dimensionen des Sektors zu schaffen, wird seit 1986 – Auslöser waren die Geschehnisse um die Reaktorkatastrophe in Tschernobyl – sehr konsequent verfolgt (Jachs S. , 2011, S. 15). So wurde auf dieser Basis, schon den Ideen einer erst später geschaffenen ISO-Richtlinie für Führungssysteme (ISO, 2011) entsprechend, die von allen Diensten und Organisationen freiwillig übernommene Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz (BMI, 2007) gemeinsam entwickelt und 2007 in Kraft gesetzt.

Die gemeinsame Erarbeitung eines Arbeitsstandards für das österreichische Führungssystem im Katastropheneinsatz kann als jener Governance-Prozess, welchen später die ISO-Richtlinie für multi-hierarchische Systeme empfiehlt (ISO, 2011), interpretiert werden. Dieser hat zu einem Dokument geführt, welches nun schon seit mehreren

Jahren nicht nur die Standards zur Einsatzführung vorgibt und wechselweise verständlich macht, sondern ist auch jener Kristallisationspunkt, um den die gemeinsame Ausbildung aller Akteure in der österreichischen Katastrophenhilfe angeordnet ist. Damit werden nicht nur Verfahren und Methoden transportiert, sondern auch sichergestellt, dass immer weitere Kreise der in den Organisationen handelnden Personen einander persönlich kennenlernen. Damit wird auch der oft formulierte Grundsatz „vor Krisen Köpfe kennen“ zum Vorteil des heterogenen Systems verwirklicht.

6.1.2 Spontane Freiwilligenarbeit im internationalen Kontext

Im anglo-amerikanischen Raum oder auch in Australien werden spontane Freiwillige schon seit geraumer Zeit als Faktum und auch Potenzial in der Katastrophenhilfe gesehen. Diesbezügliche Festlegungen bestehen beispielsweise von der FEMA (Federal Emergency Management Agency), der amerikanischen Bundes-Katastrophenschutzbehörde, von einigen amerikanischen Bundesstaaten und auch von der Regierung Australiens. Alle haben Handbücher zum Management und der Einbindung spontaner Freiwilliger im Katastrophenmanagement herausgegeben. Auch zB die Forschung nach den Ereignissen vom 11. September 2001 (Lowe & Fothergill, 2003) und englische Analysen zu Hochwasserereignissen (Shaw, Smith, Heike, Harris, & Scully, 2015) kommen zum Schluss, dass spontane Freiwilligengruppen ein hohes Aufwuchs- und Leistungspotenzial haben, weshalb jede Einsatzleitung gut beraten wäre, diese in ihr Kalkül einzubeziehen.

Zusätzlicher Aspekt neben der Erwartung eines allfällig positiven Beitrags solcher „emerging“-Freiwilliger ist auch die Akzeptanz der Konvergenz-Theorie, wonach man sich ihrer gar nicht erwehren könnte. So betitelt der Staat Kalifornien sein Handbuch zur Einbindung spontaner Freiwilliger schon 1995 mit „They will come“ (Schwarzenegger & Renteria, 2001) und stellt damit klar, dass selbst, wenn man keinen Bedarf an solchen Helfern feststellte, diese dennoch kommen würden und man sich um sie kümmern müsse.

Seit 2012 lief in Deutschland das Projekt INKA – „Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz“, seit 2013 wurde mit dem Projekt VOICE – “Voluntary work in disaster management – Challenges for adaptation to climate change” in Österreich die Rolle der Freiwilligenarbeit im Katastrophenschutz intensiv bearbeitet und dabei auch im deutschen Sprachraum stärker auf die Einbindung spontaner, ungebundener Freiwilliger in der Katastrophenhilfe eingegangen. Das deutsche Projekt liefert als Ergebnis unter anderem erstmals fertige Handlungsanweisungen für Katastrophenhilfsdienste zur Einbindung ungebundener Freiwilliger (Vöge, Böttche, & Kühn, 2015).

6.1.3 Informelle Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe

Über das starke formelle Segment hinaus war und ist spontanes Engagement im Sinne der herkömmlichen Definitionen informeller Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe allgegenwärtig. In der Regel sind es örtlich und regional Betroffene, welche unmittelbar nach Ereignissen zur gemeinsamen Selbsthilfe schreiten. Sie sind

schon vor den formellen Kräften im Einsatzraum und meist auch noch dort, wenn die formellen Einsatzkräfte schon wieder abgezogen sind (Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015, S. 359).

Über die Beteiligung ortsansässiger Betroffener hinaus ist – wohl auch durch moderne Informationsmöglichkeiten und soziale Medien gefördert – eine Entwicklung zu bemerken, die im Zuge eines Ereignisses sehr rasch und auch in großer Zahl Menschen mit dem Motiv zur Hilfeleistung mobilisiert. Sie bewegen sich im Sinn der vorgestellten Theorie von Konvergenz zum Schadensraum (Fritz & Mathewson, 1957), obwohl sie sich zuvor auf solches Engagement in keiner Weise vorbereitet oder bereits an Initiativen teilgenommen haben.

In der deutschen und österreichischen Betrachtung findet diese Thematik erst seit kurzem breitere Beachtung und Berücksichtigung in den Planungen der formellen Einsatzdienste. Bislang wurden ungebundene, nicht in einem professionellen Hilfsapparat integrierte Personen im Schadensraum seitens der dort „amtlich“ agierenden Dienste – wie in allen professionell und stringent aufgesetzten Katastrophenmanagementsystemen (Whittaker, McLennan, & Handmer, 2015, S. 358) – eher als störend und hinderlich empfunden. Das mag in Österreich auch der Tatsache geschuldet sein, dass zB das Rettungs- und Feuerwehrwesen funktionierende Einheiten in feiner Granularität bis in Teilgemeinden hinein betreibt. So bestehen zB mit 4.900 Ortsfeuerwehren im Durchschnitt zwei Feuerwehren pro österreichischer Gemeinde (Jachs S. , 2011, S. 125). Damit das Potenzial für ungebundene Freiwillige weitgehend ausgeschöpft, weil ein Großteil derer, welche bereit sind sich in der Katastrophenhilfe zu engagieren, wohl schon in regionalen Gliederungen formeller Organisationen gebunden sind. Aufgrund der Werte aus den Freiwilligenberichten und anderen festgestellten Entwicklungstendenzen und nicht zuletzt der Erfahrungen aus den Initiativen während der großen Migrations- und Fluchtbewegung ab 2015 rückt die Einbindung spontaner Freiwilliger nun verstärkt in den Fokus der innerösterreichischen Überlegungen.

2007 wurde diesbezüglich ein erster oder Zwischen-Schritt mit der Gründung des Team Österreich gemacht. Entstanden aus einerseits der Suche des ORF Hitradios Ö3 nach sinnstiftenden Initiativen im Sinne von „Public Value“ und andererseits internationalen Erfahrungen aus der Rotkreuz-Bewegung gründeten die beiden Institutionen gemeinsam das Team Österreich, jene Plattform, über welche sich engagierte Bürgerinnen und Bürger registrieren und ihre Bereitschaft zur Hilfeleistung anbieten können.

Team Österreich schließt eine Lücke zwischen „klassischer“ formeller (einsatztauglich organisierter) und informeller Freiwilligenarbeit, indem sie diese auf ein Mindestniveau an Plan- und Führbarkeit hebt. Allenfalls notwendige Hilfe kann so rasch, zielgerichtet und effektiv organisiert werden.

