



universität
wien

MASTER THESIS

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

Einbindung von spontanen Freiwilligen in das behördliche
Katastrophenmanagement.

Notwendige Strukturen und Rahmenbedingungen

verfasst von / submitted by

Mag.phil. Matthias Drexel

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

Wien, 2023 / Vienna 2023

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

UA 992 242

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

Risikoprävention und Katastrophenmanagement

Betreut von / Supervisor:

ao. Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Barbara Juen

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung und inhaltliche Erläuterungen	1
2 Ziel der Arbeit, Hypothesen und Forschungsfragen	3
3 Methodisches Vorgehen	5
4 Staatliches Katastrophenmanagement	7
4.1 Katastrophenmanagement als vierteiliger Zyklus	9
4.1.1 Vermeidung	9
4.1.2 Vorsorge	10
4.1.3 Bewältigung	10
4.1.4 Wiederherstellung	10
4.2 Aufgaben und Ziele des österreichischen Katastrophenmanagements	11
4.3 Akteur*innen des österreichischen Katastrophenmanagements	12
4.4 Freiwilligenorganisationen des österreichischen Katastrophenmanagements	15
5 Freiwilligenlandschaft in Österreich	17
5.1 Definition von Freiwilligkeit	17
5.2 Freiwilliges Engagement in Österreich	18
5.3 Quantitative und qualitative Betrachtung des freiwilligen Engagements	19
5.4 Formelles freiwilliges Engagement	22
5.5 Informelles freiwilliges Engagement	26
5.6 Weitere Formen freiwilligen Engagements	28
5.7 Freiwillige im österreichischen Katastrophenschutz	29
5.8 Das „Team Österreich“	32
6 Freiwilliges Engagement im Katastrophenmanagement	35
6.1 Spontanes freiwilliges Engagement im internationalen Vergleich	36
6.2 Organisationsformen spontaner Freiwilligkeit	38
6.3 Informelle Engagementformen im Katastrophenmanagement	39
6.3.1 Expanding volunteerism, Type II	41
6.3.2 Extending volunteerism, Type III	42
6.3.3 Emergent volunteerism, Type IV	42

7	Notwendige Strukturen und Rahmenbedingungen	45
7.1	Qualitative und quantitative Argumente für die Involvierung von spontanen Freiwilligen	46
7.2	ISO Richtlinie 22319: „Guidelines for planning the involvement of spontaneous volunteers“	47
7.2.1	Selektion und Aufnahme	51
7.2.2	Koordination der spontanen Freiwilligen	51
7.2.3	Klärung und Festlegung von Erwartungshaltungen	54
7.2.4	Monitoring der Aufgaben für Freiwillige	54
7.2.5	Identifikation notwendiger Schulungsbedarfe	54
7.2.6	Bedankung und Honorierung der Engagements	55
7.2.7	Kontinuierliche Adaptierung organisationaler Konzepte und Prozesse	55
7.3	Soziale Dynamik in Katastrophengebieten konzeptionell berücksichtigen	55
7.4	Proaktive Einbindung statt reaktiver Restriktion	60
7.5	Führungsstil des behördlichen Katastrophenmanagements	62
7.6	Vorbereitete Tätigkeitsprofile und Registrierungsmöglichkeiten	65
7.7	Einsatz geschulter Koordinator*innen für spontane Freiwillige	66
7.8	Aktives Risikomanagement	68
7.9	Nutzung von Social Media	70
7.10	Kooperation und Vernetzung mit lokalen (Freiwilligen-) Organisationen	74
8	Diskussion der Ergebnisse und Ausblick	79
8.1	Hohe Hilfsbereitschaft jenseits formeller Mitgliedschaft	79
8.2	Behördliche Vorbereitung als wesentlicher Erfolgsfaktor	81
8.3	Nebeneffekt: Steigerung der Resilienz durch Einbindung	82
8.4	Resümee und Ausblick	82
	Literatur	85
	Abstract	89

Abbildungsverzeichnis

4.1	Aufgaben des Katastrophenmanagements im Rahmen des Katastrophenmanagementzyklus	
	Quelle: Jachs (2011, S. 80)	11
4.2	Akteur*innen des österreichischen Katastrophenschutzes im vierteiligen Katastrophenzyklus	
	Quelle: Jachs (2011, S. 88f, eigene Darstellung)	13
5.1	Beteiligungsquote im Zeitvergleich: 2006 bis 2016 (in Prozent)	
	Quelle: BMSGPK (2019, S. 15)	20
5.2	Beteiligungsquote nach Geschlecht 2016 (in Prozent)	
	Quelle: BMSGPK (2019, S. 16)	21
5.3	Beteiligungsquote nach Alter 2016 (in Prozent)	
	Quelle: BMSGPK (2019, S. 18)	22
5.4	Formelles freiwilliges Engagement nach Bereichen: Vergleich 2006 bis 2016	
	Quelle: BMSGPK (2019, S. 20)	23
5.5	Formelle Freiwilligentätigkeiten nach Bereichen	
	Quelle: BMASK (2015, S. 26)	23
5.6	Struktur des formellen Freiwilligenengagements nach Geschlecht 2016 (in Prozent)	
	Quelle: BMSGPK (2019, S. 20)	24
5.7	Geplantes freiwilliges Engagement im Rahmen von Organisationen in den nächsten zwei bis drei Jahren	
	Quelle: BMSGPK (2019, S. 25)	25
5.8	Informelles Freiwilligenengagement nach Bereichen (in Prozent)	
	Quelle: BMSGPK (2019, S. 30)	26
5.9	Beteiligungsstruktur der informellen Freiwilligentätigkeit nach Geschlecht	
	Quelle: BMASK (2015, S. 30)	27
6.1	Typologie der Organisationsformen nach Katastrophen des DRC	
	Quelle: Whittaker, McLennan und Handmer (2015, S. 360)	38
7.1	Erklärungsmodell des Inklusions-Exklusions-Paradox	
	Quelle: Harris u. a. (2017, S. 366)	45
7.2	Typologisierung der Beziehungsformen zwischen SVs und verantwortlichen Organisationen	
	Quelle: ISO (2017, S. 4)	49

Abkürzungsverzeichnis

B

BMASK Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

BMSGPK Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

BOS Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben

D

DOM Disaster Operations Management

DRC Disaster Research Centre

E

EGMR Europäischer Gerichtshof für Menschenrecht

I

IFES Institut für empirische Sozialforschung

ISO Internationale Organisation für Normung

M

MOC Municipal Operations Centre

N

NGO Non-Governmental-Organisation (Nicht-Regierungsorganisation)

NPO Non-Profit-Organisation

O

OR/s Official Responder/s

ORF Österreichischer Rundfunk

S

SV(s) Spontaneous Volunteer(s)

SVM Spontaneous Volunteer Management

1 Einleitung und inhaltliche Erläuterungen

Freiwillige sind in Österreich ein wesentlicher Bestandteil des staatlichen Katastrophenmanagements. Insbesondere die gebundenen Freiwilligen der Freiwilligen Feuerwehren und der Rettungsorganisationen spielen hierbei eine große Rolle. Gleichzeitig zeigten einige Ereignisse in der jüngeren Vergangenheit, dass sich sogenannte ungebundene oder spontane Freiwillige nach Katastrophenereignissen oder auch bei sozialen Krisenereignissen engagieren und bei der Bewältigung ebenfalls einen Beitrag leisten (wollen). Dies wurde in Österreich zuletzt bei den beiden großen Fluchtbewegungen in den Jahren 2015 und 2022 deutlich. Bei beiden Ereignissen bestand eine große Hilfsbereitschaft von Personen, die sich innerhalb und außerhalb etablierter Organisationen engagierten, um Menschen auf der Flucht zu helfen. Auch bei Naturereignissen wie Hochwassern engagierte sich eine Vielzahl an Menschen, um den Betroffenen bei der Bewältigung und Wiederherstellung zu helfen. Dieses Auftauchen von spontanen Freiwilligen ist kein lokales Phänomen, das typisch für den Kontext Österreich wäre, sondern stellt ein global beobachtbares Phänomen dar (s. u.a. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015). Die vorliegende Arbeit untersucht sowohl Herausforderungen als auch bereits bekannte Lösungen, die sich für die verantwortlichen Behörden bei der Einbindung von spontanen Freiwilligen in das Katastrophenmanagement ergeben. Dies ist aus zumindest zwei Gründen sinnvoll: auf der einen Seite wird, aufgrund der zunehmenden Klimakatastrophe, die Anzahl der Katastrophen zunehmen. Für deren Bewältigung müssen alle zur Verfügung stehenden Ressourcen genutzt werden. Auf der anderen Seite zeigen empirische Beispiele, dass die Einbindung spontaner Freiwilliger in das behördliche Katastrophenmanagement durchaus möglich ist, und die Erfolge bei diesen Ereignissen die nach wie vor bestehenden Einwände überwiegen (vgl. Nahkur u. a., 2022, S. 11).

Die Arbeit gliedert sich bei den inhaltlichen Kapiteln in vier Teile. Im ersten Teil werden die Spezifika des staatlichen Katastrophenmanagements dargestellt. Neben internationalen Standards werden auch die Besonderheiten des österreichischen Katastrophenschutzes erläutert. Der zweite Teil beleuchtet die Freiwilligenlandschaft in Österreich auf Basis der Freiwilligenberichte des Sozialministeriums. Im dritten Teil wird der Fokus auf Freiwilligenarbeit im Katastrophenmanagement gelegt. Insbesondere innerhalb der US-amerikanischen Katastrophenforschung ist die Thematik von „emergent volunteers“ (s. u.a. Whittaker, McLennan und Handmer (2015)) schon seit einigen Jahrzehnten relevanter Gegenstand. Im vierten Teil werden die wesentlichen Herausforderungen für die behördlichen Strukturen und Rahmenbedingungen dargestellt, welche die Einbindung von spontanen Freiwilligen in das behördliche Katastrophenmanagement behindern bzw. erschweren. Für die einzelnen Hindernisse werden auch die Lösungen in der Fachliteratur angeführt, die Behörden bei der Konzeption und allfälligen Umsetzung berücksichtigen sollten.

Inhaltliche Erläuterungen

In dieser Arbeit werden in der Beschreibung von Freiwilligen die Adjektive „gebunden“, „formell“ und deren englischsprachige Pendant „affiliate“, „formal“ synonym verwendet. Dies gilt auch für die inhaltlichen Gegenstücke der „informal“, „spontaneous“ bzw. „episodic volunteers“ und deren deutsche Entsprechungen. Die diskursiven Begriffsunterschiede waren für die Zielrichtung der Arbeit nicht von Bedeutung, weswegen diese nicht berücksichtigt wurden.

Diese Arbeit wurde geschlechtssensibel in der Variante mit dem Genderstern verfasst. Bei direkten oder indirekten Zitaten wurde die ursprüngliche Schreibweise beibehalten.

2 Ziel der Arbeit, Hypothesen und Forschungsfragen

Die vorliegende Arbeit hatte zum Zeitpunkt der Erstellung des Exposés und der Einreichung das Ziel, herauszuarbeiten, inwiefern Freiwillige in der Phase „Wiederherstellung“ des Katastrophenmanagementzyklus eingebunden und Betroffene von Hochwasserereignissen im Rahmen einer psychosozialen Nachsorge begleiten können. Konkret ging es vor allem um relevante Strukturen und Rahmenbedingungen, die eine effektive und effiziente Einbindung für Organisationen als auch Behörden ermöglichen. Ausgehend von diesem Erkenntnisinteresse wurden folgende Hypothesen und die dazugehörigen Forschungsfragen zu Beginn des Forschungsprozesses formuliert:

- Hypothese 1: Aktuelle Konzepte, Freiwillige in das österreichische Katastrophenmanagement einzubinden, fokussieren zum überwiegenden Teil auf formelle Freiwillige.
 - Wie wird Freiwilligenarbeit im Katastrophenschutz in Österreich charakterisiert?
 - Welche Formen der Freiwilligenarbeit finden sich bei relevanten Akteur*innen des österreichischen Katastrophenschutzes?
 - Wie werden internationale Entwicklungen, „spontaneous volunteers“ in den Katastrophenschutz einzubinden, in Österreich berücksichtigt?
- Hypothese 2: In der Phase „Wiederherstellung“ des Katastrophenmanagementzyklus haben Freiwilligenorganisationen ihre Aktivitäten im Katastrophengebiet bereits beendet.
 - Welche Bereiche werden von Freiwilligen in der Wiederherstellung übernommen?
 - Welche Formen der Freiwilligenarbeit zeigen sich in dieser Phase?
 - Welche organisierten Modelle von Freiwilligenarbeit gibt es in dieser Phase?

Im Zuge der Literaturrecherche zur ersten Hypothese stellte sich rasch heraus, dass die Hypothesen bzw. die Forschungsfragen nicht wie geplant zu beantworten waren. Aufgrund der wenigen - quantitativ als auch qualitativ - Suchergebnisse zur ersten Hypothese musste die Perspektive erweitert werden, um entsprechende Literatur zu finden¹. Mit der Erweiterung auf den globalen Kontext und die Berücksichtigung englischsprachiger Literatur wurde rasch deutlich dass eine Bearbeitung der zweiten Hypothese nicht im Rahmen dieser Abschlussarbeit realistisch möglich war. Es fand sich auf der einen Seite nur wenig Literatur zu spontanen Freiwilligen in der Phase der Wiederherstellung. Auf der anderen Seite gab es in der Literatur zahlreiche Hinweise, dass es bereits in der Phase der Bewältigung kaum strukturierte behördliche Rahmenbedingungen zur Einbindung spontaner Freiwilliger gibt. Daher wurde, in Rücksprache mit der Betreuerin

¹Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 3.

dieser Abschlussarbeit, die zweite Hypothese nicht weiter verfolgt, sondern eine dritte, inklusive dazugehöriger Forschungsfragen, formuliert.

- Hypothese 3: Die Einbindung von spontanen Freiwilligen ist für Behörden und Organisationen, insbesondere in der Phase der Katastrophenbewältigung, herausfordernd.
 - Welche Herausforderungen für Behörden finden sich in der entsprechenden Literatur?
 - Welche Lösungen wurden in empirischen Untersuchungen gefunden?
 - Welche Maßnahmen werden in der wissenschaftlichen Literatur empfohlen?
 - Gibt es Standards und Richtlinien, welche Behörden und Organisationen berücksichtigen sollten?

Diese dritte Hypothese verfolgte das Ziel, die bislang gewonnenen Erkenntnisse bei der Recherche, produktiv für ein neues Erkenntnisinteresse zu nutzen und das Ziel der Arbeit entsprechend abzuändern. Rückblickend stellt die zweite Hypothese in gewisser Weise ein Forschungsdesiderat der vorliegenden Arbeit dar. Denn einerseits findet sich kaum Literatur zur Einbindung von spontanen Freiwilligen für die Phase der Wiederherstellung und andererseits war eine wesentliche Erkenntnis, dass BOS selbst in der Phase der Bewältigung, in der sie a) ausreichend Freiwillige einbinden könnten und b) einen klaren gesetzlichen Auftrag haben, nach wie vor nur bedingt in der Lage sind, spontane Freiwillige systematisch und strukturiert in ihre eigenen Tätigkeiten einzubinden. In der Phase der Wiederherstellung ist sowohl die Anzahl der Freiwilligen wesentlich geringer als auch der behördliche Auftrag wesentlich unklarer. Vor diesem Hintergrund kam es daher im Laufe des Forschungsprozesses dieser Arbeit zu der Ergänzung der dritten und Streichung der zweiten Hypothese.

3 Methodisches Vorgehen

Um die Hypothesen und Forschungsfragen zu beantworten wurden in einem ersten Schritt die relevanten Begriffe für die Literaturrecherche festgelegt. In der ersten Recherchephase stand wissenschaftliche Literatur zum österreichischen Katastrophenmanagement im Vordergrund. Hier zeigte sich allerdings rasch, dass hierzu wenig publizierte wissenschaftliche Literatur vorhanden ist. Aus diesem Grund wurde der Fokus der Recherche auf „global“ erweitert. Dies hatte zudem den Mehrwert, dass auch die zahlreichen, fachspezifischen englischsprachigen Journals und die dort publizierten Beiträge in die Recherche einbezogen werden konnten. Verwendet wurden die sich an der Forschungsfrage orientierenden Schlagwörter „spontaneous volunteers“, „episodic volunteers“ sowie „disaster“ and „response“. Gesucht wurde zu diesem Zeitpunkt ausschließlich nach wissenschaftlicher Literatur. Andere Textsorten, Publikationen und Dokumente, wie beispielsweise Handbücher und Guidelines wurden bei dieser Systematisierung nicht berücksichtigt.