Es bleibt den Mitgliedern des Teams-Österreich unbenommen, sich von Mal zu Mal zu Einsätzen zu melden oder nicht. Wenn sie am Einsatz teilnehmen wollen, haben sie sich in die vorgegebene Ordnung einzufügen. Darüber hinaus bestehen keine weiteren

Ausbildungserfordernisse oder Obliegenheiten, wie sie normalerweise Mitglieder formeller Organisationen treffen. Im Fall eines Einsatzes werden die Team-Österreich-Mitglieder gezielt informiert und alarmiert. Deren spontaner Handlungsspielraum ist aber durch das Erfordernis, zum Einsatz direkt angefordert zu werden, und nicht einfach selbst aktiv werden zu sollen, stark eingeschränkt.

Durch diese teilweise und temporäre Formalisierung des Engagements werden durch Unterweisung und professionelle Führung der Team-Österreich-Mitglieder die Einsatzsicherheit wesentlich erhöht, zudem genießen die Team-Österreich-Mitglieder für den Einsatz Versicherungsschutz (Unfall, Haftpflicht und Rechtsschutz) wie die Mitglieder der formellen Organisationen.

6.2 Schlussfolgerungen

„Der demographisch bedingte Rückgang der humanen und finanziellen Ressourcen für den Bevölkerungsschutz wäre unproblematisch, wenn gleichzeitig auch die Anforderungen an den Bevölkerungsschutz zurückgehen würden.“ (Petersen, 2012, S. 45)

Damit bringt Petersen einen wesentlichen Aspekt auf den Punkt. Die demografische Änderung führt voraussichtlich zu einem Rückgang der personellen Ressourcen für die Freiwilligenarbeit, die Anforderungen an diese werden aber potenziell steigen. Soll das Freiwilligenwesen im Katastrophenschutz also Leistung und Umfang beibehalten, werden anteilig mehr Personen in die Freiwilligendienste in der Katastrophenhilfe einzubinden sein.

Die beiden beispielhaft angeführten Einsätze zeigen unterschiedliche Zugänge zur Einbindung informeller Freiwilligenarbeit.

Beim Hochwasser 2013 wurde erstmals das Team Österreich in großem Stil zum Einsatz gebracht. Das Team Österreich bietet durch seine Vororganisation praktisch semi-formelle Freiwilligenarbeit. Innerhalb des Österreichischen Roten Kreuzes war ob des in Aussicht genommenen Einsatzumfanges eine gewisse Anspannung gegeben, ob die 2007 bei der Gründung gefassten Pläne und Konzepte so greifen würden, dass ein sinnvoller Einsatz daraus erwachsen konnte. Die Einrichtung eines klassischen Führungsstabs zur Einsatzabwicklung des Team Österreich war so noch nicht geplant oder vorgegeben worden. Es lagen zwar viele Informationen und Festlegungen für die einzelnen Team-Österreich-Mitglieder vor, aber der Einsatzüberbau war im Vorfeld offengelassen worden. Der Einsatz war für alle Beteiligten neu und komplex. Niemand wusste, wie Team-Österreich-Mitglieder „funktionieren“ würden bzw. wie das Österreichische Rote Kreuz in der Lage wäre, diesen zu führen. Gerade deshalb bot sich die Einrichtung eines Stabes gemäß der SKKM-Richtlinie an. Mit der richtlinienkonformen Einrichtung des Stabes und der Anwendung aller sonstiger Führungsverfahren und Führungsmittel des Österreichischen Roten Kreuzes hatten alle Mitwirkenden den Vorteil, zumindest in der Führungsorganisation auf Bewährtes, Bekanntes und Trainiertes zurückzugreifen. Die unmittelbaren Führungskräfte der Team-Österreich-Gruppen meldeten rück, dass die Team-Österreich-Mitglieder die gebotene Führungsarbeit positiv angenommen hatten. Damit konnte der Einsatz letztlich zur Zufriedenheit aller Beteiligter durchgeführt werden. Im Zuge desselben Hochwasserereignisses

wurde das Team Österreich auch in einigen anderen Schadensräumen erfolgreich eingesetzt.

Eine Zusammenschau des Führungssystems der SKKM-Richtlinie (BMI, 2007) mit der später gefassten ISO-Norm (ISO, 2011) zeigt, dass die SKKM-Richtlinie in Form und vor allem der intendierten Wirkung der ISO 22320 entspricht. Eine weitere ISO Richtlinie (ISO, 2017) zur Einbindung spontaner Freiwilliger findet sich, wiewohl auch erst viel später herausgegeben, in weiten Teilen der Festlegungen zum Team Österreich.

Jedenfalls aber stellt das Team Österreich eine für den Katastrophenhilfeinsatz geeignete kanalisierte Form informeller Freiwilligenarbeit dar.

Die große Flucht und Migrationsbewegung ab 2015 nach und durch Österreich stellte ganz neue Herausforderungen. Schon in der Genese der sogenannten Flüchtlingskrise traten Besonderheiten auf. Zunächst fehlt das übliche abrupte Auslöseereignis, welches üblicherweise den Start der Katastrophenbewältigungsphase im Katastrophenmanagement markiert. Zum Terminus Krise verständigten sich die Verantwortlichen der Republik auch, weil die Lage zwar den in der Katastrophendefinition (ASI/ON, 2011) festgelegten koordinierten Einsatz der dafür notwendigen Kräfte und Mittel erforderte, die Gefährdung von Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, der Umwelt oder bedeutender Sachwerte in außergewöhnlichem Ausmaß aber im Hinblick auf die eigene Bevölkerung nicht unbedingt gegeben schien. Es handelte sich um keine Katastrophe nach den Intentionen der Katastrophenschutzgesetzgebung, dennoch waren tausende Menschen von der Situation massiv betroffen und der Handlungsbedarf offenbar. Gleichzeitig setzte vor der offensichtlichen Not der Betroffenen eine politische Debatte über die Ursachen und die notwendige Gegenstrategien ein, welche aber für die schon vor Ort und in Not befindlichen keine Abhilfe schaffen konnte.

In dieser Gemengelage, der die staatlichen Institutionen teilweise hilf- aber auch initiativlos gegenüberstanden, zeigte sich aufwachsendes zivilgesellschaftliches Engagement in verschiedensten Formen. Neben und mit den etablierten Hilfsorganisationen traten erstmals ungebundene Helferinnen und Helfer, im Sinne der jüngst beschriebenen „emergent groups“ (vgl. zB Twigg & Mosel, 2017) in großer Zahl auf den Plan. Die Bewegung konnte beweisen, wie leistungsfähig die österreichische Gesellschaft darin ist, auch bei zumindest teilweisem Staatsversagen (Simsa, et al., 2016, S. 1) eine humanitäre Katastrophe zu verhindern.

Aus dieser gemeinsamen Anstrengung wird aber noch zu lernen sein, wie die Kooperation mit und die Einbindung von spontanen, ungebundenen Freiwilligen verbessert werden kann. Die Grundlagen und entsprechende Aufmerksamkeit scheint in den meisten in Frage kommenden Organisationen gegeben. Weitere Planungen und Vorbereitungen für zukünftige Einsätze im Sinne der ISO 22319 als Richtlinie für den Einsatz spontaner Freiwilliger scheinen aber geraten. Als gut geeignetes Informations- und Mobilisierungsmittel hat sich auch in zahlreichen Aktivitäten der Flüchtlingsbetreuung das Team Österreich gezeigt. So wurden im Zeitraum 2015-2016 rund 175.000 Alarm-SMS an Team-Österreich-Mitglieder für Einsätze in der Betreuung der Menschen auf der Flucht ausgelöst (s. Team-Österreich-Einsatzdaten, S. 93).

6.3 Perspektiven

Unter den genannten Umständen zeigt sich die österreichische Katastrophenhilfe im Hinblick auf ihre starke Freiwilligenkomponente als nach wie vor sehr leistungsfähig. Auch scheinen jene, die „österreichische Seele“ der Beteiligten berücksichtigenden, Koordinationsinitiativen vor dem Hintergrund, einer vom Föderalismus geprägten Gesetzeslandschaft, durchaus zielführend. Dieses Vorgehen bildet auch den in der ISO 22320 - Richtlinien für bzw. Anforderungen an ein Führungssystem in der Katastrophenhilfe (ISO, 2011 und 2017) multi-hierarchischen Führungsprozess gut ab.

Jedenfalls ist an der Absicherung der Einsatzstärke des Katastrophenhilfesystems über die Freiwilligenlandschaft zu arbeiten. Zu den rund 360.000 formell Engagierten stehen dem System aktuell zusätzlich ca. 170.000 bis 290.000 informelle Freiwillige zur Verfügung (siehe Beteiligung der österreichischen Bevölkerung an Freiwilligenarbeit, S.28). Die weitere Entwicklung ist von zwei Fakten geprägt. Die Bevölkerung altert, und trotz nomineller Zunahme der Gesamtbevölkerung bleibt die Basis zur Rekrutierung neuen Freiwilliger absehbar konstant (s. Demografischer Wandel, S.5). Die Anforderungen an die Katastrophenhilfsdienste werden gleichzeitig absehbar steigen (s. Änderung der Risikolandschaft, S.4). Damit sind die formellen Freiwilligenorganisationen gefordert, die eigenen einsetzbaren Mitarbeiterstände hoch zu halten. Sicher wird es auch erforderlich, das Potenzial aufwuchsfähiger freier Initiativen zu berücksichtigen und Modelle und Mittel zur Einbindung dieser zu entwickeln.

Potenzial besteht bei Freiwilligen, welche sich in ihrer Standard-Biografie nicht fest an Dienste oder Organisationen binden können oder wollen. Diese im Einsatzfall und bei deren Bereitschaft effektiv und effizient in den Einsatz zu bringen, kann erheblichen Mehrwert für die Einsatzstärke generieren.

Bislang in der nationalen Katastrophenhilfe erst ansatzweise verwirklicht sind auch Ansätze der Digitalisierung in der Katastrophenhilfe so, dass auch neue Freiwillige eingebunden werden können. Erste etablierte Einsatzfelder in der Lawinenprognose, wo mittlerweile die Erhebung und digitale Erfassung von Schneeprofilen durch kundige Freiwillige etabliert ist, zeigen einen vielversprechenden Weg. Fragen der Kommunikation, der Auswertung komplexer Datenbestände, die Nutzungsmöglichkeiten geografischer Informationssysteme oder zB der Kartenerstellung eröffnen ein weites Spektrum, die digitale Option weiter zu entwickeln.

Zwischenzeitlich ist es unmittelbar möglich und wichtig, den aktuellen Forschungsstand mit den Erfahrungen der letzten Einsätze zusammenzuführen und daraus – den international vorliegenden Mustern folgend – Handlungsanleitungen für den Einsatz von Freiwilligenarbeit in allen Formen und die Kooperation mit neuen Freiwilligeninitiativen zu erstellen und zu erproben.

7 Literaturverzeichnis

- ÖBFV. (2017). *Statistik 2016 - Ein Kurzüberblick über das Leistungsspektrum der österreichischen Feuerwehren*. (Österreichischer Bundesfeuerwehrverband, Hrsg.) Abgerufen am 27. 08 2017 von Österreichischer Bundesfeuerwehrverband / Downloads / Statistiken des ÖBFV: http://www.bundesfeuerwehrverband.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Statistiken/STATISTIK_2016_Kurzversion_v2.pdf
- ÖIF. (2015). *Asyl und Flucht 2015*. (Österreichischer Integrationsfonds, Hrsg.) Wien: Österreichischer Integrationsfonds.
- ÖRK. (Juli 2007). Die einzelnen Stationen der Hilfe. *Info aktuell* (3), S. 5.
- ÖRK. (Juli 2007). Eine Erfolgsgeschichte. *Info aktuell* (3), S. 5.
- ÖRK. (2016). *Bilanz der Menschlichkeit - Jahresbericht des Österreichischen Roten Kreuzes 2015*. Wien: Österreichisches Rotes Kreuz.
- ÖRK. (2017). *Bilanz der Menschlichkeit - Jahresbericht des Österreichischen Roten Kreuzes 2016*. Wien: Österreichisches Rotes Kreuz.
- ÖRK. (2017). *Team Österreich*. (ÖRK, Herausgeber) Abgerufen am 23. Sept. 2017 von <https://www.teamoesterreich.at/toe/>
- Annerl, G. (2008). 1938: Der "Anschluss" und die Folgen für die Feuerwehren. (NÖ Landesfeuerwehrverband, Hrsg.) *Brand aus*(3), 56-57.
- ASI/ON. (2011). ÖNORM S 2304, integriertes Katastrophenmanagement - Benennungen und Definitionen. Wien: Austrian Standards Institute / Österreichisches Normungsinstitut.
- Ataç, I. (2015). Freiwilligenarbeit als Notnagel oder Neuformierung von Zivilgesellschaft? (BEIWEGUM, Hrsg.) *Kurswechsel*(4), S. 80-84. Abgerufen am 04. Okt. 2017 von http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/KW_4_2015_Atac.pdf
- Bücherl, G. (2014/2). Wir packen an! Team Bayern organisiert Laienhelfer im Katastrophenfall. (BBK, Hrsg.) *Bevölkerungsschutz*, S. 38-40.
- Balas, M., & Glas, N. (2015). *Freiwilligenengagement in der Zukunft! Maßnahmen für die langfristige Absicherung der Freiwilligenarbeit im Katastrophenschutz*. Wien: Umweltbundesamt GmbH, Spittelauer Lände 5, 1090 Wien/Österreich. Abgerufen am 24. 07 2017 von <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0529.pdf>
- Barsuhn, H., Becker, A., Kircher, F., Lawrenz, C., Sticher, B., & Will, A. (2014). (B. Sticher, Hrsg.) Abgerufen am 23. 09 2017 von <http://www.kat-leuchtturm.de/veroeffentlichungen.html>
- BMASK. (2009). *Freiwilliges Engagement in Österreich (1. Freiwilligenbericht)*. (BMASK, Hrsg.) Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK).

- BMASK. (2015). *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des Freiwilligen Engagements in Österreich (2. Freiwilligenbericht)*. (BMASK, Hrsg.) Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK).
- BMI. (2007). SKKM - Richtlinie für das Führen im Katastropheneinsatz. Wien: Bundesministerium für Inneres.
- BMI. (Juli 2009). SKKM - Strategie 2020. Wien: Bundesministerium für Inneres.
- BMI. (2013). SKKM - Rechtliche und organisatorische Grundlagen. (A. I. Bundeministerium für Inneres, Hrsg.) Bundeministerium für Inneres.
- bmvit. (2015). *Hochwasserdokumentation Donau 2013*. (bmvit, Hrsg.) Wien: Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.
- Brunner, K. (1959). Die Schlacht von Solferino : Gedenktag zum 24. Juni 1859. *Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift*, 125(6), S. 403. doi:10.5169/seals-37827
- Commonwealth of Australia. (2010). *Spontaneous Volunteer Management Resource Kit*. Abgerufen am 05. Okt. 2017 von <https://www.dss.gov.au/our-responsibilities/communities-and-vulnerable-people/publications-articles/spontaneous-volunteer-management-resource-kit>
- DFV. (2014). Deutscher Feuerwehrverband. *Die Integration von Spontanhelferinnen und Spontanhelfern in den Katastrophenschutz*. Abgerufen am 17. Sept. 2017 von http://www.feuerwehrverband.de/fileadmin/Inhalt/FACHWISSEN/Fachempfehlungen/DFV-Fachempfehlung_Spontanhelfer.pdf
- DRK. (2013). *Die Rolle von ungebundenen Helfern und Sozialen Netzwerken bei der Bewältigung des Jahrhunderthochwassers im Juni 2013*. (DRK, Hrsg.) Abgerufen am 09. 09 2017 von Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE): http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2013/10/NL22_DRK_Definition.pdf
- Dunant, H. (1988). *Eine Erinnerung an Solferino* (Jubiläumsausgabe 125 Jahre Rotes Kreuz Ausg.). (S. R. Kreuz, Hrsg., & R. Tüngel, Übers.) Bern: Kümmerle und Frey AG.
- Erkens, H. (2016). Rechtliche Koordinaten für den Einsatz von Spontanhelfern. (BBK, Hrsg.) *Bevölkerungsschutz*(2), S. 28-32.
- Frühwirth, R., & Lachmayer, K. (2015). Privatisierung der Flüchtlingsbetreuung. (BEIWEGUM, Hrsg.) *Kurswechsel*(4), S. 70-74. Abgerufen am 04. Okt. 2017 von http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/KW_4_2015_Fr%C3%BChwirth-Lachmayer.pdf
- Freiwilligengesetz. (2016). In Republik Österreich (Hrsg.), *Freiwilligengesetz StF BGBl I Nr. 17:2012 Änderungen BGBl. I Nr. 163/2013 und BGBl. I Nr. 144/2015*. Wien: Republik Österreich.