Die gefundenen Ergebnisse wurden, mit den aktuellsten Beiträgen beginnend, systematisch durchgearbeitet und inhaltlich mit dem Fokus auf die Forschungsfragen der dritten Hypothese geclustert. Da in dieser Phase die Literatursuche mittels Schneeballsystem vorgenommen wurde, konnte mit dem methodischen Vorgehen - von den aktuellsten zu den früheren Publikationen - das Risiko in „ein sogenanntes Zitierkartell zu geraten“ (Sandberg, 2017, S. 72) verringert werden. Darunter wird das Phänomen verstanden, dass „ein Kreis von Autoren, die derselben wissenschaftlichen Denkschule angehören bzw. eine bestimmte Meinung vertreten, vorwiegend auf Veröffentlichungen von anderen Mitgliedern dieser Gruppe [verweisen]“ (Sandberg, 2017, S. 72). Auf Basis der relevantesten Artikel, vorrangig gemessen an der Anzahl der Zitationen des jeweiligen Artikels, wurde anschließend weitere Literatur aus den jeweiligen Literaturverzeichnissen gesichtet und bei der Systematisierung berücksichtigt. Das systematische Clustern beinhaltete zu einem recht frühen Zeitpunkt bereits folgende Punkte:

- Organisationsformen des freiwilligen Engagements
- Führungsformen in der Freiwilligenarbeit
- Rekrutierungsformen und Akquise von Freiwilligen
- Chancen und Herausforderungen von SV bei Katastrophen
- Organisationaler Auftrag und notwendige Qualifikation
- Kommunikation und Social Media

Mit dieser ersten Systematik als Leitfaden wurden anschließend weitere Beiträge in den relevanten Journals gesichtet und die Suche auch auf deutschsprachige, vorrangig empirische, Literatur

erweitert. Die Erkenntnisse aus dieser Recherchephase wurden entsprechend in die Systematisierung eingepflegt. Diese gesättigte Systematisierung findet sich zusammengefasst (inhaltliche Ähnlichkeiten wurden gemeinsam dargestellt) im Kapitel 7 wieder.

In Bezug auf den Kontext Österreich, sowohl was die Freiwilligenlandschaft als auch das staatliche Katastrophenmanagement betrifft, zeigte sich, dass nicht viel wissenschaftliche Literatur verfügbar ist. Für die Betrachtung der Freiwilligenlandschaft in Österreich wurden daher die beiden zuletzt veröffentlichten und online verfügbaren Freiwilligenberichte des Sozialministeriums herangezogen und entsprechend aufbereitet. In Bezug auf das staatliche Katastrophenmanagement wurde grundlegend auf das Einführungsbuch von Jachs aus dem Jahr 2011 aufgebaut. Ergänzend herangezogen wurden einzelne Beiträge, die spezifische Aspekte des österreichischen Katastrophenmanagements behandeln, und für die Arbeit von Relevanz waren. Für die Bearbeitung der ersten Hypothese waren diese Beiträge und die Arbeit von Jachs hilfreich.

4 Staatliches Katastrophenmanagement

„Weltweit wird Katastrophenmanagement als umfassender Prozess verstanden [...], der die Phasen Vermeidung, Vorsorge, Einsatz und Wiederherstellung zyklisch integriert.“ (Jachs, 2011, S. 78) Jede Phase hat ihre jeweils eigene Zielrichtung, die mit unterschiedlichen Maßnahmen erreicht werden soll. Nicht immer sind diese vier Phasen bezogen auf die Ziele als auch die Maßnahmen trennscharf voneinander zu unterscheiden. Nichtsdestotrotz „there is large consensus in the literature that DOM consists of the four phases mitigation, preparedness, response, and recovery, which are often understood as phases of a cyclic process“ (Sperling und Schryen, 2022, S. 690). Im Zusammenspiel verfolgen die Maßnahmen aller vier Phasen das Ziel, Katastrophen und ihre Schadensfolgen soweit als möglich zu reduzieren bzw. bei allfälligem Eintreten einer Katastrophe den Normalzustand so rasch als möglich wiederherzustellen. „In order to reduce the impact of disasters on humankind, the field of disaster operations management (DOM) has emerged, defined as the management of the activities that are performed before, during, and after a disaster with the goal of preventing loss of human life, reducing its impact on the economy, and returning to a state of normalcy.“ (Sperling und Schryen, 2022, S. 690)

Das Katastrophenmanagement ist ein „Kernbereich der staatlichen Souveränität“ (Jachs, 2011, S. 70). Dem Staat stehen zu dieser Erfüllung umfangreiche Instrumente zur Verfügung. Katastrophenmanagement ist hierbei im weitesten Sinne nationalstaatlich organisiert und auch die Verantwortung obliegt ihm, jedenfalls in den, für den Kontext der Arbeit relevanten, Staaten der Europäischen Union. Nur vereinzelt, so Jachs, wird die staatliche Souveränität durch internationales Recht durchbrochen und „nur in eingeschränktem Maße auf überstaatliche Organisationen übertragen“ (Jachs, 2011, S. 70). Für den Fall grenzüberschreitender Zusammenarbeit zur Bewältigung als auch Vermeidung wurden Konventionen vereinbart, „die den Staaten Pflichten auferlegen, die letztlich auch der Überprüfung durch den internationalen Gerichtshof der Vereinten Nationen unterliegen“ (Jachs, 2011, S. 70). Innerhalb der Europäischen Union existieren zusätzlich unterschiedliche Rechtsvorschriften, die sowohl aktive Verhinderung von Katastrophen rechtlich vorgeben (bspw. die sogenannte Seveso-Richtlinie) aber auch „mit dem Vertrag von Lissabon erstmals auch unterstützende Zuständigkeiten im Katastrophenschutz auf die Europäische Union übertragen“ (Jachs, 2011, S. 70).

Der Staat kann, auf Basis des ihm übertragenen Gewaltmonopols, „mit hoheitlichen Zwangsmaßnahmen in Lebenssachverhalte zum Schutz der Bürger [eingreifen]“ (Jachs, 2011, S. 70). Ziel dieser staatlichen Handlungen ist die Minimierung von Risiken zur Erhöhung der Sicherheit und der Abwehr von Gefahren. Im Sinne eines ganzheitlichen Katastrophenmanagements sind die staatlichen Maßnahmen überaus umfangreich und nicht ausschließlich auf das reine Bewältigen einer Katastrophe hin ausgerichtet. „Um Risiken zu vermeiden, unterwirft der Staat Tätigkeiten, von denen Gefahren ausgehen können, weitgehenden Sorgfalts-, Bewilligungs- und

Meldepflichten.“ (Jachs, 2011, S. 71) Diese Pflichten werden sowohl Wirtschaftstreibenden als auch einzelnen Bürger*innen aufgetragen und sorgen dafür Gefahren und Risiken zu minimieren. Der Staat kann hierbei sowohl als Ordnungsstaat als auch als Leistungsstaat agieren, in dem er mittels Leistungen Risiken streut oder minimiert. Der Staat agiert auch nicht in allen Teilen des Katastrophenmanagements selbst, sondern bedient sich Akteur*innen der Zivilgesellschaft oder erfüllt durch die Finanzierung von Dienstleister*innen ebenso seinen staatlichen Auftrag. So finanziert der Staat die notwendige Infrastruktur, wie meteorologische Warndienste, Strahlenüberwachungssysteme, hydrologische Messstellennetze, Luftgütemessnetze, Sirensensysteme usw. (vgl. Jachs, 2011, S. 70). Dabei geht es bei vielen dieser Dienste darum, in der Lage zu sein, Risiken und Gefahren sowohl zu erkennen als auch an die Bevölkerung kommunizieren zu können. Viele dieser Dienste und ihrer Messergebnisse sind für Bürger*innen immer mehr auch über das Internet erreichbar und einsehbar. Diese Informationen werden auch grenzüberschreitend ausgetauscht, so zum Beispiel „Informationen über Gefahren wie beispielsweise Lawinenwarnungen oder ausgewiesene Hochwasserüberflutungsflächen“ (Jachs, 2011, S. 70).

In der Frage, bis zu welchem Grad der Staat einerseits seine Bürger*innen vor Katastrophen schützen muss und andererseits deren Grundrechte zu wahren hat und nicht verletzen darf, gab es im Jahr 2008 im Fall „Budayeva gegen Russland“ eine aufsehenerregende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. „Bemerkenswert ist am Beispiel des vorliegenden Urteils, dass der EGMR die Grundrechte der Menschenrechtskonvention immer weniger bloß als Abwehrrechte gegenüber Eingriffen des Staates betrachtet, sondern sie auch als Garantien für ein positives Handeln des Staates akzentuiert.“ (Jachs, 2011, S. 72) Staaten müssen aufgrund dieser positiven Verpflichtung „angemessene Schritte zum Schutz des Lebens der seiner Jurisdiktion unterworfenen Personen setzen“ (Jachs, 2011, S. 72). Die Wahl über die hierfür notwendigen und angemessenen Mittel obliegen wiederum dem Ermessen des Staates. Der EGMR machte in seiner Entscheidung allerdings deutlich, dass es zu keiner unverhältnismäßigen Belastung der staatlichen Strukturen aufgrund dieser Entscheidung kommen darf. Die positive Verpflichtung des Schutzes „hänge vom Ursprung der Bedrohung und davon ab, zu welchem Grad die Gefahr gemindert werden kann“ (Jachs, 2011, S. 72).

4.1 Katastrophenmanagement als vierteiliger Zyklus

Zur systematischen Darstellung des Katastrophenmanagements hat sich international die Unterteilung in einen vierteiligen Zyklus etabliert. Es werden hierbei folgende vier Teile unterschieden (vgl. Jachs, 2011, S. 78):

- Vermeidung
- Vorsorge
- Bewältigung
- Wiederherstellung

Diese vier Phasen wurden aus dem internationalen Kontext in dieser Form auch in den österreichischen Katastrophenschutz und das entsprechende staatliche Katastrophenmanagement übernommen. So „umfasst [Katastrophenmanagement] die Gesamtheit aller aufeinander abgestimmten Maßnahmen in den Bereichen **Katastrophenvermeidung, Katastrophenvorsorge, Katastrophenbewältigung** und **Wiederherstellung** nach Katastrophen, einschließlich der laufenden Evaluierung der in diesen Bereichen getroffenen Maßnahmen. Unter das Katastrophenmanagement fallen somit alle Maßnahmen des gleichzeitig definierten **Katastrophenmanagementzyklus**“ (Jachs, 2011, S. 75, Hervorhebungen im Original, MD). Jede Phase hat eine eigene Zielsetzung und ist Teil eines integrativen und umfassenden Prozesses (vgl. Jachs, 2011, S. 78). Mit diesem Konzept als „Prozess“ ist auch betont, dass es sich nicht um ein zeitlich limitiertes Vorgehen handelt. Insbesondere auch durch die permanente Evaluation der einzelnen Maßnahmen. Die vier Phasen unterscheiden sich sowohl in ihren Zielen als auch ihren Maßnahmen. Die schematische und modellhafte Einteilung ermöglicht, in Kombination mit der jeweiligen groben Zielsetzung, eine systematische Beschäftigung mit dem Katastrophenmanagement.

4.1.1 Vermeidung

Maßnahmen in der Vermeidung sollen die Auswirkungen von Katastrophen als auch deren Eintrittswahrscheinlichkeiten verringern. „Unter Vermeidung fallen alle Maßnahmen, die dazu führen, dass keine oder nur abgemilderte Schadensereignisse eintreten, wie aktive und passive Hochwasserschutzmaßnahmen oder Bauverbote in gefährdeten Gebieten.“ Jachs (2011, S. 79) Jachs zufolge sollte im Katastrophenmanagement diese Phase die meiste Bedeutung erhalten. „Der Verringerung von Vulnerabilität, dem verantwortungsvollen Umgang mit Risiken und der Reduktion von Risiken auf ein tragbares Maß werden Vorrang vor der Katastrophenabwehr eingeräumt.“ (Jachs, 2011, S. 80)

4.1.2 Vorsorge

Die Vorsorge hat zum Ziel bestmöglich auf den Einsatz vorbereitet zu sein, um von Katastrophen ausgehende Gefahren und Schäden soweit als möglich abzuwehren und zu bekämpfen. „Vorsorge setzt somit dort an, wo die Vermeidung endet oder nicht möglich ist, und baut auf einer Risikoanalyse auf.“ (Jachs, 2011, S. 79) Im Englischen wird für diese Phase zusätzlich zwischen „prevention“ und „mitigation“, also vermeidenden und lindernden Maßnahmen, unterschieden (ebd.).

4.1.3 Bewältigung

Diese ist die „Gesamtheit aller Maßnahmen der Behörden, Einsatzorganisationen und berufenen Einrichtungen sowie Privater und Betroffener mit dem Ziel, die von einer Katastrophe herbeigeführten Gefahren und Schäden abzuwehren und zu bekämpfen, um die Grundlagen des öffentlichen Lebens [...] sicher zu stellen und zur Wiederherstellung übergehen zu können“ (Jachs, 2011, S. 79). Die Phase der Bewältigung beginnt mit dem Ereignis selbst und endet mit der Sicherstellung von Ordnung und Sicherheit sowie der lebensnotwendigen Grundversorgung der Bevölkerung. Wesentlichster Bestandteil der Bewältigung ist der Katastropheneinsatz, den Jachs beschreibt als das „durch eine Katastrophe ausgelöstes, gemäß den gesetzlichen Bestimmungen organisiertes Vorgehen von Kräften der Behörden, Einsatzorganisationen und berufenen Einrichtungen zum Zweck der Katastrophenbewältigung“ Jachs (2011, S. 79).

4.1.4 Wiederherstellung

Sie folgt auf den unmittelbaren Katastropheneinsatz und beinhaltet „die längerfristige Herstellung des Zustandes vor der Katastrophe einschließlich neuer Präventionsmaßnahmen“ (Jachs, 2011, S. 79). Wesentlich in dieser Phase ist auch eine potentielle Verbesserung des Ursprungszustandes vor dem Ereignis. So können Zerstörungen durch Katastrophen genutzt werden, vor dem Ereignis bestandene Risiken durch entsprechende (bauliche, strukturelle, räumliche) Adaptierungsmaßnahmen zu minimieren und beispielsweise Gebäude oder Infrastruktur an weniger exponierten Orten neu aufzubauen.

4.2 Aufgaben und Ziele des österreichischen Katastrophenmanagements

Die Bevölkerung vor Katastrophen zu schützen ist wesentliches Ziel des staatlichen Katastrophenmanagements. Bis zu welchem Grad dieser Schutz durch den Staat reicht und inwieweit „der Schutz vor Katastrophen der Privatperson überlassen bleiben kann“ (Jachs, 2011, S. 71) unterliegt der jeweiligen Rechtsordnung des Staates. Wenngleich sich Staaten selbst keiner bestimmten Gesetzgebung verpflichten müssen, gilt für Österreich, „dass aus Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Recht auf Leben) [...] auch eine staatliche Gewährleistungspflicht hinsichtlich der Katastrophenvorsorge abgeleitet werden kann“ (Jachs, 2011, S. 72). Auf Basis dieses Artikels entschied der EGMR beispielsweise im Fall „Budayeva gegen Russland“ (Jachs, 2011, S. 72), dass der Staat auch positiv verpflichtet ist, adäquate und zumutbare Schritte und Maßnahmen „zum Schutz des Lebens der seiner Jurisdiktion unterworfenen Personen zu setzen“ (Jachs, 2011, S. 72). Die Auswahl der Maßnahmen obliegen hierbei dem Staat selbst und es darf zu keiner unverhältnismäßigen Belastung der staatlichen Strukturen führen. „Die Reichweite der positiven Verpflichtungen des Staates hänge vom Ursprung der Bedrohung und davon ab, zu welchem Grad die Gefahr gemindert werden kann.“ (Jachs, 2011, S. 72)

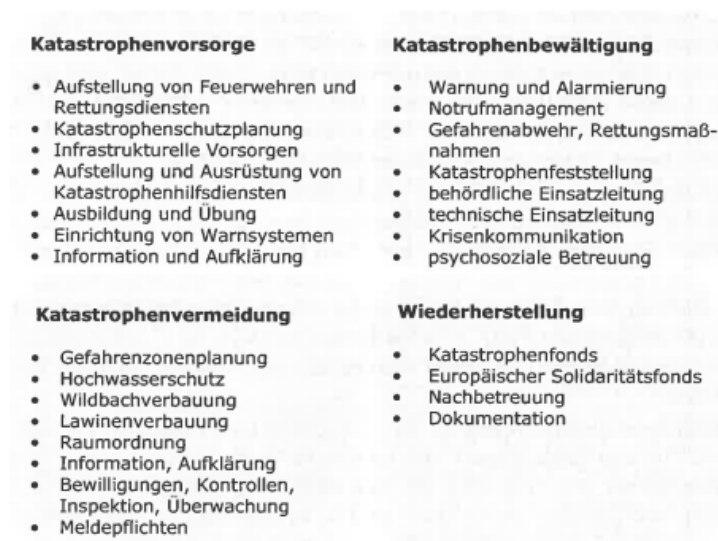


Abbildung 4.1: Aufgaben des Katastrophenmanagements im Rahmen des Katastrophenmanagementzyklus
Quelle: Jachs (2011, S. 80)

Ausgehend von dieser gesetzlichen Verpflichtung setzt der Staat Maßnahmen, die zur Zielerreichung beitragen. Eine der stärksten Maßnahmen die dem Staat zur Verfügung stehen ist das Gewaltmonopol. Es erlaubt den staatlichen Organen die Ausübung von Zwangsmaßnahmen in den relevanten und für den Schutz notwendigen Sphären. Die staatliche Verwaltung verfolgt bei der Anwendung des Gewaltmonopols im Wesentlichen das Ziel „der Sicherheit und Gefahrenabwehr“ (Jachs, 2011, S.70). Beispielsweise „unterwirft der Staat Tätigkeiten, von denen Gefahren ausgehen können, weitgehenden Sorgfalts-, Bewilligungs- und Meldepflichten“ (Jachs, 2011, S. 71). Sind derartige Maßnahmen in der Phase der Vermeidung stärker relevant, kann es in der

Phase der Bewältigung auch, bei Gefahr in Verzug, zu verfahrensloser Ausübung von unmittelbar Befehls- und Zwangsgewalt kommen. Beispielsweise können Behörden Güter von Privatpersonen in Anspruch nehmen, auch auf Kosten der verpflichteten Personen (vgl. Jachs, 2011, S. 198). Dieses Gewaltmonopol ist auch durch internationale Gesetzgebung gedeckt. So erlaubt die europäische Menschenrechtskonvention „die unbedingt notwendigen Einschränkungen von Rechten und Freiheiten im Fall von Notständen und Katastrophen, die das Leben oder das Wohl der Gemeinschaft bedrohen“ (Jachs, 2011, S. 198).