- Fritz, C. E., & Mathewson, J. H. (1957). *Convergence Behavior in Disasters*. Washington D.C.: National Academy of Sciences - National Research Council.
- Habersack, H., Bürgel, J., Kanonier, A., Neuhold, C., & Schober, B. (2015). *FLOODRISK-E(valuierung) - SYNTHESBERICHT*. (BMfLFUW, Hrsg.) Wien.
- Harris, M., Shaw, D., Scully, J., Smith, C. M., & Hieke, G. (12. 06 2016). The Involvement/Exclusion - Paradox of Spontaneous Volunteering: New Lessons and Theory From Winter Flood Episodes in England. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46(2), S. 352–371. doi:10.1177/0899764016654222
- IFES. (2013). Studienbericht - Freiwilliges Engagement in Österreich - Bundesweite Bevölkerungsbefragung 2012. (S. u. Bundesministerium für Arbeit, Hrsg.) Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.
- ISO. (01. Nov. 2011). ISO 22320:2011 Societal security — Emergency management — Requirements for incident response. Genf: International Organisation for Standardization.
- ISO. (Apr. 2017). ISO 22319 Security and resilience — Community resilience — Guidelines for planning the involvement of spontaneous volunteers. Genf: International Organisation for Standardization.
- ISO. (2017). ISO 22320:2017 (E) - Security and resilience — Emergency management — Guidelines for incident response. Genf: International Organization for Standardization.
- Jachs, S. (2011). *Einführung in das Katastrophenmanagement*. Hamburg: tredition GmbH.
- Jachs, S. (24. März 2011). Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement. *Aus dem Inneren*. (BMI, Hrsg.) Wien: BMI. Abgerufen am 06. Okt. 2017 von http://www.bmi.gv.at/204/Download/files/Staatliches_Krisen_und_Katastrophenschutzmanagement.pdf
- Jiranek, P., Wehner, T., & Kals, E. (2015). Soziale Gerechtigkeit – ein eigenständiges Motiv für Freiwilligenarbeit. In T. Wehner, & S. T. Güntert (Hrsg.), *Psychologie der Freiwilligenarbeit* (S. 95-108). Berlin Heidelberg: Springer Verlag.
- Kübler, A. (1942). Henri Dunant, die Schlacht von Solferino und die Anfänge des Roten Kreuzes. *kulturelle Monatsschrift*, 2(8), S. 10. doi:10.5169/seals-288904
- Kalisch, D., Hahn, C., Engelbach, W., & Meyer, A. (Aug. 2014). Integration von Freiwilligen in das Krisenmanagement. Stuttgart: Fraunhofer Verlag.
- Kastner, R. P. (2014). Katastrophe und Freiwilligenhilfe : das zivile Potenzial für Ersthilfe und Wiederaufbau in Österreich und den USA. *Masterarbeit* . Graz: Universität Graz.
- Kendra, J. M., & Wachtendorf, T. (2002). *Rebel Food... Renegade Supplies: Convergence after the World Trade Center Attack. Preliminary Paper 316*. Newark: Disaster Research Center. University of Delaware.

- Kircher, F. (2014/8). Ungebundene Helfer im Katastrophenschutz. *Deutsche Feuerwehr Zeitung Brand Schutz*, S. 593-597. Abgerufen am 24. 07 2017 von http://www.kat-leuchtturm.de/assets/content/images/pdfs/593_597_Kircher.pdf
- Klenter, P. (2015). Arbeitsmarktneutralität von Freiwilligendiensten und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates. In T. Bibisidis, J. Eichhorn, A. Klein, C. Perabo, & S. Rindt (Hrsg.), *Zivil - Gesellschaft - Staat* (S. 151-166). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Langenbucher, W. R. (2013). Öffentliche Medien oder: Die Infrastrukturen gesellschaftlicher Kommunikation. In N. Gonser (Hrsg.), *Die multimediale Zukunft des Qualitätsjournalismus* (S. 7-14). Wiesbaden: Springer VS.
- Lowe, S., & Fothergill, A. (2003). A need to help: Emergent volunteer behavior after September 11th. *Beyond September 11th: An account of post-disaster research*, 293-314.
- Malli, A. (2013). Die sozialen Aktivitäten von Ö3 und das Team Österreich als Paradebeispiel für Public Value. In N. Gonser (Hrsg.), *Die multimediale Zukunft des Qualitätsjournalismus* (S. 155-170). Wiesbaden: Springer VS. doi:10.1007/978-3-658-01644-9
- Marecek, T. (21. Juni 2013). Hochwasser: Rotes Kreuz zieht Bilanz . APA OTS. (Österreichisches Rotes Kreuz, Hrsg.) Wien. Abgerufen am 05. Okt. 2017 von https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130621_OTS01
- Max, M. (2016). Professionelle Integration von freiwilligen Helferinnen und Helfern in Krisenmanagement & Katastrophenschutz (INKA). Berlin: DRK Sicherheitsforschung. Abgerufen am 09. Sept. 2017 von <http://docplayer.org:22629621-Professionelle-integration-von-freiwilligen-helferinnen-und-helfern-in-krisenmanagement-katastrophenschutz-inka.html>
- Munich Re. (2017). Topics GEO - Naturkatastrophen 2016 Analysen, Bewertungen, Positionen - Ausgabe 2017. München: Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft.
- Neufeind, M., Güntert, S. T., & Wehner, T. (2015). Neue Formen der Freiwilligenarbeit. In T. Wehner, & S. T. Güntert (Hrsg.), *Psychologie der Freiwilligenarbeit* (S. 195-217). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.
- Neumüller, M., & Gonser, N. (2013). Alles anders? – Unterscheidbarkeit als Kriterium für Public Value. In N. Gonser (Hrsg.), *Die multimediale Zukunft des Qualitätsjournalismus* (S. 15-34). Wiesbaden: Springer VS.
- Oostlander, J., Güntert, S. T., & Wehner, T. (2015). Motive für Freiwilligenarbeit – der funktionale Ansatz am Beispiel eines generationenübergreifenden Projekts. In S. T. Güntert, & T. Wehner (Hrsg.), *Psychologie der Freiwilligenarbeit* (S. 59-76). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

- ORF. (2016-17). *Public Value Bericht 2016-17*. Von http://zukunft.orf.at/show_content.php?sid=147&pvi_id=1800&pvi_medientyp=t&oti_tag=PVB%2016/17 abgerufen
- Petersen, T. (2012). Demografie und Bevölkerungsschutz. *Ehrenamt im Bevölkerungsschutz*. (Deutsches Rotes Kreuz, Hrsg.) Abgerufen am 17. Sept. 2017 von http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/rettungsdienste/Dokumentation_Symposium_Ehrenamt.pdf
- Schenk, M. (2015). Traiskirchen: „Wir sind nur Dienstleister“. (BEIWEGUM, Hrsg.) *Kurswechsel*(4), S. 75-79. Abgerufen am 04. Okt. 2017 von http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/KW_4_2015_Schenk.pdf
- Schneider, G. (1991). Die Entwicklung des niederösterreichischen Feuerwehrwesens bis 1870 und die Einflüsse aus Deutschland. Wien: NÖ Landesfeuerwehrverband.
- Schwarzenegger, A., & Renteria, H. R. (Nov. 2001). They will come: Post-Disaster Volunteers and Local Governments. Los Angeles: Governor's Office of Emergency Services, Earthquake Program, State of California .
- Schweer, B., Ohder, C., Sticher, B., Geißler, S., & Röpcke, J. (2014). *Katastrophenschutz im Umbruch Ansätze der Bürgeraktivierung und -einbeziehung im internationalen Vergleich*. Hochschule für Wirtschaft und Recht , Berlin.
- Shaw, D., Smith, C. M., Heike, G., Harris, M., & Scully, J. (Juli 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.
- Simsa, R., Auf, M., Bratke, S.-M., Hazzi, O., Herndler, M., Hoff, M., . . . Rothbauer, J. (2016). *Beiträge der Zivilgesellschaft zur Bewältigung der Flüchtlingskrise – Leistungen und Lernchancen*. Wien: WU Wien, Departement Sozioökonomie & NPO & SE Kompetenzzentrum.
- Statistik Austria. (2008). *Struktur und Volumen der Freiwilligenarbeit in Österreich*. (S. u. BMASK (Bundesministerium für Arbeit, Hrsg.) Wien: BMASK. Abgerufen am 09. 07 2017 von VORARLBERG ONLINE: <http://www.vol.at/struktur-und-volumen-der-freiwilligenarbeit-in-osterreich/2935030>
- Stiefbold, S. (2016). Erfahrung und Erzählung. In B. Rieken (Hrsg.), *Erzählen über Katastrophen* (S. 101-114). Münster: Waxmann Verlag.
- Tröbinger, T. (2010). Motive und Einflussfaktoren ziviler Katastrophenhilfe. *Masterarbeit*. Graz: Universität Graz.

- Twigg, J., & Mosel, I. (August 2017). Emergent groups and spontaneous volunteers in urban disaster response. *Environment and Urbanization* · August 2017, 1-16. (I. I. (IIED), Hrsg.) www.sagepublications.com.
- Vöge, M., Böttche, C., & Kühn, O. (Sept. 2015). Professionelle Integration von freiwilligen Helfern in Krisenmanagement und Katastrophenschutz. (B. Feuerwehr, Hrsg.) Berlin.
- Wachtendorf, T., & Kendra, J. M. (2004). *Considering Convergence, Coordination, and Social Capital in Disasters - Preliminary Paper 342a* . Winnipeg, Manitoba, Canada: University of Delaware, Disaster Research Center.
- wald.zeit. (17. Sept. 2017). Leben mit Naturgefahren. (Verein wald.zeit Österreich, Hrsg.) *Kurier*.
- Wehner, T., Güntert, S. T., Neufeind, M., & Mieg, H. A. (2015). Frei-gemeinnützige Tätigkeit: Freiwilligenarbeit als Forschungs- und Gestaltungsfeld der Arbeits- und Organisationspsychologie. In T. Wehner, & S. T. Güntert (Hrsg.), *Psychologie der Freiwilligenarbeit* (S. 3-20). Berlin Heidelberg: Springer-Verlag. doi:10.1007/978-3-642-55295-3
- Wenzel, D., Beerlage, I., & Springer, S. (2012). *Motivation und Haltekraft im Ehrenamt*. Freiburg: Centaurus Verlag.
- Whittaker, J., McLennan, B., & Handmer, J. (Sept. 2015). A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction*(13), S. 358–368.

8 Anhang

8.1 Anhang 1: Datenbeschreibung Team-Österreich-Daten

8.1.1 Bevölkerungsdaten

Zur Ermittlung der Relation zwischen der Anzahl Team-Österreich-Mitglieder pro Bundesland wurden weiter folgende Daten der Statistik Austria herangezogen:

Bevölkerung im Jahresdurchschnitt 2016 nach NUTS Regionen und breiten Altersgruppen, STATISTIK AUSTRIA, Statistik des Bevölkerungsstandes. Erstellt am 23.05.2017 abgefragt von: http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=065122 am 22. Sept. 2017.

8.1.2 Team-Österreich-Daten allgemein

Das Österreichische Rote Kreuz (Generalsekretariat, Wiedner Hauptstraße 32, 1040 Wien) verwaltet die Anmeldedaten der Mitglieder und die Daten der Einsatzalarmierungen des Team Österreich für die gemeinsame Initiative von Hitradio Ö3 und dem Österreichischen Roten Kreuz in einer von diesem gehosteten Datenbank.

Für diese Arbeit wurden Daten des Team Österreich gemäß folgender Beschreibung durch das Österreichische Rote Kreuz mit Stand 31. Juli 2017 (Datenabfrage am 09. August 2017) unter Auflagen (Erklärung zur Vertraulichkeit der Einzeldaten, Verwendung der Daten ausschließlich zu Forschungszwecken im Rahmen der Erstellung dieser Masterarbeit, Einhaltung aller Bestimmungen des Datenschutzgesetzes) zur Verfügung gestellt.

8.1.3 Team-Österreich-Mitgliederdaten

Die Mitgliederdaten werden durch diese selbst über eine Web-Oberfläche eingegeben und administriert. Jedes Mitglied registriert sich mit einer entsprechenden ID und fügt dann die erforderlichen Daten ein. Notwendige Erklärungen werden durch elektronische Deklaration (zB Anhaken einer Checkbox) gegeben. Die Datenbank steht auch den Team-Österreich-Betreuerinnen und Betreuern an den Dienststellen für deren jeweils örtlichen Zuständigkeitsbereich zur Verfügung und wird zur Mitgliederbetreuung verwendet (Information, Einladung zur Schulung u.a.).

Von den Mitgliederdaten standen insgesamt 43.323 Datensätze zur Verfügung, von welchen jedoch 244 (0,56%) wegen inkonsistenter Information als „missing values“ ausgeschieden werden mussten. Damit sind 43.079 Datensätze als jeweilige Grundgesamtheit in den Analysen berücksichtigt.

Der Einsatz informeller Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe

Der anonymisierte Auszug der Mitgliederdaten trägt folgenden Informationen:

Datensatzbeschreibung Team-Österreich-Mitglieder:

Datenbeschreibung	Datenfeldname
Eindeutigkeitsmerkmal	ID
Geschlecht	PER_GESCHLECHT
Geburtsdatum	PER_GEBDAT
Registrierungsdatum beim Team Österreich	PER_ANGEMELDET
letzte Anmeldung des Mitglieds bei der Team-Österreich-Datenbank	PER_LETZTERLOGIN
Wohnort, Postleitzahl	ORT_PLZ
Wohnort Name	ORT_NAME
Wohnort, Gemeinde-ID: Information zu Bundesland, Bezirk und Gemeinde	ORT_GMD_ID
Bereitschaft zur Mitarbeit in folgenden Bereichen: ... zur Unterstützung bei administrativen Tätigkeiten. ... zur Nachbarschaftshilfe. ... zur Unterstützung bei Informationstätigkeiten (z.B. Flugblätter verteilen, im Call-Center). ... zur Unterstützung bei der Betreuung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen. ... zur Unterstützung bei Logistik-Aufgaben (z.B. sammeln, sortieren, verpacken, ...). ... zur Unterstützung bei Sicherungsarbeiten (z.B. Zutrittskontrolle, Portiertätigkeit). ... zur Mithilfe bei Aufräumarbeiten. ... zur Unterstützung bei anderen Hilfsaktivitäten.	KAT_HILFE

Aus diesen Daten konnten die Analysen zu den Mitgliedern (Altersverteilungen, regionale Verteilung etc.) gewonnen werden.