Welche Maßnahmen in welcher Phase des Katastrophenmanagements gesetzt werden, zeigt die systematische Übersicht in Abbildung 4.1 auf der vorherigen Seite. Neben der konkreten Reduktion von Risiken und Gefahren hat der Staat auch die Aufgabe, die Bevölkerung vor Katastrophenereignissen zu warnen. So betreibt der Staat Einrichtungen, welche Gefahren und Risiken so früh als möglich erkennen, um in weiterer Folge die Bevölkerung zu informieren. Zu derartigen Einrichtungen gehören beispielsweise „meteorologische Warndienste, Strahlenüberwachungssysteme, hydrologische Messstellennetze, Luftgütemessnetze, Sirensysteme usw.“ (Jachs, 2011, S. 70). Die erfassten und ausgewerteten Daten der verschiedenen Institutionen werden der Bevölkerung auch zur Einsicht bzw. zur Wahrnehmung persönlicher Schutzmaßnahmen zur Verfügung gestellt (vgl. Jachs, 2011, S. 70).

4.3 Akteur*innen des österreichischen Katastrophenmanagements

Der staatliche Katastrophenschutz in Österreich ist aufgrund der föderalen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung und der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sehr stark fragmentiert; insbesondere in Bezug auf verantwortliche Akteur*innen sowie gesetzliche Zuständigkeiten. „Nach Artikel 15 des Bundes-Verfassungsgesetzes verbleiben alle Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung, soweit sie nicht ausdrücklich in die Gesetzgebung oder die Vollziehung des Bundes übertragen wurden, in der Gesetzgebung und Vollziehung der Länder.“ (Jachs, 2011, S. 199) Die für den Katastrophenschutz relevanten Rechtsmaterien sind in der hier genannten Kompetenzverteilung der Bundesverfassung allerdings sowohl den Ländern als auch dem Bund zugeordnet. „In Österreich sind die Aufgaben auf alle Gebietskörperschaften von der Gemeinde bis zum Bund verteilt. Die Mehrzahl der Aufgaben überträgt die Verfassung den Ländern.“ (Jachs, 2011, S. 86) Umfassende Kompetenztatbestände wie beispielsweise „Gefahrenabwehr“ finden sich nicht im Bundes-Verfassungsgesetz. Wäre dies der Fall, wäre der Bund oder auch die Länder dazu ermächtigt, „diesen Teil der Verwaltung umfassend und abschließend zu regeln“ (Jachs, 2011, S. 199). Eine derart umfassende und abschließende Zuständigkeit für eine oder mehrere Phasen des Zyklus entspräche auch stärker dem theoretischen sowie praktischen Idealfall, der vorsieht, dass eine Behörde die Verantwortung für alle Phasen wahrnimmt (vgl. Jachs, 2011, S. 80). Aufgrund dieser verfassungsmäßig geregelten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gibt es auch „kein Katastrophenschutz- oder Zivilschutzgesetz auf Bundesebene, in dem die Aufgaben zusammenhängend geregelt wären, wie dies etwa im britischen Civil Contingencies Act der Fall ist“ (Jachs, 2011, S. 86). In Österreich ist Katastrophenschutz rechtlich gesehen eine Querschnittsmaterie, die sich sowohl in Bundes- als auch neun unterschiedlichen Landesgesetzen

wiederfindet, zusätzlich ergänzt um diverse Verordnungen. „Das österreichische System ist durch seine Verzweigtheit und Vielfalt charakterisiert.“ (Jachs, 2011, S. 86)

Vorsorge • Bundesministerien und nachgeordnete Dienststellen • Fachabteilungen bei den Ämtern der Landesregierungen • Militärkommandos • Bezirksverwaltungsbehörden • Gemeinden • Ortsfeuerwehren • Abschnitts-, Bezirks- und Landesfeuerwehrkommandos • Betriebsfeuerwehren • Rettungsorganisationen • Bezirks-, Bundes- und Landesrettungskommandos • Infrastruktugesellschaften (ÖBB, ASFINAG, Verbund AG, Telekom, ...)	Bewältigung • Bundesministerien und nachgeordnete Dienststellen • Sicherheitsdirektionen, Bezirkspolizeidirektionen, Polizeiinspektionen • Landes-, Bezirks-, Stadtpolizeikommandos • Fachabteilungen bei den Ämtern der Landesregierungen • Militärkommandos • Bezirksverwaltungsbehörden • Gemeinden • Ortsfeuerwehren • Abschnitts-, Bezirks- und Landesfeuerwehrkommandos • Betriebsfeuerwehren • Rettungsorganisationen • Bezirks-, Bundes- und Landesrettungskommandos • Infrastruktugesellschaften (ÖBB, ASFINAG, Verbund AG, Telekom, ...)
Vermeidung • Wildbach- und Lawinverbauung • Bundeswasserbauverwaltung • Landesregierungen • Gemeinden	Wiederherstellung • Bundesministerien • Landesregierungen • Bezirksverwaltungsbehörden • Gemeinden • Infrastruktugesellschaften (ÖBB, ASFINAG, Verbund AG, Telekom, ...)

Abbildung 4.2: Akteur*innen des österreichischen Katastrophenschutzes im vierteiligen Katastrophenzzyklus

Quelle: Jachs (2011, S. 88f, eigene Darstellung)

Österreich ist mit dieser föderalen Kompetenzverteilung vergleichbar mit der Schweiz, Deutschland oder den USA. Bei derartigen Strukturen spielen vor allem lokale Behörden und Regierungen eine relevante Rolle. Übergeordnete Strukturen wie Zentralregierungen oder höhere Verwaltungsebenen agieren in den meisten Fällen ausschließlich subsidiär, zur allfälligen Unterstützung der lokalen Akteur*innen. Aufgrund des Fehlens einer zentralen Behörde bzw. der rechtlichen Unzuständigkeit des Bundes ist in Österreich das Katastrophenmanagement auf die Kollaboration der unterschiedlichen Akteur*innen angewiesen. Eine koordinierende Rolle „im Rahmen des Staatlichen (!) Krisen- und Katastrophenschutzmanagements“ (Jachs, 2011, S. 87) übernimmt das Bundesministerium für Inneres. „In weiten Bereichen erfolgt diese Kooperation freiwillig ohne gesetzliche Verpflichtung. Ausgenommen sind lediglich Zuständigkeitsbereiche des Bundes, die die Länder mittelbar für den Bund vollziehen (wie im Gesundheitswesen).“ (Jachs, 2011, S. 87) Verbindlichere Regelungen sind bislang keine getroffen worden, was Empfehlungen in der einschlägigen Literatur deutlich widerspricht. Erschwerend kommt eine weitere rechtliche Besonderheit hinzu. „Aufgrund des Ressortprinzips in der Bundesverwaltung und der Weisungsfreiheit der obersten Organe bestehen keine spezifischen gesetzlichen Vorschriften für das Zusammenwirken der Bundesministerien im Katastrophenfall.“ (Jachs, 2011, S. 87) Vorgesehen ist lediglich der einvernehmliche Vollzug unterschiedlicher Ministerien. Ergänzend gibt es gesetzliche Regelungen,

„wie die Bundesministerien bei Bedarf einvernehmlich vorzugehen haben“ (Jachs, 2011, S. 87).

Aufgrund dieser fragmentarischen Zuständigkeiten sind folglich, im Sinne eines funktionierenden Katastrophenschutzes, die Koordination der verschiedenen Maßnahmen und die Abstimmung der zuständigen Akteur*innen untereinander notwendig bzw. zumindest angeraten und hilfreich. Eine entsprechende Abstimmung der Behörden und der Gebietskörperschaften hat zum Ziel, das gesamtstaatliche Katastrophenschutzmanagement sowohl effektiv als auch effizient umzusetzen (vgl. Jachs, 2011, S. 80f). Als relevante Aspekte eines derartigen Managements benennt Jachs (2011) neben den Akteur*innen und den Strukturen als dritten Punkt gemeinsame und konsistent verwendete Terminologien. Dies ist insofern von Bedeutung, als eine einheitliche und systematische Verwendung von Begriffen und Konzepten eine erhebliche Grundlage für das Funktionieren eines Systems darstellt. Begrifflichkeiten und deren Definition waren lange Zeit in Österreich nicht standardisiert geregelt, obwohl ein abgestimmtes System und geteilte Begrifflichkeiten eine substantielle Bedeutung für die Kooperation innerhalb so stark fragmentierter Strukturen hat. Vor diesem Hintergrund wurde das österreichische Normungsinstitut beauftragt, ein einheitliches Begriffsglossar für Österreichs Katastrophenmanagement zu erarbeiten. Ziel dieser Maßnahme war die Reduktion möglicher Herausforderungen, die aus Missverständnissen aufgrund uneinheitlicher Begrifflichkeiten resultieren könnten. Dieses systematisch aufbereitete Glossar der ÖNORM S2304, „umfasst einheitliche Definitionen für rund 120 Grundbegriffe des strategischen, taktischen und operativen Managements von Katastrophen einschließlich der Grundbegriffe des Führungsverfahrens im Katastropheneinsatz“ (Jachs, 2011, S. 75).

Eine weitere wesentliche Komponente des österreichischen Katastrophenschutzes ist die Unterstützung zahlreicher nichtstaatlicher Akteur*innen die im Rahmen des Katastrophenmanagements wichtige Aufgaben übernehmen. So „führt der Staat nicht alle Aufgaben selbst aus, sondern überlässt einen großen Teil der Zivilgesellschaft, die sich in Form der freiwilligen Mitgliedschaft in ehrenamtlichen Organisationen am Katastrophenmanagement beteiligt“ (Jachs, 2011, S. 71).

Eine systematische Darstellung zu den jeweiligen behördlichen Zuständigkeiten und den relevanten Akteur*innen in den vier Abschnitten des Katastrophenmanagements zeigt die Abbildung 4.2 auf der vorherigen Seite. Diese Übersicht zeigt sowohl die Pluralität relevanter Akteur*innen als auch die Tatsache, dass nur einige in mehr als einer Phase eine relevante Rolle im Bereich des Katastrophenmanagements einnehmen. Für die vorliegende Arbeit ist auch noch ein dritter Aspekt von Relevanz, jener der Freiwilligkeit. In Bezug auf das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit soll analysiert werden, bei welchen Akteur*innen es sich einerseits um Freiwillige(-organisationen) und andererseits um Akteur*innen handelt, die Freiwillige in ihr organisationales Handeln einbinden (könnten).

4.4 Freiwilligenorganisationen des österreichischen Katastrophenmanagements

In der systematischen Aufstellung von Jachs (s. Abbildung 4.2 auf Seite 13) sind Freiwillige als auch Freiwilligenorganisationen als Akteur*innen im österreichischen Katastrophenmanagement nur in den Phasen „Vorsorge“ und „Bewältigung“ aufgelistet. Explizit genannt werden die freiwilligen Feuerwehren und die Rettungsorganisationen, inklusive ihrer jeweiligen Bezirks-, Landes- und Bundeskommandos (vgl. Jachs, 2011, S. 88f). Diesen beiden Organisationen¹ obliegt als sogenannten Katastrophenhilfsdiensten der Bundesländer ein Großteil der praktischen Durchführung des Katastropheneinsatzes und der Katastrophenbewältigung. Rechtliche Grundlage dazu sind die jeweiligen neun Landesgesetze zum Katastrophenschutz (vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 218f). In den beiden anderen Phasen, „Vermeidung“ und „Wiederherstellung“, werden von Jachs (2011) in seiner Aufstellung (s. Abbildung 4.2 auf Seite 13) keine Freiwilligenorganisationen explizit genannt. Genannt werden in der Phase „Vermeidung“ überwiegend staatliche Akteur*innen, die vorrangig legislative Maßnahmen umsetzen. Ziel der „Vermeidung“ ist es, bestehende Risiken zu analysieren um sie in weiterer Folge zu minimieren als auch das verbleibende Restrisiko entsprechend darzustellen. In der Phase der „Wiederherstellung“ finden sich ebenfalls keine Freiwilligen in Jachs systematischer Darstellung. Auch diese Phase ist in Österreich sehr stark geprägt von staatlichen Behörden, u.a. Ämter der betroffenen Landesregierung und deren nachgeordneten Dienststellen. Sie sind sowohl beauftragt die öffentliche Infrastruktur wiederherzustellen als auch eventuelle Entschädigungszahlungen an Privatpersonen abzuwickeln (vgl. Jachs, 2011, S. 88).

¹Die verschiedenen Rettungsorganisationen und Feuerwehren werden hier im Sinne ihres Auftrags (und weniger ihrer Organisationsstruktur) in der schematischen Darstellung zusammengefasst als je eine Organisation.

5 Freiwilligenlandschaft in Österreich

Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über die Freiwilligenlandschaft in Österreich. Dieser verbleibt auf einer allgemeinen Ebene und geht nur vereinzelt auf Besonderheiten von Freiwilligen im Katastrophenschutz ein. In der Ausarbeitung des Kapitels wurden das Freiwilligengesetz aus dem Jahr 2012 und die zwei Freiwilligenberichte aus den Jahren 2015 und 2019, herausgegeben vom österreichischen Sozialministerium, berücksichtigt (BMASK, 2015; BMSGPK, 2019). Nach dem Einblick in die rechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich wird anschließend die breite Freiwilligenlandschaft in Österreich näher erläutert. Abschließend wird dargelegt, welche Rolle freiwilliges Engagement im österreichischen Katastrophenmanagement einnimmt und dieses, aufgrund seiner Breite, maßgeblich strukturiert.

5.1 Definition von Freiwilligkeit

Wehner u. a. (2015) definieren in ihrem Text Freiwilligenarbeit als „jede selbstgewählte und ohne Entlohnung in gemeinnützigen Bereichen geleistete Arbeit; ganz gleich, ob es sich bspw. um die *informelle* Hilfe einer Nachbarin gegenüber oder die durch eine Non-Profit-Organisation *formell* angebotene Migrantenbetreuung handelt“ (Wehner u. a., 2015, S. 5, Hervorhebungen im Original). Mit dieser Definition fassen sie einerseits eine sehr große inhaltliche Breite zusammen und verdichten andererseits sehr viele wesentliche Charakteristika von freiwilliger Arbeit.

Einer der relevantesten Distinktionspunkte von Freiwilligenarbeit im Vergleich zu anderen Engagementformen ist die fehlende finanzielle Entlohnung. So werden freiwillige Tätigkeiten in überwiegendem Maße unbezahlt verrichtet. Nur in den wenigsten Fällen gibt es Aufwandsentschädigungen oder eine geringfügige Entlohnung (vgl. Wehner u. a., 2015, S. 5). Der zweite bedeutsame Aspekt ist die Tatsache, dass freiwillige Arbeit „selbstgewählt“ ist. Es besteht kein ökonomischer oder anderweitiger Druck, oder gar Zwang, einer freiwilligen Tätigkeit nachzugehen. In diesem Zugang unterscheidet sich freiwillige Tätigkeit von der, in den meisten Fällen zur finanziellen Absicherung notwendigen, Erwerbsarbeit. Ebenfalls bedeutsam ist die Zielrichtung von Freiwilligenarbeit. Sie ist auf die Förderung des Gemeinwohls hin ausgerichtet und hat den alleinigen Zweck der Schaffung eines gesellschaftlichen Mehrwerts. Auch in diesem Punkt grenzt sich Freiwilligenarbeit deutlich von Erwerbsarbeit ab. Der letzte relevante Aspekt laut der Definition von Wehner u. a. (2015) ist die Unterscheidung in sogenannte „informelle“ und „formelle“ Freiwilligkeit.