8.1.4 Team-Österreich-Einsatzdaten

Die Einsatzdaten werden durch das Österreichische Rote Kreuz im Zuge von Alarmierungen und im Einsatzablauf generiert.

Als Einsatzdaten standen 387 Datensätze zur Verfügung. Davon wurden 65 ausgeschieden, weil diese offenbar jeweils zu Datenbank- oder Alarmierungstests verwendet wurden und keinen realen Einsätzen zugrunde lagen. Bei weiteren 64 Einträgen wurden keine Alarmierungen dokumentiert. Somit sind 257 Datensätze von Februar 2009 bis Juli 2017 als jeweilige Grundgesamtheit in den Auswertungen.

Datenbeschreibung	Datenfeldname
Event-Beginn	EV_BEGINN
Event Kurzbezeichnung	EV_KURZ
Langbezeichnung	EV_TEXT
Information zu: ZUGEORDNET (für Alarmierung ausgewählt) ALARMIERT ZUSAGE ABSAGE NOSHOW AWUNKLAR RESERVE IMEINSATZ TEILGENOMMEN STORNIERT	ZUWEISUNG

Die Daten in dem Bereich sind bis zur Anzahl Alarmierungen konsistent. Allerdings lassen die Rückmeldungen und die Einsatzdokumentation große Lücken erkennen, so dass über die Zahl tatsächlich an Einsätzen teilgenommen habender Team-Österreich-Mitglieder kaum seriöse Angaben gemacht werden kann.

8.2 Anhang 2: Team-Österreich-Unterlagen

8.2.1 Funktionsprofil für Team-Österreich-Gruppenbetreuer/innen

Team Österreich Gruppenbetreuer im Einsatz



Ziel der Funktion:
AnsprechpartnerIn und Führung der Team Österreich Mitarbeiter im Einsatz

Bereich:	G & K
direkte/r Vorgesetzte/r:	Bezirksstellenkommandant
wird vertreten durch:	Beauftragten des Bezirksstellenkommandanten
direkt unterstellte Mitarbeiter:	Team Österreich Mitarbeiter

Beschreibung der Verantwortlichkeiten:
Einführung in die Einsatzlage, Vorbereitung und Übernahme des Materials
Eventuell Durchführung des Briefings der Team Österreich Mitarbeiter
Team Österreich Mitarbeiter in den Einsatz führen
Im Bedarfsfall: Eingliederung der Team Österreich Einheit in andere Einsatzorganisationen Oder: Eigenständiges Arbeiten der Einheiten im Einsatzraum
Ansprechpartner während des Einsatzes für den Vorgesetzten und dessen Vertreter
Rückführen der Team Österreich Mitarbeiter zum Ausgangspunkt
Eventuell Durchführung des Debriefings im Bedarfsfall mit KI Mitarbeiter

Schnittstellen Kommunikation:	
Funktion	Ausprägung (Beratung, Information, Kontrolle, Koordination, Vernetzung, Soziale Kommunikation)
INTERN	
Bezirksstellenkommandant und Stellvertreter	Information
EXTERN	
Team Österreich Mitarbeiter	Koordination, Kontrolle
Anforderer (Hausbesitzer, Gemeinde,...)	Abklärung des Arbeitsauftrages

Team Österreich Gruppenbetreuer im Einsatz



Kompetenzen:

Fachliche Kompetenz				Handlungskompetenz			
Der Mitarbeiter besitzt alle für seine Aufgabenbereiche erforderlichen Fachkenntnisse und Fachqualifikationen.				Umfasst die Fertigkeiten, Verhaltensweisen und Erfahrungen, die notwendig sind, um eine Aufgabe bzw. Handlung effizient und erfolgreich setzen zu können. Bei Führungskräften schließt dies auch die notwendigen Führungskompetenzen ein.			
Kompetenz	V	R	W	Kompetenz	V	R	W
Fachwissen Rotes Kreuz	✓			Motivator	✓		
Führungskräfteausbildung Ebene 1			✓				

Persönliche Kompetenz				Soziale Kompetenz			
Die notwendigen Charaktereigenschaften, Persönlichkeitsmerkmale, sowie psychische und physische Voraussetzungen um die Aufgaben erfolgreich und effizient bewältigen zu können.				Umfasst die für die Gestaltung der Zusammenarbeit, der Kommunikation, dem Umgang mit Kunden, Kollegen und Führungskräften und der Bewältigung von Konflikten sozialen Verhaltensweisen und Umgangsformen.			
Kompetenz	V	R	W	Kompetenz	V	R	W
Enthusiasmus			✓	Einfühlungsvermögen			
Durchsetzungsfähigkeit			✓	Kontaktfähigkeit	✓		
Arbeiten unter schwierigen Bedingungen							

V = Vorausgesetzt extern (= vor Antritt der Stelle erforderlich)
 R = Rotes Kreuz (= im Roten Kreuz erwerbbar, jedoch vor Antritt der Stelle erforderlich)
 W = Wünschenswert (= nicht unbedingt erforderlich, aber entscheidend bei gleichwertigen Kandidaten)

In dieser Stellenbeschreibung sind die wichtigsten Aufgaben der Mitarbeiterin/des Mitarbeiters angeführt. Alle anderen Aufgaben, die hier nicht ausdrücklich angeführt sind, sich aber sinngemäß aus der Gesamttätigkeit ergeben oder als Weisung vom Vorgesetzten angeordnet werden, müssen gleichfalls umgesetzt werden.

8.2.2 Ausschreibung für Team-Österreich-Gruppenbetreuer/innen



Aus Liebe zum Menschen.



**ÖSTERREICHISCHES
ROTES KREUZ**
NIEDERÖSTERREICH

Team Österreich Gruppenbetreuer im Einsatz (m/w)

Im Bereich des Katastrophenhilfsdiensts des Roten Kreuzes bringen wir Menschen, die unmittelbar von den Katastrophenentwicklungen bedroht oder betroffen sind, in erster Linie rasche, unkomplizierte, kompetente und menschliche Hilfe. Egal ob es sich dabei um Vorbeuge- und Schutzmaßnahmen oder die Beseitigung der Katastrophenfolgen handelt. Unser rund um die Uhr gut funktionierendes System organisierter Hilfeleistung schafft Vertrauen und Sicherheit.

Mit unseren ausgebildeten und trainierten Rotkreuz-Helferinnen und Helfern haben sich auch unzählige weitere Hilfwillige im Team-Österreich bereit erklärt, im Notfall mit ihrem persönlichen Einsatz zu helfen. Diese brauchen im Einsatz Betreuung, Führung und Unterstützung.

Für diese herausfordernde Aufgabe suchen wir Helferinnen und Helfer aus den Reihen unserer organisierten Rotkreuz-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeiter.