Im Freiwilligenbericht des österreichischen Bundesministeriums für Soziales werden im Jahr 2019 noch zwei weitere wesentliche Kennzeichen freiwilliger Arbeit für den Kontext Österreich markiert. „Freiwilliges Engagement ist als unbezahlte Leistung für andere Menschen, *außerhalb des eigenen Haushaltes definiert.*“ (BMSGPK, 2019, S. 84, Hervorhebungen MD) Durch diese

Trennung zwischen Öffentlichkeit (im weiteren Sinne) und Privatsphäre erhält freiwilliges Engagement auch eine politische Bedeutung. Denn durch die räumliche und soziale Verortung auf „außerhalb des eigenen Haushaltes“ wird eine wesentliche Unterscheidung zur ebenfalls unbezahlten und, in vielen Fällen, freiwillig verrichteten Care-Arbeit gezogen.

Freiwilligentätigkeit wird, dem Freiwilligenbericht zufolge, zusätzlich als „Form der Freizeitbeschäftigung“ (BMSGPK, 2019, S. 85) gesehen. Dabei ist Freizeit „die Restgröße, die übrig bleibt, wenn Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit erledigt sind“ (BMSGPK, 2019, S. 85). Care-Arbeit oder „Haus- und Familienarbeit“ sind im Umkehrschluss daher keine freiwilligen Tätigkeiten (vgl. BMSGPK, 2019, S. 85). Das ist insofern bedeutsam, als freiwilliges Engagement nur jene Personen leisten können, die dies zeitlich sowie finanziell vermögen. „Wie viel Zeit für freiwilliges Engagement verfügbar ist, ist also nicht nur eine individuelle Entscheidung nach persönlichen Präferenzen, sondern auch eine, die gesellschaftlich geprägt wird. Dies zeigt sich insbesondere in Bezug auf die Verteilung von Haus- und Familienarbeit.“ (BMSGPK, 2019, S. 85)

5.2 Freiwilliges Engagement in Österreich

Im folgenden Abschnitt wird die Freiwilligenlandschaft Österreichs genauer betrachtet. Dabei ist wesentlich, dass es seit 2012 eine gesetzliche Basis für freiwillige Tätigkeiten in Österreich gibt:

Freiwilliges Engagement liegt vor, wenn natürliche Personen

1. freiwillig Leistungen für andere,
2. in einem organisatorischen Rahmen,
3. unentgeltlich,
4. mit dem Zweck der Förderung der Allgemeinheit oder aus vorwiegend sozialen Motiven und
5. ohne dass dies in Erwerbsabsicht, aufgrund eines Arbeitsverhältnisses oder im Rahmen einer Berufsausbildung, erfolgt, erbringen.

(FreiwG §2 (2))

Mit dieser gesetzlichen Bestimmung wird freiwilliges Engagement in Österreich juristisch auf eine konkrete Form festgelegt. Vergleicht man diese Definition bspw. mit jener bei Wehner u. a. (2015) zeigen sich bereits deutliche Unterschiede, was nach dem österreichischen Freiwilligengesetz rechtlich nicht unter freiwillige Tätigkeiten fällt. Der im Gesetz genannte „organisatorische Rahmen“ wird im §3 des Freiwilligengesetzes genauer definiert. Dort werden die Rahmenbedingungen jener Organisationen festgelegt, die, auf Basis des Gesetzes, Förderungen erhalten können. Hierbei sind, für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit, vor allem die Absätze (3) und (4) des §3 relevant. So müssen Freiwilligenorganisationen Freiwillige laut §3 (3) u.a. über folgende Aspekte informieren: „Aufnahmemodus, Tätigkeitsfelder, Ansprechperson, Aus- und Fortbildung, Mitsprachemöglichkeiten, Tätigkeitsnachweis, Aufwandsentschädigung sowie Versicherung“ (FreiwG §3 (3)). In §3 (4) ist weiters festgehalten, dass Organisationen Freiwilligen sechs Monate nach Beendigung ihrer Tätigkeit einen „Tätigkeitsnachweis über Dauer und Art der Tätigkeit sowie die dabei erworbenen Kompetenzen ausstellen“ (FreiwG §3 (4)). Wenngleich damit lediglich die

Rahmenbedingungen der Förderfähigkeit von Organisationen präzisiert werden und nicht die Beschaffenheit selbiger per se, werden gleichzeitig dennoch mit dieser gesetzlichen Bestimmung viele Formen freiwilliger Tätigkeiten von der Förderfähigkeit und damit von (notwendiger) finanzieller Unterstützung ausgenommen.

Die zweite relevante Quelle zur Betrachtung des Feldes der Freiwilligenarbeit in Österreich sind die Freiwilligenberichte. Diese Berichte werden aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung des österreichischen Freiwilligengesetzes in regelmäßigen Abständen vom fachlich zuständigen Bundesministerium für Soziales herausgegeben. Wortwörtlich lautet die entsprechende Stelle im Gesetzestext, dass das Bundesministerium „in periodischen Abständen einen Bericht über die Lage und Entwicklung des freiwilligen Engagements in Österreich“ (FreiwG §4 (1)) zu erstellen hat. Die letzten beiden Berichte datieren aus den Jahren 2015 und 2019.

Im Freiwilligenbericht aus dem Jahr 2015 widmet sich ein gesamtes Kapitel der Erörterung der Frage, was unter Freiwilligenarbeit bzw. freiwilligem Engagement verstanden werden kann bzw. auch wie das Sozialministerium freiwilliges Engagement versteht und welche unterschiedlichen Ausprägungen existieren (vgl. BMASK, 2015, S. 2ff). Die wesentlichste Unterscheidung ist hierbei jene zwischen „ehrenamtlich oder freiwillig“. Unter Ehrenamt werden beispielsweise „die aktive Mitgliedschaft bei der Freiwilligen Feuerwehr oder Rettungsorganisation“ (BMASK, 2015, S. 3) genannt. Weiter gefasst als das Ehrenamt wird der Begriff der „Freiwilligentätigkeit“ der sich, so das BMASK, insbesondere im Zuge des Europäischen Jahres der Freiwilligentätigkeit etabliert hat. Dieser Begriff lehnt sich stark am englischen „volunteering“ an, das auch freiwillige Tätigkeiten im Verwandtenkreis inkludiert (vgl. BMASK, 2015, S. 3). Die zweite Unterscheidung erfolgt zwischen „formeller Freiwilligentätigkeit und informeller Freiwilligentätigkeit“. Letztere wird definiert als Tätigkeit „die auf privater Basis zwischen Freiwilligen und Leistungsempfängerinnen und -empfängern erbracht wird“ (BMASK, 2015, S. 3). Zur Konkretisierung von informeller Freiwilligkeit wird das Beispiel der Nachbarschaftshilfe genannt. „Diese- durch ihre nicht formale Form- sehr flexible Freiwilligentätigkeit betont die persönliche Verantwortung am unmittelbar Nächsten. Sie wird oftmals auch ergänzend zur formellen Freiwilligentätigkeit ausgeübt.“ (BMASK, 2015, S. 3)

5.3 Quantitative und qualitative Betrachtung des freiwilligen Engagements

Die beiden Freiwilligenberichte des Sozialministeriums enthalten jeweils ein Kapitel zum empirisch erhobenen freiwilligen Engagement der österreichischen Bevölkerung. Durchgeführt wurden die beiden Befragungen durch das Institut für empirische Sozialforschung (IFES). Die Erhebungen fanden in den Jahren 2012 und 2016¹ statt (vgl. BMSGPK, 2019, S. 13). Befragt wurden jeweils 4.000 Personen im Alter ab 15 Jahren in Form von persönlichen Interviews. „Aufgrund der großen Stichproben halten sich die statistischen Schwankungsbreiten der Ergebnisse in engen Grenzen (maximal +/- 1,5%).“ (BMSGPK, 2019, S. 13) Da die beiden Erhebungen bei vielen

¹Die Erhebungen fanden zeitlich deutlich vor den Veröffentlichungen der Freiwilligenberichte statt. Diese Diskrepanz zwischen den beiden Jahresdaten wird in weiterer Folge entsprechend in den Verweisen bzw. Zitaten berücksichtigt.

Fragestellungen ident in der Formulierung geblieben sind, „lassen sich Entwicklungen im Zeitverlauf darstellen“ (BMSGPK, 2019, S. 13). Vor diesen beiden Erhebungen des IFES führte die Statistik Austria im Jahr 2006 die erste Erhebung zur Freiwilligenlandschaft in Österreich durch. Die Daten aus dieser ersten Erhebung werden, sofern es die Vergleichbarkeit zulässt, ebenso im Freiwilligenbericht 2019 angeführt. Die Daten aus allen drei Erhebungen erlauben es „einige Zeitreihenergebnisse anzuführen“ (BMSGPK, 2019, S. 13).

„Freiwilligenengagement wurde bei der Befragung definiert als gemeinnützige bzw. soziale Tätigkeiten und Leistungen, die freiwillig und ohne Bezahlung für Personen außerhalb des eigenen Haushalts erbracht werden.“ (BMSGPK, 2019, S. 14) Im Rahmen der Befragung wurde inhaltlich unterschieden zwischen „ehrenamtlich[n] Tätigkeiten im Rahmen von Vereinen bzw. Organisationen (formelles Freiwilligenengagement) und in private Hilfsdienste, etwa im Rahmen von Nachbarschaftshilfe (informelles Freiwilligenengagement)“ (BMSGPK, 2019, S. 14). Insgesamt betrachtet ist freiwilliges Engagement in Österreich als Freizeitaktivität sehr weit verbreitet. „Aktuell leisten 46 Prozent der Bevölkerung ab 15 Jahren formelle oder informelle freiwillige Tätigkeiten.“ (BMSGPK, 2019, S. 14) Durch die Vergleichbarkeit der Daten zeigt sich, dass es seit 2006 eine leichte Zunahme von 44% auf 46% im Jahr 2012 gegeben hat und dieser Wert im Jahr 2016 gleich blieb (s. Abbildung 5.1). „In Organisationen engagieren sich rund 2,3 Mil-

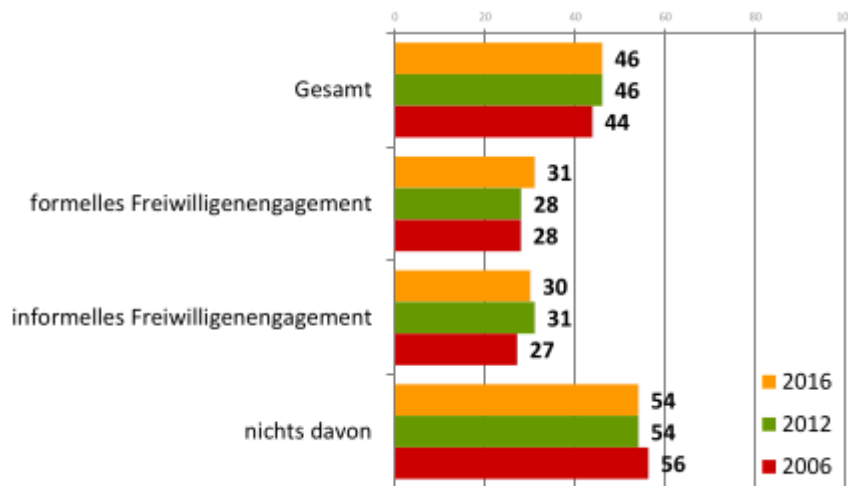


Abbildung 5.1: Beteiligungsquote im Zeitvergleich: 2006 bis 2016 (in Prozent)

Quelle: BMSGPK (2019, S. 15)

lionen Menschen, im privaten Bereich bzw. in der Nachbarschaftshilfe sind es ebenfalls knapp 2,3 Millionen. Rund ein Viertel der Engagierten ist sowohl im formellen als auch im informellen Freiwilligensektor aktiv (ca. 1,2 Millionen).“ (BMSGPK, 2019, S. 15) Insgesamt sind daher rund 3,4 Millionen Menschen in Österreich in einer der beiden abgefragten Formen freiwillig aktiv. Berücksichtigt man die Bevölkerungszunahme im Zeitverlauf, so hat sich von 2012 auf 2016 „der engagierte Personenkreis um rund 100.000 bis 150.000 Personen erhöht“ (BMSGPK, 2019, S. 15).

Erhoben wurde auch der formale Bildungsgrad, das Geschlecht, das Alter sowie der „Zuwanderungs- bzw. Migrationshintergrund“ (BMSGPK, 2019, S. 16). Auf Basis dieser Parameter zeigen sich einige deutliche Unterschiede, was das freiwillige Engagement betrifft. „Ob man sich

freiwillig engagiert, hängt nach wie vor in hohem Maße von der formalen Schulbildung ab. Dies trifft insbesondere auf formelle freiwillige Tätigkeiten zu; in leicht abgeschwächter Form aber auch auf die Nachbarschaftshilfe.“ (BMSGPK, 2019, S. 15) So engagieren sich Personen mit Pflichtschulabschluss als höchstem formalen Bildungsgrad zu 21% freiwillig, bei Personen mit Hochschulabschluss sind es 45%. Dieser Effekt der formalen Bildung zeigt sich bei allen Altersgruppen, auch bei der Altersgruppe der über 60-jährigen; auch in dieser Kohorte ist noch ein Unterschied von 29% zu 47% feststellbar. Je höher die finanziellen Ressourcen, desto höher das freiwillige Engagement. „Zu überdurchschnittlichen Anteilen sind in Österreich die höheren Einkommensbezieherinnen und -bezieher beim Freiwilligenengagement aktiv. Dies gilt vor allem für die formellen ehrenamtlichen Tätigkeiten“ (BMSGPK, 2019, S. 15). Berücksichtigt man den Parameter „Migration“ zeigt sich, dass es in der allgemeinen Bereitschaft zum freiwilligen Engagement keine merklichen Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund gibt. Auffallend ist jedoch, dass Personen mit Migrationshintergrund sich stärker im Rahmen informeller Tätigkeiten engagieren und seltener ein formelles Ehrenamt wahrnehmen.

Eine Auswertung der Daten unter dem Gesichtspunkt Geschlecht² zeigt, dass sich Männer und Frauen, insgesamt betrachtet, zu gleichen Teilen, nämlich zu je 46% freiwillig engagieren (s. Abbildung 5.2). Je nach Engagementform, formell oder informell, zeigt sich allerdings ein Unter-

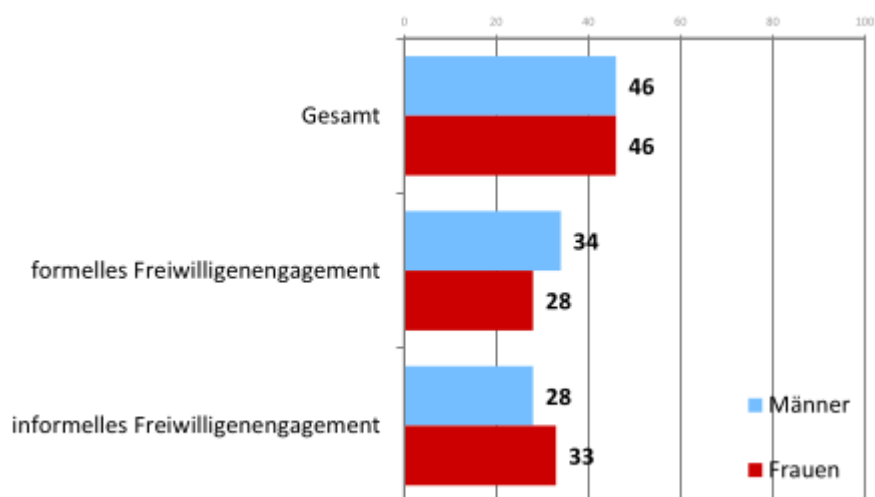


Abbildung 5.2: Beteiligungsquote nach Geschlecht 2016 (in Prozent)

Quelle: BMSGPK (2019, S. 16)

schied. So sind Männer eher formell und Frauen eher informell freiwillig tätig. Vergleicht man die Zahlen der Jahre 2012 und 2016 miteinander zeigt sich zudem, dass das Freiwilligenengagement bei Frauen zugenommen hat. „Dies gilt vor allem für das formelle ehrenamtliche Engagement.“ (BMSGPK, 2019, S. 16) Im gleichen Zeitraum hat das Engagement von Männern im informellen Bereich um 4 Prozentpunkt abgenommen, bei Frauen hingegen stieg auch in diesem Segment der Wert auf 33% an, was einer Zunahme um 2 Prozentpunkte entspricht.

Die Kategorie mit den deutlichsten Unterschiede ist die Kategorie „Alter“ (s. Abbildung 5.3). „Die Beteiligung am Freiwilligenengagement ist bei allen Altersgruppen hoch. Schon von den

²In der Erhebung von IFES wurden nur die beiden Auswahlmöglichkeiten „Mann“ und „Frau“ erhoben. Andere Geschlechtsformen wurden nicht erhoben.

unter 30-jährigen leisten 43 Prozent formelle oder informelle Freiwilligentätigkeiten. [...] Die mit Abstand höchste Beteiligungsquote (57%) weisen die 60- bis 69-jährigen auf - also jene, die sich auch nach Ende ihrer Erwerbsarbeit mit gemeinnützigen Aktivitäten einbringen wollen und können.“ (BMSGPK, 2019, S. 17) Ebenso auffällig ist, dass in dieser Alterskohorte das formelle freiwillige Engagement bei beiden Geschlechtern annähernd gleich ist. Bei allen anderen Kohorten ist der Anteil formeller Engagements bei Männern höher. Allerdings ist auch in der Gruppe der 60- bis 69-jährigen der Anteil an Frauen im informellen Engagement höher.

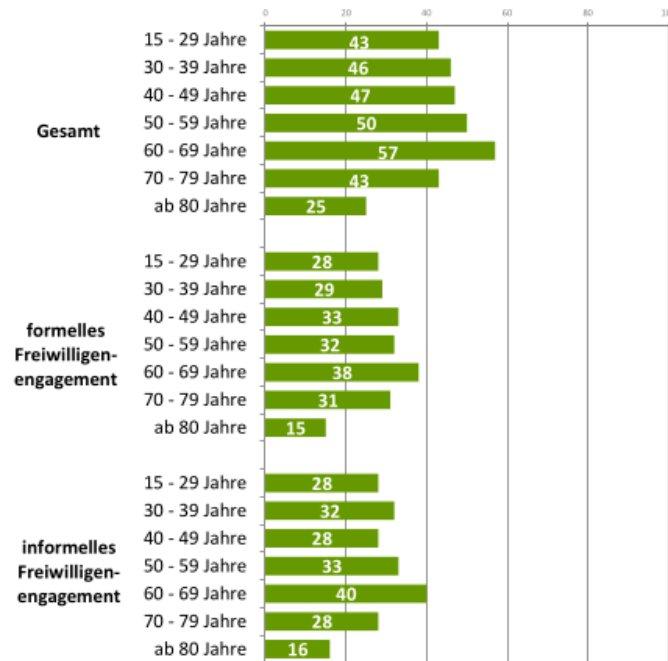


Abbildung 5.3: Beteiligungsquote nach Alter 2016 (in Prozent)
Quelle: BMSGPK (2019, S. 18)

5.4 Formelles freiwilliges Engagement

Die inhaltliche Breite formellen Freiwilligenengagements in Österreich umfasst die verschiedensten gesellschaftlichen Bereiche. Unter den größten Bereichen waren im Jahr 2012 als auch 2016 die Bereiche „Sport und Bewegung“, „Kunst, Kultur, Freizeit“ sowie „Katastrophenhilfs- und Rettungsdienst“ (BMASK, 2015; BMSGPK, 2019). Während es in nahezu allen Bereichen von 2012 auf 2016 lediglich Abweichungen innerhalb der statistischen Schwankungsbreiten gab, zeigt sich im Bereich der „Katastrophenhilfs- und Rettungsdienste“ ein leichter Zuwachs. Zurückgegangen hingegen ist das Engagement im Bereich des Gemeinwesens (s. Abbildung 5.4). Neu hinzugekommen ist im Jahr 2016 der Bereich „Flüchtlingshilfe“ (s. ebenfalls Abbildung 5.4). Dieser Bereich wurde in den beiden vorangegangenen Erhebungen nicht abgefragt (vgl. BMSGPK, 2019, S. 20).

Wie viele Personen sich in absoluten Zahlen pro Bereich aktiv einbringen, zeigt eine Grafik aus dem Freiwilligenbericht 2015. Dort wird neben der prozentuellen Verteilung pro Bereich auch die Anzahl der Personen angegeben (s. Abbildung 5.5). Eine solche Darstellung der absoluten Zahlen der Erhebung des Jahres 2016 fehlt im Freiwilligenbericht 2019. Im Jahr 2016 repräsentiert jeder Prozentpunkt rund 73.500 Menschen. Das bedeutet, dass z.B. im Bereich

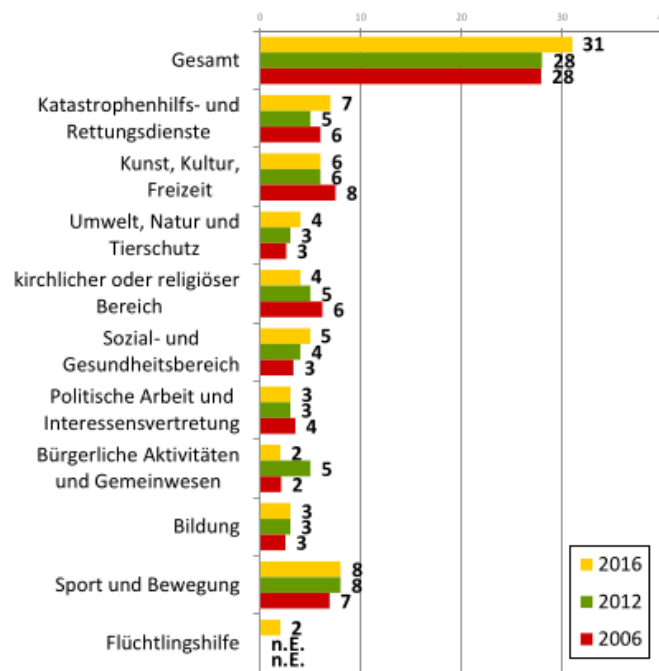


Abbildung 5.4: Formelles freiwilliges Engagement nach Bereichen: Vergleich 2006 bis 2016
Quelle: BMSGPK (2019, S. 20)

Bereiche	Anzahl der Freiwilligen ⁴³	Beteiligungsquoten gerundet (%)
Katastrophenhilfs- und Rettungsdienste	~360.000	5
Kunst, Kultur, Freizeit	~432.000	6
Umwelt, Natur- u. Tierschutz	~216.000	3
Kirche, Religion	~360.000	5
Soziales, Gesundheit	~288.000	4
Politische Arbeit, Interessenvertretung	~216.000	3
Bürgerschaftliche Aktivitäten, Gemeinwesen	~360.000	5
Bildung	~216.000	3
Sport und Bewegung	~576.000	8

Abbildung 5.5: Formelle Freiwilligentätigkeiten nach Bereichen
Quelle: BMASK (2015, S. 26)

„Katastrophenhilfs- und Rettungsdienste“ sich ca. 514.500 Personen freiwillig engagierten und im Sozial- und Gesundheitsbereich rund 367.500 Personen. Betrachtet man die Beteiligung nach Geschlecht, zeigen sich teils erhebliche Unterschiede in den verschiedenen Bereichen (s. Abbildung 5.6 auf der nächsten Seite). So gibt es im Bereich „Katastrophenhilfs- und Rettungsdienste“ erheblich mehr Männer als Frauen, ähnlich im Bereich „Sport und Bewegung“. Frauen wiederum sind in überdurchschnittlichem Ausmaß im Sozial- und Gesundheitsbereich (7% bzw. 4%), sowie im kirchlich bzw. religiösen Sektor (6% bzw. 3%) tätig (vgl. BMSGPK, 2019, S. 21).

Während es bezüglich Geschlecht einige deutliche Unterschiede bei der Beteiligung gibt, ist dies bei der Kategorie Alter nicht der Fall. „Nach Altersgruppen gibt es bis zu den 80-jährigen keine allzu großen Unterschiede beim Engagement in den einzelnen Bereichen.“ (BMSGPK, 2019, S. 22) Diese Verteilung bleibt auch über den Zeitverlauf nahezu unverändert, auch was die Verteilung nach dem Geschlecht betrifft. Einzige Ausnahme ist der Bereich „Sport und Bewegung“. „Hier beteiligen sich unter den Jugendlichen [15- bis 24-jährige; Anm. MD] mittlerweile annähernd

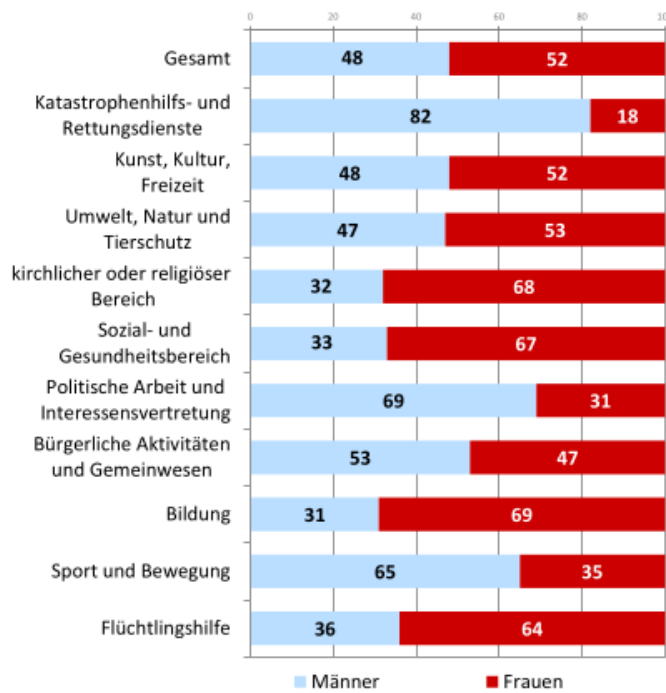


Abbildung 5.6: Struktur des formellen Freiwilligenengagements nach Geschlecht 2016 (in Prozent)
Quelle: BMSGPK (2019, S. 20)

gleich viele Frauen wie Männer.“ (BMSGPK, 2019, S. 22)

Ebenso erhoben wird die Intensität und der zeitliche Aufwand der ehrenamtlich tätigen Personen. Jede zehnte Person, die ehrenamtlich tätig ist, übt mehr als eine Tätigkeit aus. „Etwas über dem Durchschnitt liegen mehrfache Engagements im Bildungsbereich sowie in den Bereichen politische Arbeit, Kunst bzw. Kultur und Freizeit (14-17%).“ (BMSGPK, 2019, S. 23) Was den zeitlichen Aufwand der freiwillig tätigen Personen betrifft, sind in fast allen Bereichen über 50% der Ehrenamtlichen in den letzten 12 Monaten an bis zu 30 Tagen tätig gewesen. Am höchsten ist es im Bereich Sport in dem knapp über 50 Prozent der Ehrenamtlichen mehr als 30 Tage tätig waren. „Überdurchschnittlich intensiv ist auch das Engagement bei den Katastrophen- und Rettungsdiensten, im Kunst- und Kulturbereich, bei den Sozial- und Gesundheitsdiensten sowie im politischen Bereich. In diesen Sektoren verrichteten rund vier von zehn ehrenamtlich Tätigen umgerechnet länger als ein Monat im letzten Jahr ihre gemeinnützige Tätigkeit.“ (BMSGPK, 2019, S. 23) Ebenfalls abgefragt wurde der wöchentliche Zeitaufwand der jeweiligen Engagements. Der durchschnittliche wöchentliche Zeitaufwand liegt bei den meisten Bereichen „zwischen rund drei und knapp fünf Stunden in der Woche“ (BMSGPK, 2019, S. 23).

Es fällt auf, dass sich der Zeitaufwand zwischen den Geschlechtern deutlich unterscheidet. Da sich freiwilliges Engagement nur auf den öffentlichen Bereich und nicht auf den privaten Bereich bezieht, fällt ein Großteil der unentgeltlich gemachten Arbeit von Frauen nicht unter „freiwilliges Engagement“. Aufgrund dieser ungleichen Verteilung von Care-Arbeit zwischen den Geschlechtern kommt es auch zum etwas paradoxen Ergebnis, dass Männer „im Schnitt 5,8 Stunden ehrenamtlich tätig [waren], Frauen 4,8 Stunden“ (BMSGPK, 2019, S. 23). Dieses Stundenausmaß blieb über den Zeitverlauf bei Männern konstant, bei Frauen ging es leicht zurück, „wobei aber

zu berücksichtigen ist, dass inzwischen mehr Frauen als damals [2012; Anm. MD] ehrenamtlich tätig sind, wobei aber vor allem die mittleren Altersgruppen zeitlich eher begrenzt sind [aufgrund der ungleich verteilten Care-Arbeit; Anm. MD]“ (BMSGPK, 2019, S. 23).

Neben der Perspektive in die Vergangenheit wurde auch erhoben, wie sich die Ehrenamtlichen ihr Engagement in der Zukunft vorstellen. Dabei zeigte sich, dass der Großteil sich auch in Zukunft in dem bisherigen zeitlichen Ausmaß gemeinnützig einbringen möchte. Bei den restlichen planen viele sich in Zukunft noch mehr einbringen zu wollen. Nur eine geringe Anzahl plant die Tätigkeit einzuschränken oder gar zu beenden (s. Abbildung 5.7).

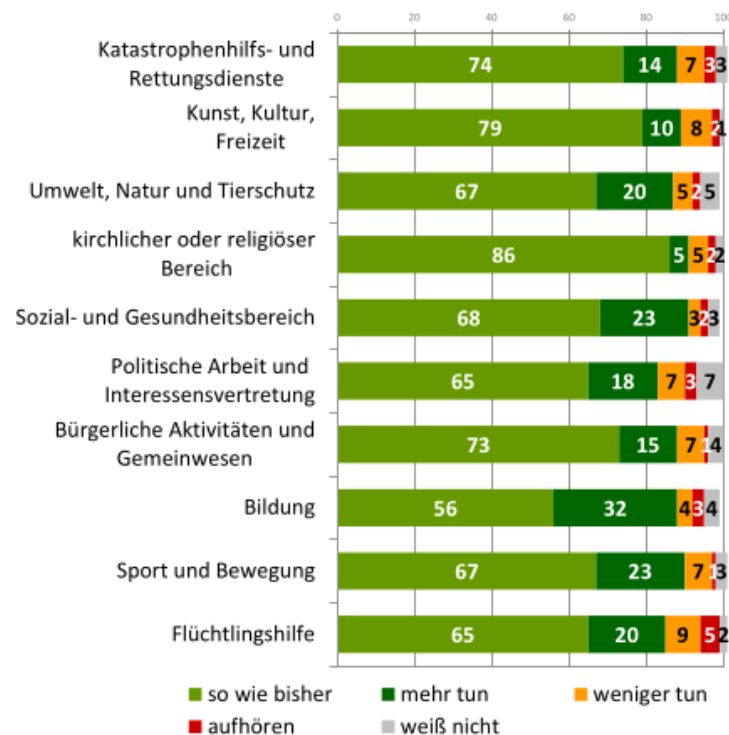


Abbildung 5.7: Geplantes freiwilliges Engagement im Rahmen von Organisationen in den nächsten zwei bis drei Jahren

Quelle: BMSGPK (2019, S. 25)

Da diese Prognose 2016 zum ersten Mal vom IFES abgefragt wurde, gibt es dazu keine Daten aus den vorherigen Erhebungen und somit keine Vergleichsmöglichkeit über den Zeitverlauf. Ebenfalls abgefragt wurde, welche Bereitschaft in jener Personengruppe besteht, die aktuell noch keiner ehrenamtlichen Tätigkeit nachgeht. „Um das absehbare Potenzial abzuschätzen, wurden auch jene, die derzeit kein Ehrenamt ausüben, gefragt, ob sie sich vorstellen können, in den kommenden zwei bis drei Jahren eine solche Tätigkeit aufzunehmen.“ (BMSGPK, 2019, S. 25f) Diese Frage wurde von beachtenswerten 16 Prozent positiv beantwortet. Elf Prozent haben noch keine Überlegungen dahingehend getroffen, schlossen ein Engagement aber nicht dezidiert aus. Was die geplante Fortführung des Engagements betrifft zeigen sich keine wesentlichen Unterschiede in Bezug auf das Geschlecht oder das Alter. Lediglich bei den 15- bis 24-jährigen zeigten sich Unterschiede in den Ambitionen, je nach Bereich. Im Bereich Sport und Bildung sind die Ambitionen besonders hoch, „dasselbe gilt für den Sektor Umwelt, Natur und Tierschutz, während bei den Katastrophenhilfsdiensten bzw. den Rettungsdiensten rund ein Viertel künftig weniger

tun oder damit ganz aufhören möchte“ (BMSGPK, 2019, S. 26).

Insgesamt zeigt sich für den formellen Freiwilligenbereich in Österreich eine sehr stabile Lage. Sowohl das Engagement als solches, als auch das geplante Engagement unterliegt keinen großen Verschiebungen. Welche Auswirkungen die Tendenz unter den Jugendlichen haben wird, die laut Erhebung vor allem im Katastrophenschutz sich weniger bis gar nicht mehr engagieren wollen bzw. bei denen „Umwelt, Natur und Tierschutz“ eine stärkere Rolle einnehmen wird, kann aufgrund der fehlenden Datenlage nur vermutet werden. Dass sich allerdings im Bereich des Ehrenamts erste Schwierigkeiten der langfristigen Bindung von Ehrenamtlichen zeigen, ist kein Novum sondern wurde an unterschiedlichen Stellen schon thematisiert (s. u.a. Kalisch u. a., 2014; Balas, Glas und Liehr, 2018).