Deine Aufgaben:

- Einführung in die Einsatzlage, Vorbereitung und Übernahme des Materials
- Eventuell Durchführung des Briefings der Team Österreich Mitarbeiter
- Team Österreich Mitarbeiter in den Einsatz führen
- Ansprechpartner während des Einsatzes für den Vorgesetzten
- Rückführen der Team Österreich Mitarbeiter
- Eventuell Durchführung des Debriefings im Bedarfsfall mit KI Mitarbeiter

Dein Profil:

- erfahrene/r Rot-Kreuz MitarbeiterIn mit entsprechendem Fachwissen
- Führungskräfteausbildung Ebene 1 wünschenswert
- physische und psychische Belastbarkeit
- Sorgfalt und Zuverlässigkeit
- Einfühlungsvermögen und Kontaktfähigkeit
- Durchsetzungsfähigkeit und Enthusiasmus
- Identifikation mit dem Leitbild des Roten Kreuzes

Spezielle Anforderungen für Hochwassereinsatz 2013:

- **Anreise** zur einsatzführenden Bezirksstelle:
RK Bezirksstelle Melk (BKTW mit Bezirksstelle abklären)
- **Mindesteinsatzdauer:** eine Schicht **8 - 12 Stunden** (inkl. Vor- und Nachbereitung)
- **Bekleidung:** Einsatzbekleidung rot je nach Witterung, hohe Sicherheitsschuhe und Gummistiefel je nach Einsatz
- **Ausrüstung:**
Mobiltelefon, optional Handfunkgerät (mit Bezirksstelle abklären)
Persönliche Hygieneausstattung, Wäsche, Tauschuniform (wenn mehr als eine Dienstschicht übernommen wird, Nächtigung an der Einsatzbezirksstelle möglich)

Bei Interesse wende Dich sich bitte an:

das Kommando Deiner Heimatbezirksstelle, EMail, Tel.

Menschlichkeit – I Innarteilichkeit – Neutralität – I Unabhängigkeit – Freiwilligkeit – Einheit – I Universalität

8.2.3 Briefing für Team-Österreich-Gruppenbetreuer/innen

Team-Österreich – Einführungskurs Hitradio
Ö3



HERZLICH WILLKOMMEN



HOCHWASSEREINSATZ 2013

Ausgangssituation

- Hochwasser überflutet mehrere Orte im Nibelungengau und in der Wachau
- Massive Schadenslage in Orten ohne Hochwasserschutz
- Pegelstände sind rückläufig, Aufräumarbeiten im Gang

Was macht das Team Österreich?

- Kostenlose Unterstützungsmaßnahmen bei den Aufräum- und Wiederherstellungsarbeiten im Schadensraum über Ersuchen der Betroffenen bzw. der Behörden

Wie bringen wir das Team Österreich in den Einsatz?

- Alarmierung über TÖ-Datenbank (SMS, Mail) mit Treffpunkt, Zeitpunkt und Aufgabe
- Registrierung und Briefing der TÖ-MitarbeiterInnen am Treffpunkt
- Durchführung des Einsatzes
- Debriefing und „Entlassung“

Registrierung

- Erfolgt am vereinbarten Treffpunkt (Loosdorf, Leiben)
- Zuteilung der TÖM zu einem Gruppenleiter
- Erfassung der TÖM-Daten (Liste und Aufnahmeerklärung)
- Ausgabe der TÖ-Weste gegen Abgabe der unterschriebenen Aufnahmeerklärung

Briefing

- Jeder Gruppenleiter unterweist „seine“ TÖM über
 - Versicherungsschutz
 - Weste als Kennzeichnung autorisierter HelferInnen
 - Weisungsbindung, Unterstellung
 - Verhaltensregeln (Verschwiegenheit, Diskretion)

Der Einsatz informeller Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe

Team-Österreich – Einführungskurs Hitradio
Ö3




ÖSTERREICHISCHES ROTES KREUZ

Briefing

- 🔑 Jeder Gruppenleiter unterweist „seine“ TÖM über
 - 🔑 Versicherungsschutz
 - 🔑 Weste als Kennzeichnung autorisierter HelferInnen
 - 🔑 Weisungsbindung, Unterstellung
 - 🔑 Verhaltensregeln (Verschwiegenheit, Diskretion)

6


ÖSTERREICHISCHES ROTES KREUZ

Wie ist ein TÖM versichert?

- 🔑 Versicherung als RK-Mitarbeiter ab dem Einsatz-Briefing!
- 🔑 Unfälle werden wie Arbeitsunfälle gehandhabt
- 🔑 Es besteht auch eine Haftpflicht-, Unfall- und Rechtsschutzversicherung
- 🔑 Aber: Noch kein Versicherungsschutz am Weg zum Briefing!

7


ÖSTERREICHISCHES ROTES KREUZ

Verhalten als TeamleiterIn

- 🔑 Sei immer ein Vorbild für „deine“ TÖM
- 🔑 Kommuniziere klar und deutlich
- 🔑 Führe „deine“ TÖM wie dir zugewiesene RK-Mitarbeiter
- 🔑 Bedenke stets deine eigene und die Sicherheit deiner TÖM
- 🔑 Halte dich für die Einsatzführung erreichbar, befolge die Aufträge

8


ÖSTERREICHISCHES ROTES KREUZ

Einsatzdurchführung

- 🔑 Nach Briefing und Registrierung Bustransfer der Einsatzgruppe zum Einsatzort
- 🔑 Durchführung der Aufträge am Einsatzort
- 🔑 Kontakt mit Einsatzleitung halten, regelmäßig Lage melden, Anordnungen befolgen

9


ÖSTERREICHISCHES ROTES KREUZ

Versorgung

- 🔑 je nach Einsatzort sind wir Gäste der Gemeinde oder die Einheit wird vom Roten Kreuz versorgt
- 🔑 Versorgung erfolgt in Absprache mit der Einsatzleitung
- 🔑 zum Einsatzenende gibt es noch eine kleine Mahlzeit beim Debriefing

10


ÖSTERREICHISCHES ROTES KREUZ

nach dem Einsatz

- 🔑 Abholung der Einsatzgruppe in Absprache mit der Einsatzleitung
- 🔑 den Abschluss des Einsatzes bildet das „Debriefing“ – eine Nachbesprechung, in der das Erlebte noch einmal besprochen werden kann
- 🔑 mit dem Debriefing endet auch die Mitgliedschaft des TÖM im Roten Kreuz

11

Fritz Eigenschink, Gerry Foitik

1

Quelle: Österreichisches Rotes Kreuz Niederösterreich, Landesführungsstab, zVg

8.2.4 Rotkreuz-interne Information zum Team-Österreich-Einsatz

Einsatz von Mitarbeitern des Team Österreich in den Hochwasserregionen



Der Einsatz von Team Österreich Mitgliedern wird in den nächsten Tagen Gemeinden, Bezirkshauptmannschaften, Feuerwehren usw. angeboten. In der derzeitigen Akutsituation werden KEINE Team Österreich Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen eingesetzt. Der Einsatz wird sich auf die Unterstützung bei Aufräumarbeiten konzentrieren

Welche Einsatzarten werden über das Team Österreich abgewickelt)	Einbringen qualifizierter fachspezifischer/berufsspezifischer Expertise (handwerkliche Tätigkeiten...) Administrative Unterstützung (Unterstützung beim Ausfüllen von Formularen, Schadensdokumentation) Einbringen von manueller Arbeitskraft (Ausräumen, Reinigungsarbeiten) Unterstützung bei Betreuung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen Logistikunterstützung Unterstützung bei Aufräumarbeiten Nachbarschaftshilfe
Ab wann ist mit einer Alarmierung des Team Österreich zu rechnen?	Die Alarmierung findet nicht in der Akutsituation statt. In dieser Zeit ist die Einsatzdurchführung den traditionellen Hilfs- und Rettungsorganisationen vorbehalten.
Wo wird das Team Österreich alarmiert?	Das Team Österreich wird bezirksstellenweise alarmiert. Die ersten Alarmierungswellen finden in den betroffenen Gebieten statt. Je nach Rückmeldung und Bedarf ist die Erweiterung des Alarmierungskreises vorgesehen.
Wer alarmiert das Team Österreich?	Das Team Österreich ist über die Bereichskommanden zu alarmieren. Der Bedarf ist über den Dienstweg an die jeweiligen Bereichskommanden zu übermitteln.
Wer kann den Bedarf des Team Österreich melden?	Ein Infoschreiben wird zur Übermittlung an Behörden, Gemeinden, Feuerwehren usw. beigelegt. Diese können den Bedarf über die jeweilige Rotkreuz-Dienststelle oder das Bezirkskommando melden. Eine Information an das Bereichskommando muss anschließend erfolgen.
Führung der Team Österreich Mitarbeiter	Die Führung der Team Österreich Mitarbeiterinnen wird von den Bezirks- und Ortstellen (empfohlen: Gruppenkommandant oder erfahrener RK Mitarbeiter) in den betroffenen Gebieten durchgeführt. TÖMs können auch anderen (Einsatz-) Organisationen unterstellt werden, hierbei ist ebenfalls immer ein Rotkreuz-Mitarbeiter beizustellen