5.5 Informelles freiwilliges Engagement

Im Gegensatz zu formellen Freiwilligen sind informelle Freiwillige beim Ausüben ihrer Tätigkeiten nicht in eine (formale) Organisation eingebunden. Sie üben im Rahmen ihres informellen Engagements kein Ehrenamt aus und es werden auch selten zusätzliche Kompetenzen für die Ausübung der jeweiligen konkreten Tätigkeiten erworben (vgl. BMASK, 2015, S. 17ff). „Drei von zehn Personen leisten in Österreich unbezahlte informelle Freiwilligentätigkeit außerhalb des eigenen Haushalts.“ (BMSGPK, 2019, S. 28) Analog zu den formellen Freiwilligentätigkeiten werden im Freiwilligenbericht auch informelle Tätigkeiten bestimmten Bereichen zugeordnet. Die Verteilung auf die verschiedenen Bereiche und die Unterschiede zwischen den Jahren 2012 und 2016 sind in der Abbildung 5.8 dargestellt.

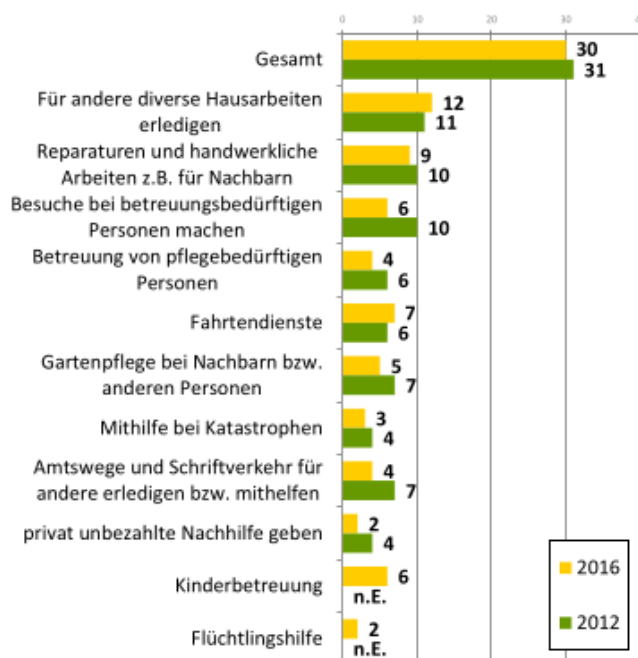


Abbildung 5.8: Informelles Freiwilligenengagement nach Bereichen (in Prozent)
Quelle: BMSGPK (2019, S. 30)

Auch bei den informellen Engagements spielen Tätigkeiten mit Bezug zu Katastrophen eine Rolle. Zusammengefasst wird der Bereich als „Mithilfe bei Katastrophen“.³ Bei den informellen Freiwilligentätigkeiten zeigen sich ebenfalls deutliche Unterschiede in der Geschlechterverteilung zwischen den verschiedenen Bereichen (s. Abbildung 5.9). So sind im Bereich der Katastrophen-

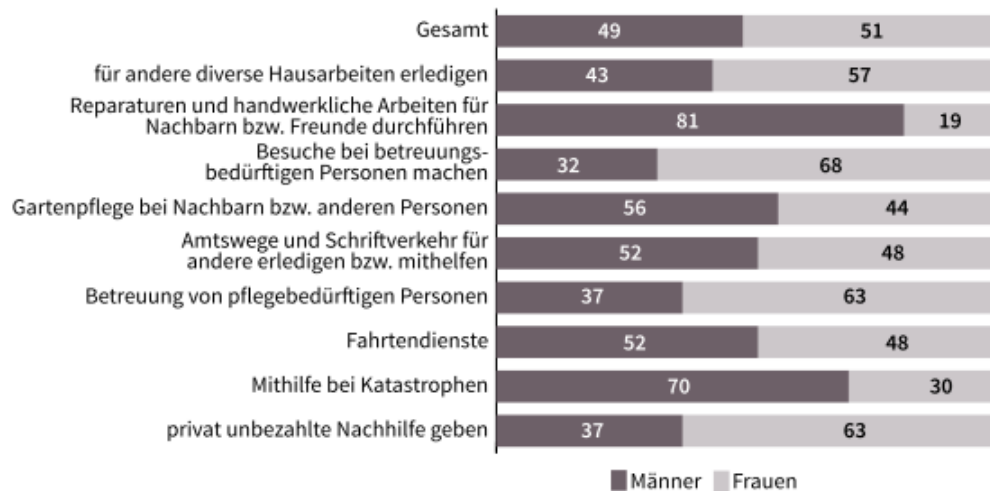


Abbildung 5.9: Beteiligungsstruktur der informellen Freiwilligentätigkeit nach Geschlecht
Quelle: BMASK (2015, S. 30)

hilfe auch im informellen Bereich mehrheitlich Männer engagiert. Diese Unterschiede finden sich auch in der Erhebung aus dem Jahr 2016. So sind 2016 weiterhin mehr Männer in den Bereichen „Reparaturen“ und „Katastrophen“ freiwillig tätig. Im Gegensatz dazu ist auch im Jahr 2016 in den Bereichen „Besuche pflegebedürftiger Personen“, „Hausarbeiten bei Nachbarn“ und „Außerhäusliche Pflege“ der Frauenanteil überdurchschnittlich höher. Auch in den 2016 neu abgefragten Bereichen „Kinderbetreuung“ und „Betreuung von Menschen auf der Flucht“ besteht ein höherer Anteil von Frauen unter den Freiwilligen (vgl. BMSGPK, 2019, S. 30f).

Neben den genannten geschlechtsspezifischen Unterschieden zwischen den Bereichen gibt es einen weiteren geschlechtsspezifischen Unterschied als Ergebnis der Erhebung: „Frauen verrichten allerdings zu höheren Frequenzen bzw. an mehr Tagen solche Hilfsdienste als Männer“ (BMSGPK, 2019, S. 31). Auch die Dauer der jeweiligen Einsätze unterscheidet sich. So wurde in der Erhebung nach der individuellen Einsatzzeit in der Vorwoche gefragt und hierbei waren Frauen „rund 4 Stunden im Einsatz, die Männer rund 3 Stunden“ (BMSGPK, 2019, S. 31). Im Vergleich zu den Vorjahren blieben die durchschnittlichen Zeiten pro Woche weitestgehend stabil. Die Bereitschaft mehr zu leisten ist ebenfalls bei beiden Geschlechtern vorhanden, die Einsatzbereiche wiederum sind unterschiedlich. So würden sich Frauen vorrangig bei der „Kinderbetreuung“ und bei „Außerfamiliärer Hausarbeit“ engagieren wollen, Männer wiederum bei „Reparaturarbeiten“ (vgl. BMSGPK, 2019, S. 31).

Bezogen auf das Alter zeigt sich, „dass bei fast allen Bereichen die höchste Beteiligungsquote bei den 60- bis 69-jährigen vorliegt. Insgesamt sind 40 Prozent dieser Altersgruppe in der Nachbarschaftshilfe tätig“ (BMSGPK, 2019, S. 31). Auch die individuelle wöchentliche Einsatzzeit

³Inwiefern hier faktische Katastrophenereignisse die Erhebungsergebnisse beeinflussen, wird in beiden Freiwilligenberichten nicht näher erläutert.

ist bei dieser Alterskohorte am höchsten. So sind Personen in diesem Alter pro Woche rund 6 Stunden tätig, „bei allen übrigen Altersgruppen liegt die Bandbreite zwischen rund 2,5 bis 4,5 Stunden“ (BMSGPK, 2019, S. 31). Beim Vergleich der beiden Erhebungen zeigen sich keine größeren Abweichungen, allerdings hat sich die durchschnittliche Dauer pro Woche bei zwei Kohorten erhöht: bei Jugendlichen (15- bis 24-jährig) um eine halbe Stunde und bei den ab 60-jährigen um 0,7 Stunden. Gefragt nach der zusätzlichen Bereitschaft sich zu engagieren, konnten sich unter den Jugendlichen 21% ein Engagement vorstellen, bei den ab 60-jährigen hingegen sind dies nur 12% (vgl. BMSGPK, 2019, S. 31f).

5.6 Weitere Formen freiwilligen Engagements

Neben den beiden Formen des formellen und des informellen Freiwilligenengagements werden im Freiwilligenbericht des BMASK aus dem Jahr 2015 auch noch drei weitere Formen freiwilliger Tätigkeiten genannt. Die strukturierteste Form dabei ist die Gruppe „Freiwilliges Sozialjahr“, „Freiwilliges Umweltschutzjahr“ bzw. „Gedenkdienst“ sowie „Friedens- und Sozialdienst im Ausland“. Bei diesen vier Varianten handelt es sich um „besondere Formen des freiwilligen Engagements [...] in der Verbindung eines persönlichen, pädagogisch begleiteten Bildungsjahres mit beruflicher Orientierung und der Übernahme sozialer, gesellschaftlicher und umweltpolitischer Verantwortung“ (BMASK, 2015, S. 12). Alle vier haben Anforderungen in Bezug auf das Mindestalter und sind in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung durchaus mit Praktika vergleichbar. So haben z.B. Freiwillige innerhalb des Freiwilligen Sozialjahres „die Möglichkeit, in einem geregelten und geschützten Rahmen konkrete Erfahrungen in der Sozialarbeit zu machen und sich persönlich weiterzuentwickeln“ (BMASK, 2015, S. 84). Die Trägereinrichtungen werden von den entsprechenden Ministerien anerkannt und auf die Tauglichkeit, Menschen im Zuge dieser Tätigkeit adäquat zu begleiten, kontinuierlich geprüft. Die Freiwilligen wiederum verpflichten sich für eine entsprechende Dauer bei der Organisation zu arbeiten. Innerhalb dieser Form des freiwilligen Engagements sind auch pädagogische Begleitmaßnahmen vorgesehen (vgl. BMASK, 2015, S. 84ff).

Die zweite Form ist das sogenannte zivilgesellschaftliche Engagement, vielfach auch Zivilgesellschaft genannt. Diese „lässt sich als eine demokratische Emanzipationsbewegung erklären, die durch freiwilliges Engagement geprägt ist und auf die Einflussnahme und Teilhabe an der Gestaltung und Weiterentwicklung des öffentlichen Lebens abzielt“ (BMASK, 2015, S. 14). Zivilgesellschaft ist per Definition nicht die gesamte Gesellschaft als solche, sondern ein Teil bzw. eine Sphäre „in der BürgerInnen ihre Interessen gegenüber dem Staat artikulieren und aushandeln“ (Simsa, 2013, S. 127). Der Begriff Zivilgesellschaft hat im Diskurs auch eine starke normative Position, die mitunter auch eine vermittelnde Position einnimmt zwischen „Markt/Wirtschaft“ und dem „Staat“. Neben diesen beiden Bedeutungen des Begriffs werden mit Zivilgesellschaft auch Formen der Selbsthilfe verstanden, die für den Kontext dieser Arbeit wesentlich erscheinen (vgl. Sims, 2013, S. 127). Im englischsprachigen Raum wird das Konzept auch „civic society“ genannt, worunter die Weltbank „jenen weiten NGO- und NPO-Bereich im öffentlichen Leben, welcher die Anliegen und Wertvorstellungen seiner Mitglieder [...] zum Ausdruck bringt“ (BMASK, 2015,

S. 14f) versteht.

Die große Fluchtbewegung im Jahr 2015 führte zu einem starken zivilgesellschaftlichen Engagement wie Simsa, Herndler und Totter (2017) festhalten. Wenngleich es sich inhaltlich damals um keinen Katastropheneinsatz handelte, waren die Führungs- und Organisationsstrukturen, sowohl von Behörden als auch von Organisationsseite (s. u.a. Gratz, 2016) doch ähnlich ausgestaltet. Es zeigte sich auf Seiten der involvierten Organisationen und Behörden eine gewisse Überforderung mit dieser Form des Engagements der Zivilgesellschaft, noch dazu in dieser Dimension (vgl. Simsa, Herndler und Totter, 2017). Inwiefern ein integrales Katastrophenmanagement derartige Formen der Unterstützung in die bestehenden etablierten Strukturen konstruktiv einbinden kann wird in dieser Arbeit noch zu zeigen sein.

Die dritte relevante Form des freiwilligen Engagements ist jene des „corporate volunteering“, ein eigenständiges betriebliches Freiwilligenprogramm von Unternehmen. Hierbei unterstützen Unternehmen gemeinnützige Organisationen bei ihren Tätigkeiten, aber auch Betroffene, von z.B. Hochwassern direkt, indem sie Mitarbeiter*innen in ihrer Arbeitszeit ermöglichen sich zu engagieren. Sowohl Organisationen als auch Betroffene bekommen diese unternehmerischen Ressourcen unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Das Engagement kann kurzfristig und vereinzelt auch längerfristig sein. „Unternehmen können dadurch ihre Bekanntheit und ihr Image sowohl bei Kunden/innen, der Mitarbeiterschaft als auch im lokalen/regionalen Umfeld steigern“ (BMASK, 2015, S. 15). Selbst wenn Arbeitnehmer*innen im Rahmen von „corporate volunteering“ von ihren Unternehmen für ihre Tätigkeiten bezahlt werden, wird diese Form des Engagements im Freiwilligenbericht dennoch angeführt. Grund hierfür ist, dass die Tätigkeiten nicht dem eigentlichen Unternehmenszweck entsprechen.

5.7 Freiwillige im österreichischen Katastrophenschutz

Freiwillige sind im österreichischen Katastrophenschutz eine wesentliche Ressource. Balas und Glas bezeichnen Freiwillige in Österreich sogar als das Rückgrat des Katastrophenschutzes. Konkret geht es dabei um die formellen Freiwilligen des österreichischen Rettungs- und Feuerwehrwesens (vgl. Balas und Glas, 2015, S. 20). Diese Gruppe leistet, so Balas und Glas, insgesamt „1,3 Millionen Arbeitsstunden [...] wöchentlich im Bereich Katastrophenhilfe – einerseits bei den Feuerwehren, andererseits bei den Rettungsdiensten“ (Balas und Glas, 2015, S. 20). Im Freiwilligenbericht des Jahres 2015 war der Bereich „Katastrophenhilfs- und Rettungsdiensten“ bereits mit 5% unter den größeren Bereichen. Von der Erhebung im Jahr 2012 bis zur Erhebung im Jahr 2016 gab es eine Zunahme von zwei Prozentpunkten auf 7% (vgl. BMSGPK, 2019, S. 20). So waren im Jahr 2012 rund 5% der Gesamtbevölkerung im Bereich „Katastrophenhilfs- und Rettungsdienste“ engagiert, was damals rund 360.000 Personen entsprach. Im Jahr 2016 waren rund 514.500 im Bereich „Katastrophenhilfs- und Rettungsdienste“ freiwillig engagiert. Die aktiven Personen in diesem Bereich sind vor allem im ländlichen Bereich engagiert. „In den kleinen und mittleren Gemeinden beteiligen sich mehr an den Katastrophenhilfsdiensten (z.B. Freiwillige Feuerwehr) und an den Rettungsdiensten sowie bei Sportvereinen. Bei den anderen ehrenamtlichen Tätigkeiten fallen die Unterschiede zwischen dem ländlichen und dem urbanen Raum eher

gering aus.“ (BMSGPK, 2019, S. 21)

In der Beschäftigung und Berücksichtigung von Freiwilligen des österreichischen Katastrophenschutzes zeigt sich ein starker, nahezu ausschließlicher, Fokus auf die formellen Freiwilligen der Einsatzorganisationen. Informelle Freiwillige spielen keine relevante und wenn meist nur eine nachgereichte, ergänzende Rolle. So schreibt Rudolf-Miklau, dass die „freiwillige Mitwirkung von Hilfsorganisationen und Privatpersonen im Katastropheneinsatz [...] von Bedeutung [ist]“ (Rudolf-Miklau, 2009, S. 221). Allerdings nur dann, „wenn die Kapazitäten der regulären Einsatzkräfte überlastet oder erschöpft sind“ (Rudolf-Miklau, 2009, S. 221). Rudolf-Miklau betont zwar einerseits gesellschaftliche Solidarität als bedeutsame Dimension und Kapazität im Katastrophenschutz, weist andererseits aber auch sehr deutlich auf die nachgereichte Wichtigkeit dieser Unterstützung hin⁴. Er betont wesentlich stärker die Herausforderungen für die Einsatzorganisationen bei der Einbindung informeller Freiwilliger und weniger die Kapazitäten und Ressourcen die diese informellen Freiwilligen einbringen würden. Als die zwei wesentlichsten und kritischsten Aspekte bei der Einbindung erachtet er die fehlende Ausbildung und die notwendige Versorgung der Personen, wenn diese im Katastrophenfall Einsatzorganisationen und Behörden unterstützen möchten (vgl. Rudolf-Miklau, 2009, S. 221f).

Jachs schreibt wiederum, dass die Zivilgesellschaft im Zuge von Katastrophen eine wesentliche Rolle und, aufgrund der Kapazitäten, eine beachtenswerte Ressource darstellt. „Wenn Katastrophen durch externe Ereignisse wie Naturphänomene oder technische Vorgänge ausgelöst werden, agieren Menschen in der Gemeinschaft im Allgemeinen überlegt und hilfsbereit, oft entstehen sogar neue Sozialstrukturen, um die Lage zu bewältigen.“ (Jachs, 2011, S. 55) So verweist er auf Erkenntnisse der Katastrophenforschung, dass Menschen nach Katastrophen sehr rasch und organisiert auf die neue Situation reagieren. „Die Selbsthilfefähigkeit von Katastrophenopfern wird oft unterschätzt. Spontane Hilfsbereitschaft nach Katastrophen ist ein vielfach beobachtetes menschliches Grundverhalten.“ (Jachs, 2011, S. 55) Neben dem starken Zusammenhalt und dem gemeinsamen Engagement in der Phase der Bewältigung unterstreicht Jachs die Relevanz der Bevölkerung. „Wichtige Akteure im System des Katastrophenmanagements sind schließlich auch die Bürger als Privatpersonen. *Ein Großteil der Schäden nach Katastrophen wird nicht durch die öffentliche Hand, sondern durch die Bevölkerung selbst beseitigt.*“ (Jachs, 2011, S. 90, Hervorhebung MD). Obwohl „Bevölkerung“ nicht näher von Jachs definiert wird, lässt der Kontext die Schlussfolgerung zu, dass es sich hier stärker um informelles Engagement gemäß den Kriterien des österreichischen Sozialministeriums handelt. Während Jachs die Ressourcen und die Kapazitäten der „Bevölkerung“ im Vergleich zu Rudolf-Miklau wesentlich stärker honoriert und als bedeutsam erachtet, fehlt sie dennoch in seiner Aufstellung der wesentlichen Akteur*innen im Katastrophenschutz (s. Abbildung 4.2 auf Seite 13). Da es sich bei den aufgelisteten Akteur*innen allerdings ausschließlich um Organisationen handelt, liegt die Vermutung nahe, dass er die recht allgemeine und unpräzise Bezeichnung „Bevölkerung“ aus diesem Grund nicht in seine Systematisierung aufgenommen hat.

„Als gegenläufiger Trend [zur Abnahme von formellen Freiwilligen in Einsatzorganisationen; Anm. MD] besteht eine große gesellschaftliche Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung, bei eintreten-

⁴Wenngleich er Hilfsorganisationen weder konkretisiert noch benennt, scheint die These dennoch zulässig, dass es sich hierbei v.a. um Organisationen aus dem karitativen, gemeinwesenorientierten Bereich handelt.

den Großschadenslagen zu helfen. [...] Die optimale Form der Verzahnung dieser ungebundenen Helfer mit den etablierten Kräften des Katastrophenschutzes ist dabei eine noch ungeklärte Frage.“ (Kalisch u. a., 2014, S. 8) Vor diesem Hintergrund führen Balas und Glas in ihrem Beitrag Best Practice- Beispiele und Empfehlungen für formelle Freiwilligenorganisationen an, um bereits in der Phase „Vorbereitung“ stärker mit informellen Freiwilligen in Kontakt zu kommen und letzteren damit wiederum die Möglichkeit zu geben, in einer weniger verbindlichen Form an Organisationen anzudocken. Hierzu führen Balas und Glas auch konkrete Empfehlungen an. So empfehlen sie die Aufnahme von Interessenten in einen Newsletter-Verteiler, die Einbindung bei Festen, bei Präventions- und Bewusstseinsarbeit. Zudem verweisen sie auf die Möglichkeit für Behörden und Einsatzorganisationen informelle, interessierte Freiwillige in „Befehlsstrukturen und Katastrophenschutzpläne [zu] integrieren“ (Balas und Glas, 2015, S. 30).

Auffällig ist in der österreichischen Debatte, dass der Erhalt bestehender formeller Freiwilliger nach wie vor stärker im Fokus steht als strukturelle Änderungen im Bereich der BOS. So schreiben Balas, Glas und Liehr (2018) in ihrem Beitrag des Sammelbands „Regionale Risiko Governance: Recht, Politik, Praxis“ von Kanonier und Rudolf-Miklau (2018) ausschließlich über formelle Freiwillige und erwähnen die internationalen Entwicklungen zur Einbindung informeller Freiwilliger in das behördliche Katastrophenmanagement nicht. Dies ist insofern verwunderlich, als sie selbst an anderer Stelle bereits darüber geschrieben haben (Balas und Glas, 2015), als auch der Sammelband mit seiner Zielrichtung der regionalen Risiko Governance durch seinen starken Bezug auf die Situation vor Ort auf etablierte Modelle Bezug nehmen könnte, wie es zum Beispiel Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014) in ihrem Beitrag über die Modellregion in den Niederlanden beschreiben. Auch Kalisch u. a. (2014) sehen aufgrund der Erfahrungen bei vergangenen Ereignissen neue Möglichkeiten für das behördliche Katastrophenmanagement.

„Ein Phänomen, das im Jahr 2002 bei dem Jahrhunderthochwasser der Elbe erstmalig in großem Umfang beobachtet wurde, ist die Bereitschaft von nicht direkt betroffenen Menschen, spontan in Krisensituationen Unterstützung durch Arbeitsleistungen anzubieten. [...] In ungebundenen Helfern wird großes Potential gesehen. Um dieses nutzen zu können, müssen die Ausbildungs- und Organisationsstrukturen der etablierten Behörden- und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben angepasst werden.“

(Kalisch u. a., 2014, S. 15)

5.8 Das „Team Österreich“

Nach Hochwasserereignissen in Österreich in den Jahren 2002 und 2005 wurde auf Initiative des ORF und des Österreichischen Roten Kreuzes das sogenannte „Team Österreich“ gegründet. Ziel war es damals „die aufkommende aktive Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung zielgerichtet zu steuern“ (Rudolf-Miklau, 2009, S. 221). ORF und Rotes Kreuz haben sich vor diesem Hintergrund „die Rekrutierung, Ausbildung und Organisation des Einsatzes von Freiwilligen für den Katastropheneinsatz zur Aufgabe gemacht“ (Rudolf-Miklau, 2009, S. 221). Neben den etablierten Einsatzorganisationen mit ihren formellen Freiwilligenstrukturen und den informellen Freiwilligen der unmittelbaren Nachbarschaftshilfe stellt das „Team Österreich“ seit dem Jahr 2007 eine neue, institutionelle Form des informellen freiwilligen Engagements im Bereich Katastrophenschutz dar. Das „Team Österreich“ hat zum Ziel, die überwältigende Hilfsbereitschaft der Bevölkerung bzw. des Publikums des Radiosenders Ö3 des ORF nach Katastrophenereignissen, strukturiert in das behördliche Katastrophenmanagement einzubinden und dadurch professionelle Helfer*innen in ihrer Arbeit zu unterstützen. „Das *Team Österreich* besteht aus Menschen, die sich online [...] in einer Datenbank registrieren und einen Einführungskurs zum Thema Katastrophenhilfe beim Roten Kreuz absolvieren, danach können sie bei Katastrophen im Inland kontaktiert und angefragt werden.“ (Malli, 2013, S. 161, Hervorhebung im Original) Mit dem „Team Österreich“ wurde eine österreichweite einheitliche und strukturierte Form geschaffen, die die Unterstützungsbereitschaft der Bevölkerung und die Strukturen und Abläufe des behördlichen Katastrophenschutzes konzeptionell zusammendenkt. „Diese Hilfsbereitschaft sollte im Team Österreich kanalisiert werden. Es handelt sich dabei um das erste Projekt, das diese Form der Nachbarschaftshilfe sinnvoll ermöglicht und professionell organisiert. Dabei müssen die Teammitglieder keine dauerhaften Verpflichtungen eingehen.“ (Malli, 2013, S. 161)

Insbesondere diese nicht notwendige dauerhafte Verpflichtung stellt ein wesentliches Charakteristikum dar und „ist ein innovativer Lösungsansatz und eine Antwort auf diesen Paradigmenwechsel, der vorzeigt, wie soziales Engagement in unserer Gesellschaft zukünftig zielgerichtet gebündelt werden kann“ (Malli, 2013, S. 163). Der angesprochene Paradigmenwechsel bezieht sich dabei auch auf die empirische Tatsache, dass die Bereitschaft sich freiwillig zu engagieren in der Bevölkerung stetig zunimmt, gleichzeitig aber das Commitment zu einem längerfristigen, verbindlichen Engagement nicht im selben Ausmaß steigt. Auf diese Tatsache reagiert das „Team Österreich“ konzeptionell sehr entscheidend, da es das zunehmende Interesse an projektbezogenem, kurzfristigem Engagement von Freiwilligen entsprechend konzeptionell bereits berücksichtigt. „Das *Team Österreich* ist die Verbindung von professioneller Hilfe und der direkten aktiven Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen (Solidargesellschaft), bei der die Katastrophen- und Selbsthilfefähigkeit der Gesellschaft gestärkt wird – eine Neuheit in Österreich, die auch auf gesamteuropäischer Ebene Vorbildfunktion haben kann.“ (Malli, 2013, S. 162, Hervorhebungen im Original)

Konzeptionell ist vorgesehen, dass Freiwillige vorrangig im Rahmen des Katastrophenschutzes für Tätigkeiten eingesetzt werden, für die meist keine Ausbildung erforderlich ist und in denen das Risiko sich zu verletzen oder zu erkranken nicht sehr hoch ist. Die Mitglieder des Teams, die im Rahmen eines Einsatzes tätig werden, erhalten durch geschultes Personal des Roten Kreuzes

ein entsprechendes Briefing für ihre Aufgabe, werden für die Dauer des Einsatzes betreut und begleitet. Nach Abschluss des Einsatzes erfolgt ein sogenanntes Debriefing. Bei Bedarf kann auch eine Peerbegleitung durch psychosoziale Fachkräfte in Anspruch genommen werden (vgl. Malli, 2013, S. 165).

6 Freiwilliges Engagement im Katastrophenmanagement

„Trained volunteers who are affiliated to organizations such as Civil Protection, Fire Department and Red Cross are nowadays almost fully recognized as an invaluable resource for the whole emergency system, while challenges still remain in legitimize and fully harness the potential of the so-called spontaneous volunteers (SVs).“

(Paciarotti und Cesaroni, 2020, S. 1)

In der von Paciarotti und Cesaroni aufgerissenen Polarisierung zwischen „affiliated“ und „so-called spontaneous volunteers“ zeigen sich zwei wesentliche Charakteristika der internationalen Beschäftigung mit Freiwilligen im behördlichen Katastrophenmanagement. Der erste Punkt ist jener, dass es, schematisch stark vereinfacht, zwei unterscheidbare Gruppen von Freiwilligen gibt. Der zweite Punkt ist die nach wie vor bestehende Problematik, dass behördliches Katastrophenmanagement sich vorrangig auf die erste Gruppe von Freiwilligen fokussiert. Unabhängig davon, wie sie konkret benannt werden, basiert behördliches Katastrophenmanagements in vielen Staaten auf formeller Freiwilligkeit, auf den sogenannten affiliated volunteers, oder auch den „gebundenen“ Freiwilligen (s. hierzu u.a. Kalisch u. a., 2014). „In most countries in the Global North, disaster management relies largely on a workforce of professionals and volunteers affiliated with official agencies, and disaster management systems employ a command-and-control model viewing ordinary citizens as non-participants in disaster management operations.“ (Nahkur u. a., 2022, S. 2) Gerade Nahkur u. a. (2022) zeigen in ihrer vergleichenden Studie zur Einbindung von „informal volunteers“ in die Katastrophenschutzsysteme mehrerer europäischer Staaten, wie stark sich nach wie vor der Hauptfokus auf formelle Freiwillige bezieht.

Trotz dieser, nach wie vor, bestehenden Einseitigkeit zeigen zahlreiche Studien zu konkreten Katastrophenereignissen der letzten Jahre, dass es auch im europäischen Kontext zur Einbindung von informellen Freiwilligen durch das behördliche Katastrophenmanagement gekommen ist. In den meisten Fällen erfolgte diese Einbindung allerdings „on an *ad hoc* basis“ (Nahkur u. a., 2022, S. 11, Hervorhebung im Original). Als Ursachen, warum es zu einer stärkeren Präsenz informeller Freiwilliger und damit auch zu deren strukturell notwendiger Einbindung kommt, erachten Nahkur u. a. (2022) unter anderem drei wesentliche gesellschaftliche Veränderungen (vgl. Nahkur u. a., 2022, S. 2):

- langfristiges, formelles freiwilliges Engagement in einer bestimmten Organisation nimmt ab
- kurzfristiges, episodisches freiwilliges Engagement im Rahmen eines bestimmten Ereignisses nimmt zu

- neue Kommunikationstechnologien wie bspw. Social Media haben die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung als auch -weitergabe deutlich verändert, „giving greater voice to citizens“

„These changes mean that informal and self-organised volunteering are gaining greater importance in disaster management.“ (Nahkur u. a., 2022, S. 2) Paciarotti und Cesorani argumentieren inhaltlich in eine ähnliche Richtung und betonen zusätzlich, dass sowohl die Einbindung als auch die Adressierung ungebundener Freiwilliger sich nicht allein auf die Phase der Bewältigung bezieht. „Internationally, the landscape of disaster management is changing, with a shifting focus towards the role of volunteers and the importance of active citizens in all emergency phases, from preparedness to reconstruction activities.“ (Paciarotti und Cesaroni, 2020, S. 1)

6.1 Spontanes freiwilliges Engagement im internationalen Vergleich

„So far, volunteerism has been defined rather broadly in disaster management studies and definitions typically focus on volunteers and volunteer activities. Although researchers discuss the characteristics of volunteerism and conceptualize volunteerism in different ways, it is possible to discern some recurrent patterns.“

(Strandh und Eklund, 2018, S. 330)

In ihrer Überblicksstudie zur Beforschung von Freiwilligen im Kontext von Katastrophen in den letzten 60 Jahren arbeiten Strandh und Eklund ein paar wesentliche Parameter mit universaler Gültigkeit heraus. Erstens werden Freiwillige auf zwei verschiedenen Ebenen konzipiert, on „individual and organizational levels.“ Zweitens wird in der Literatur überwiegend von zwei verschiedenen Typen von Freiwilligkeit gesprochen, den „*affiliated* volunteers defined as those associated with organizations and trained to operate in a disaster setting, and *unaffiliated* volunteers seen as those who act spontaneously and are not associated with any recognized disaster response agency“ (Strandh und Eklund, 2018, S. 330, Hervorhebung im Original). Zudem wird, so Strandh und Eklund, das Engagement von Freiwilligen immer mit der Brille der BOS auf etwaige „benefits und challenges“ in den Blick genommen. Demzufolge sind Freiwillige in den rezensierten Studien immer auch in der Paradoxie von „a blessing and a curse“ (Strandh und Eklund, 2018, S. 330) beschrieben.

Einen einführenden Überblick über das Engagement und das Management von informellen Freiwilligen während und in Katastrophen gibt der Artikel von Whittaker, McLennan und Handmer (2015). Sie geben in diesem Artikel einen breiten Überblick über den aktuellen Forschungsstand und berücksichtigen dabei verschiedene relevante Handbücher und Richtlinien in dem Bereich des Managements spontaner Freiwilliger¹. „In this paper, informal volunteerism refers to the

¹Im Vergleich zu Strandh und Eklund (2018) machen Whittaker, McLennan und Handmer (2015) die Forschung über Freiwillige im Katastrophenfall nicht zum Forschungsobjekt. Ein wesentlicher Punkt von Strandh und Eklund (2018) soll hier aufgrund eines anders gelagerten Erkenntnisinteresses der Arbeit wegen seiner Bedeutung dennoch kurz angeführt werden. Insbesondere die starke Präsenz von Studien aus Nordamerika ist bei zukünftigen Forschungsvorhaben kritisch zu berücksichtigen. Denn sowohl Erkenntnisinteresse als auch Ergebnis der Forschung, so die These der beiden, unterliegen einem starken Bias, der geprägt ist von Konzep-

activities of people who work outside of formal emergency and disaster management arrangements to help others who are at risk or are affected by emergencies and disasters.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 361) In dieser Verwendung des Begriffs erweitern sie auch die Perspektive dominanter Konzepte, u.a. im deutschsprachigen Kontext, die „volunteering“ nahezu ausschließlich auf freiwillige Mitarbeit in Organisationen einschränken. Eine derartige Einengung des Begriffes scheint den Autor*innen aus unterschiedlichen Gründen² nicht sinnvoll. „Furthermore, restricting volunteerism to activities undertaken through formal organisations obscures the enormous amount of work undertaken by people in countries and communities where formal, non-government organisations are absent or under-developed.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 360) Insbesondere beim Wechsel in „nicht-westliche“ Kontexte wird stärker deutlich, welche Einschränkungen derartige Konzepte von „volunteering“ haben. „They argue that the concept of volunteering should be extended to include different meanings given to helping behaviour in order to recognise and appreciate the experiences of those who work outside of mainstream organisations and dominant paradigms.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 360)

In ihrem Artikel plädieren sie vor diesem Hintergrund dafür den Begriff des „volunteering“ konzeptionell weiter zu fassen und definieren Freiwilligkeit als „any act that is orientated to the direct or indirect service of some other person or thing regardless of whether or not such act serves the self-interest of the actor“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 361). Mit dieser Definition erweitern sie die Perspektive um wesentliche Dimensionen und können so weitaus mehr Phänomene freiwilligen Engagements berücksichtigen und beschreiben. Freiwillige Tätigkeiten sind dadurch beispielsweise nicht mehr an die Mitarbeit in einer Organisation geknüpft und auch von den normativen Begrenzungen entkoppelt, die Freiwilligen ausschließlich Altruismus als dominante Motivation unterstellen und den individuellen Nutzen einseitig auf Seiten der Betroffenen verorten und weniger bis gar nicht auf Seiten der Freiwilligen selbst (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 360). „We argue that less rigid definitions of volunteerism are needed to fully recognise and value citizen contributions in this space [emergency and disaster management, Anm. MD].“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 359) Ebenso weisen sie daraufhin, dass „informal volunteerism“ auch zu verschiedenen Zeiten auftreten und auch unterschiedliche Formen annehmen kann. „Such volunteerism may take place before, during or after an event. Informal volunteers may participate as individuals or as part of a group, on a short or longer-term basis, regularly or irregularly, and *in situ* or *ex situ*. Their participation may be spontaneous and unplanned, or deliberate and carefully planned.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 361f)

ten und Rahmenbedingungen des nordamerikanischen Katastrophenmanagements. Auch Nahkur u. a. (2022) benennen als Forschungsdesiderat die fehlende Repräsentanz des Globalen Südens sowohl als Subjekt als auch als Objekt in der Forschung zu Freiwilligen im Katastrophenschutz.