Der Einsatz informeller Freiwilligenarbeit in der österreichischen Katastrophenhilfe

Was tun mit Team Österreich Mitarbeitern ohne entsprechender Schulung?	Als vorgesehene Schulung kann das verpflichtende Einsatzbriefing verwendet werden.
Einsatzbriefing der Team Österreich Mitarbeiter	Das Briefing wird an den Rotkreuz-Dienststellen durchgeführt. Infomaterial wird in der Infobox bereitgestellt.
Datenblätter und eidesstattliche Erklärung zu Rechten und Pflichten der einsatzbereiten Team Österreich Mitarbeiter	Diese wird im Anschluss des Briefings an den Rotkreuz-Dienststellen vorgenommen. Vorhandene Formulare befinden sich in der Infobox.
Maximale Schichtdauer der Team Österreich Mitarbeiter	Die maximale Schichtdauer soll nicht länger als einen Arbeitstag (rund 8 Stunden) betragen.
Versorgung der Team Österreich Mitarbeiter	Die Versorgung ist durch die Rotkreuz- Dienststellen zu organisieren. Die Kosten können in diesem Fall über den Katastrophenhilfsfonds im Wege des Landesführungsstabes abgerechnet werden.
Unterbringung der Team Österreich Mitarbeiter	Ist eine Übernachtung notwendig, ist diese mittels Feldbetten in befestigten Unterkünften vorzunehmen.
Kennzeichnung der Team Österreich Mitarbeiter	Diese ist mittels Team Österreich Warnwesten durchzuführen. Eine entsprechende Verfügbarkeit der Einsatzlatze ist durch den Landesführungsstab gewährleistet. Team Österreich Mitarbeiter müssen diesen Latz nach Beendigung des Einsatzes, im Rahmen des Briefings, wieder an die RK Dienststelle retournieren.
Transport der Team Österreich Mitglieder von den Rotkreuz-Dienststellen in die Schadensräume	Der Transport in den Schadensraum ist durch das Rote Kreuz zu organisieren. Im Bedarfsfall kann dieser in Abstimmung mit anderen Einsatzorganisationen durchgeführt werden.
Einsatzmaterial der Team Österreich Mitarbeiter	Das Einsatzmaterial ist regional zur Verfügung zu stellen. Ist dies nicht möglich, muss dies gesondert in der Team Österreich Anforderung aufgelistet werden.
Abschluss eines Einsatzes	Nach Abschluss einer Einsatzschicht oder des Gesamteinsatzes hat ein Debriefing an den jeweiligen Rotkreuz-Dienststellen stattzufinden. Gegebenenfalls ist eine psychosoziale Betreuung der Team Österreich Mitarbeiter sicherzustellen.
Wer übernimmt die Einsatzkosten?	Einsatzkosten können im Falle einer behördlichen Katastrophe über den Katastrophenfonds abgerechnet werden. Dies erfolgt über den Landesführungsstab.

8.2.5 Informations- und Anforderungsblatt Team-Österreich

Einsatz von Mitarbeitern des Team Österreich in den Hochwasserregionen



Im „Team Österreich“ helfen Personen zusammen, die im Katastrophenfall die Bevölkerung unterstützen und für Hilfstätigkeiten eingesetzt werden. Sie können den Hilfs- und Einsatzorganisationen zur Verfügung gestellt werden. Die Zugehörigkeit zum Österreichischen Roten Kreuz ist auf die Dauer des jeweiligen Einsatzes beschränkt. In dieser Zeit werden die Personen durch MitarbeiterInnen des Roten Kreuzes geführt. Der Versicherungsschutz wird ebenfalls durch das Österreichische Rote Kreuz sichergestellt.

Das Team Österreich kann durch Gemeinden, Behörden und anderen (Einsatz-) Organisationen bei den jeweiligen lokalen Rotkreuz-Dienststellen oder über die Bezirkskommanden des Roten Kreuzes, Landesverband NÖ angefordert werden.

Unterstützung in der Katastrophenhilfe		Beispiele
	Einbringen qualifizierter fachspezifischer/berufsspezifischer Erfahrungen	zB handwerkliche Tätigkeiten
	Administrative Unterstützung	zB Formulare ausfüllen (z.B.: Ansuchen Überbrückungshilfe), Foto-Dokumentation, Erfassung von Betroffenen-/ Schadensdaten; Dateneingabe, Einsatzprotokollierung,
	Einbringen von manueller Arbeitskraft	Unterstützung bei personalintensiven Tätigkeiten, zB Aufbau- / Abbau-Tätigkeiten aller Art, Betrieb von Unterkünften, Catering, ...
	Logistikunterstützung	zB Botentätigkeit; Be-/Entladen, Einweisen;...
	Unterstützung bei Aufräumarbeiten	zB in Häusern/Wohnungen/Gebäuden aufräumen, Im Freien aufräumen / Dreck schaufeln / „Unrat/Müll entsorgen“, „Trockenlegen“...

Zur Planung einer Team Österreich Anforderung ist folgendes unbedingt zu beachten:
Die tägliche Maximaleinsatzzeit pro Tag eines Team Österreich Mitarbeiters orientiert sich an der Länge eines Arbeitstages (rund acht Stunden). Im Anschluss ist eine Ablöse vorzusehen.
Der Team Österreich Mitarbeiter kann nach einer entsprechenden Ruhephase wieder in den Einsatz aufgenommen werden.

Anforderung Team Österreich



Anfordernde Organisation / Behörde	
Vertreten durch (Name):	
Adresse	
Telefonnummer	
Email	
Anzahl der betroffenen Objekte inkl. Beschreibung (Einfamilienhaus, Mehrparteienhäuser, Nebengebäude, Garten, landwirtschaftliche Flächen, wirtschaftliche Betriebe.....)	
Aufgabenstellung	Aufräumarbeiten allgemein (Reinigung, Entrümpfung...) Administrative Unterstützung (Ausfüllen von Formularen) Spezielle Aufgabenstellungen:
Benötigte Helfer (Schätzung)	
Material zur Erfüllung der Hilfe:	Wird vor Ort bereitgestellt Folgendes muss von TÖ zur Verfügung gestellt werden:
Einsatzdauer zur Erfüllung der Aufgaben (Schätzung)	
Einsatzzeitraum:	
Anmerkung:	

8.3 Fotodokumentation Team-Österreich-Einsatz Melk 2013



Abbildung 29: Einrichtung des Stabsraumes in Melk 1



Abbildung 30: Einrichtung des Stabsraumes in Melk 2



Abbildung 31: TÖM-Anreise per Bahn ab Wien Westbahnhof



Abbildung 32: TÖM Registrierung und Einweisung



Abbildung 33: TÖM auf dem Weg zum Einsatz



Abbildung 34: TÖM im Einsatz



Abbildung 35: Debriefing, Bedankung, Verpflegung



Abbildung 36: Einsatzabschluss

Quelle: alle Fotos Österreichisches Rotes Kreuz, Landesverband NÖ, zVg