²Sie verweisen z.B. auf die Tatsache, dass das westliche Modell von „volunteering“ in anderen Kontexten – genannt werden explizit Maori – befremdlich erscheint und nicht nachvollziehbar ist. So sind Tätigkeiten mit dem dominanten Konzept von „volunteering“ und der darin enthaltenen Bedingung der Freiwilligkeit mit der bei Maori üblichen „cultural obligation“ für ähnliche Tätigkeiten nicht beschreibbar (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 360).

6.2 Organisationsformen spontaner Freiwilligkeit

In der Literatur zum Management von Freiwilligen im Katastrophenfall zeigt sich, dass in den Studien nach Organisationsformen differenziert wird. Verwendet wird hierbei eine erstmals von Russel Dynes im Jahr 1970 publizierte Matrix. Diese Matrix entstand als Ergebnis zahlreicher Feldforschungen zur „Reaktion und Anpassung von Organisationen bei Katastrophen auf lokaler Ebene“ (Jachs, 2011, S. 56). Aus diesen Erkenntnissen entwickelte das DRC die bedeutsame Matrix, die in der Fachliteratur breit rezensiert wird. Die Typologisierung kategorisiert Organisationen anhand der beiden Achsen „Aufgaben“ und „Struktur“. Auf der Achse „Aufgaben“ wird zwischen „regulär“ und „nicht regulär“ und auf der Achse „Struktur“ zwischen „alt“ und „neu“ unterschieden (s. Abbildung 6.1). Das DRC unterscheidet demzufolge vier Typen von Organisationsformen im Katastrophenfall (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 360):

- Typ I: Etabliert (reguläre Aufgabe, alte Struktur)
- Typ II: Expandierend (reguläre Aufgabe, neue Struktur)
- Typ III: Erweiternd (nicht reguläre Aufgabe, alte Struktur)
- Typ IV: Auftauchend (nicht reguläre Aufgabe, neue Struktur)

		TASKS	
		Regular	Non-regular
STRUCTURE	Old	TYPE I: ESTABLISHED	TYPE III: EXTENDING
	New	TYPE II: EXPANDING	TYPE IV: EMERGENT

Abbildung 6.1: Typologie der Organisationsformen nach Katastrophen des DRC
Quelle: Whittaker, McLennan und Handmer (2015, S. 360)

Zur Erläuterung der Matrix des DRC führen Whittaker, McLennan und Handmer (2015) pro Kategorie eine exemplarische Organisation an, um die Systematik zu erläutern. So erwähnen sie für den Typ I (reguläre Aufgabe, alte Struktur) Feuerwehren. Diese Organisationen würden im Katastrophenfall ihren bisherigen organisationalen Zweck fortführen und auch ihren bisherigen organisationalen Auftrag nicht ändern. Als Beispielorganisation für den Typ II (reguläre Aufgabe, neue Struktur) führen sie in ihrem Artikel die Organisation der Heilsarmee an. Diese würde nach Katastrophenereignissen ihren regulären Auftrag beibehalten, allerdings aufgrund der Zunahme von Hilfsbedürftigen ihre Organisationsstruktur adaptieren. So würde die Heilsarmee durch die niederschwellige Einbindung von Freiwilligen ihre Struktur bzw. Form verändern, um den vielen neuen Hilfsbedürftigen, gemäß ihres ursprünglichen Auftrags, zu helfen. Als Beispiel für den Typ III (nicht reguläre Aufgabe, alte Struktur) führen sie eine Baufirma an, die nach einem Ereignis Personal und/oder Material zur Bewältigung zur Verfügung stellt. Ihre Organisationsform würde dabei gleich bleiben, die Firma würde allerdings neue Aufgaben übernehmen, die vorher nicht ihrem organisationalen Zweck entsprach. Als Typ IV (nicht reguläre Aufgabe, neue Struktur) werden sogenannte „first responder“ angeführt. Diese Gruppen sind bereits zu jenem Zeitpunkt engagiert, zu dem die formal organisierte Hilfe noch nicht etabliert bzw. im Katastrophengebiet

eingetroffen ist. Diese Menschen versuchen die relevantesten Notwendigkeiten direkt zu befriedigen. Sie sind in ihrer Organisationsstruktur gänzlich neu und auch ihren Auftrag gab es in der Form vor dem Katastrophenereignis noch nicht. Dieser Auftrag entstand erst durch das Eintreten des Ereignisses (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 359f).

Vor dem Hintergrund der Fragestellung, inwiefern spontane Freiwillige in das behördliche Katastrophenmanagement eingebunden werden können oder nicht, ist die Matrix des DRC ein hilfreiches Instrument zur systematischen Einordnung und Differenzierung des freiwilligen Engagements nach Katastrophenereignissen. Insbesondere mit der Unterscheidung nach Struktur und Aufgaben einer Organisation wird ersichtlich, welche Herausforderungen sich für BOS ergeben können, wenn spontane Freiwillige eigenständig oder in einer Organisation bei der Bewältigung eines Ereignisses mitarbeiten wollen. „Wesentlich ist, dass je größer eine Katastrophe ist, umso mehr Organisationen des Typs II, III und IV ins Spiel kommen und sich an der Katastrophenbewältigung beteiligen.“ (Jachs, 2011, S. 57) Die hohe Anzahl von Handbüchern und Richtlinien, die die Einbindung Freiwilliger in etablierte Organisationen und Abläufe erleichtern sollen, sind hierbei ein starker Indikator, dass die Einbindung von Freiwilligen einen Mehraufwand für Organisationen bedeutet.

„Eine effiziente Gesamtkoordination muss sich daher auf das Entstehen und Aufwachsen von Organisationen der verschiedenen Typen [gemäß der Typologie des DRC; Anm. MD] im Anlassfall einstellen und unterschiedliche Gruppen in ein gesamtes Management integrieren können. [...] Gerade der Umgang mit Organisationen, mit denen man im Vorfeld nicht gerechnet hat oder mit denen keine Zusammenarbeit bestand, stellt eine Herausforderung für das Katastrophenmanagement dar.“

(Jachs, 2011, S. 57)

Auch Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua (2018) beschreiben diesen Sachverhalt. „However, researchers and professionals who support the involvement of SVs emphasis the necessity of a dedicated and planned management for them, as demonstrated by the growing number of manuals and guides on this subject.“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 262)

6.3 Informelle Engagementformen im Katastrophenmanagement

„However, in most developed countries, emergency and disaster management relies largely on a workforce of professionals and, to varying degrees, volunteers affiliated with official agencies. Individuals and groups who work outside of this system have tended to be viewed as a nuisance or liability, and their efforts are often undervalued.“

(Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 359)

Insbesondere in den meisten, von Whittaker, McLennan und Handmer (2015) so bezeichneten, entwickelten Ländern stehen im Bereich des Katastrophenmanagements formelle Freiwillige viel stärker im Fokus. Andere Formen freiwilliger Tätigkeiten werden sowohl im behördlichen Katastrophenmanagement als auch in der Forschung zu der entsprechenden Thematik erst lang-

sam berücksichtigt³. Dieser starke Fokus auf formelle Freiwillige zeigt sich in dieser Form auch im österreichischen Katastrophenmanagement. Im internationalen Bereich ist die Involvierung von Freiwilligen im Katastrophenmanagement ebenfalls stark auf formelle Engagementformen fokussiert. Wesentliche Charakteristika dieser spezifischen Form der Freiwilligkeit sind „deliberately chosen and planned, long-term activities that are undertaken through formal organisations“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 361). Wie Strandh und Eklund (2018) zeigen, sind diese formellen Freiwilligenorganisationen auch nach wie vor in der Forschung überaus präsent, allerdings verschiebt sich der Fokus in den letzten Jahrzehnten stärker in Richtung Organisationen der Typen II, III und IV der DRC Klassifizierung. Nichtsdestotrotz weisen sie daraufhin, dass im Fokus auf diese drei Formen, der in den letzten Jahren nicht mehr so deutlich ausgesprochene Bezugspunkt immer noch etablierte Organisationen des Typs I sind (vgl. Strandh und Eklund, 2018).

Whittaker, McLennan und Handmer (2015) legen in ihrem Artikel den Blickpunkt allerdings auf genau jene Freiwilligen, die sich außerhalb der Behörden und/oder Organisationen engagieren und ihren individuellen oder auch kollektiven Beitrag zur Bewältigung von Katastrophen leisten. Sie plädieren neben vielen anderen für eine stärkere Berücksichtigung dieser weiteren Engagementformen. Um diese Formen akkurater zu erfassen schlagen sie ihrerseits eine Charakterisierung vor, die sich von der Mitarbeit und dem Engagement in formellen Organisationsstrukturen abgrenzt. Sie definieren informelle Freiwilligentätigkeiten im Katastrophenmanagement als „activities of people who work outside of formal emergency and disaster management arrangements to help others who are at risk or are affected by emergencies and disasters“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 361). Soll also die gesamte Freiwilligenlandschaft im Bereich des Katastrophenmanagements in den Blick genommen werden, ist es wichtig, die zahlreichen Formen der Freiwilligkeit abseits der formellen Freiwilligen in den Blick zu nehmen und diese sowohl in der dahingehenden Forschung als auch im Katastrophenmanagement zu berücksichtigen.

Zur Differenzierung der Gruppe der informellen Freiwilligen werden in der Literatur unterschiedlichste Unterscheidungsmerkmale genannt. Eines der Merkmale zur Differenzierung der informellen Freiwilligen ist die zeitliche Dimension des Engagements. Dieses ist sehr unterschiedlich und geht von einigen Stunden, über Tage bis hin zur längerfristigen und nachhaltigen Etablierung als eigenständige Organisation. Exemplarisch für ein langfristiges Engagement nennen sie eine spontane Initiative, die, ausgelöst durch ein Ereignis, sich zu einer etablierten Organisation entwickelt hat. So entstand 1985 nach dem Erdbebenereignis in Mexiko Stadt eine Organisation mit dem Fokus „search and rescue“, die aus einem spontanen, organisierten Zusammenschluss von Ersthelfer*innen sich langfristig etablierte. Eine weitere Distinktionsmöglichkeit erfolgt über die Form des Engagements. Informelle Freiwillige würden sowohl als Einzelpersonen als auch in (selbstorganisierten) Gruppen Betroffenen Hilfe leisten. Und auch die Motivation kann sehr unterschiedlich sein: es gibt sowohl empirische Daten für spontanes, ungeplantes als auch für absichtlich und sorgsam geplantes Engagement (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 361ff).

Auf einer abstrakten Ebene unterscheiden Whittaker, McLennan und Handmer in ihrem Ar-

³Einen interessanten geschichtlichen Überblick über das sich wandelnde Objekt in der Katastrophenforschung bietet die Arbeit von Strandh und Eklund (2018).

tikel in weiterer Folge zwischen „‘emergent‘ and ‚extending‘ volunteerism as two main types of informal volunteerism“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 359). Ins Deutsche übersetzt handelt es sich dabei um „auftauchendes“ und „ausdehnendes/erweitertes“ freiwilliges Engagement. Mit dieser Unterscheidung differenzieren sie den recht vagen und unscharfen Begriff des „informellen Freiwilligen“ und erfassen systematisch, wie sich informelles Engagement konstituiert und welche Formen es annehmen kann (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 361f). Diesen beiden Formen werden in dieser Arbeit ergänzt durch sogenannte „expanding organisations“. Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua sowie Paciarotti und Cesaroni untersuchen in ihren beiden Studien vergangene Katastrophenereignisse in Italien, in denen informelle Freiwillige in das Katastrophenmanagement im weiteren Sinne eingebunden wurden. Bei beiden Studien waren expandierende Organisationen wesentlich beteiligt, weswegen sie ergänzend zu den beiden Formen von Whittaker, McLennan und Handmer hinzugenommen werden. Eine Erweiterung um die Kategorie „expanding organisations“ findet sich auch in den Arbeiten von Strandh und Eklund (2018) sowie Jachs (2011).

6.3.1 Expanding volunteerism, Type II

Als Organisationen diesen Typs nennen Whittaker, McLennan und Handmer (2015) beispielsweise die Heilsarmee, die im Katastrophenfall ihren organisationalen Auftrag weiter fortführt, allerdings zusätzliche Freiwillige aufnimmt, um den Bedarf zu decken. Strandh und Eklund (2018, S. 330) nennen Organisationen wie das Rote Kreuz, die zusätzliche Freiwillige im Rahmen einer Katastrophenbewältigung aufnehmen. Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua (2018) klassifizieren in ihrer Studie die Organisation der Caritas Senigallia auch als eine Organisation des Typs II.

„Caritas Senigallia’s mission to serve people in want, in relation to the flood emergency response, it could be considered as an expanding organisation, because it is not an accredited association of the city’s Civil Protection Department. In fact, according to Dynes’ classification, Caritas Senigallia simply maintained its previous tasks (to support the local population) by establishing ad hoc structures, which it had exclusively operated during times of emergencies.“

(Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 267)

In ihrer retrospektiven Studie zur Involvierung spontaner Freiwilliger bei verschiedensten Katastrophenereignissen in Italien zeigt sich, dass nahezu alle Organisationen, die mit spontanen Freiwilligen zu tun hatten, dem Typ II der DRC Klassifizierung zuzurechnen sind (vgl. Paciarotti und Cesaroni, 2020, S. 5).

6.3.2 Extending volunteerism, Type III

„These volunteers are usually part of an existing community group such as a chamber of commerce, sporting club, religious group or service organization. [...] These volunteers often have intimate understanding of local needs and can draw on existing networks and resources to meet them.“

(Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 363)

In ihrer bereits bestehenden Organisationsform erweitern diese Freiwilligen ihr Tätigkeitsfeld und können aufgrund der bestehenden Strukturen und Kommunikationsformen viel rascher und unabhängiger auf Bedürfnisse reagieren und die notwendigen Güter und/oder Dienstleistungen Betroffenen zur Verfügung stellen. Whittaker, McLennan und Handmer (2015) führen in ihrem Artikel unter anderem Beispiele aus Australien an, in denen sowohl Rotary-Clubs als auch „Allradfahrzeug-Vereine“ Betroffene unterstützt haben und dabei teilweise auch, aber nicht zwingend, die spezifischen Kompetenzen der eigenen „community“ einbringen konnten. Neben diesen subsumieren sie auch freiwillige Aktivitäten von Firmen, „corporate social responsibility“, unter „extending volunteerism“. Denn auch Firmen erweitern ihre jeweiligen Geschäftsfelder nach Katastrophen und engagieren sich mit ihren Mitarbeiter*innen im Zuge der Katastrophenbewältigung. Genannt werden Logistikfirmen, die sich mit ihrem Know-How und ihren Ressourcen bei logistischen Herausforderungen nach Katastrophenereignissen engagieren - stark forciert von den Mitarbeiter*innen. Neben diesen Engagementformen, die in der Phase der Bewältigung genutzt werden, zeigen sie auch Beispiele, die bereits in der Prävention Kooperationen anstreben. So kooperiert das US-amerikanische Rote Kreuz mit Freiwilligen aus Firmen, die trainiert und mobilisiert werden und im Anlassfall Betroffene nach Katastrophen mit ihren erworbenen Kenntnissen und Fähigkeiten unterstützen. Das Programm nennt sich „Ready When The Time Comes“ und im Jahr 2011 engagierten sich über 14.000 Freiwillige in den Trainings in über 54 Städten der USA (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 363f). Strandh und Eklund (2018) nennen beispielsweise Baufirmen als Beispiel für Typ III Organisationen, die bei Bewältigung ihre Ressourcen und ihr Material entsprechend einbringen.

6.3.3 Emergent volunteerism, Type IV

„Emergent volunteerism involves new forms of volunteering that occur in response to unmet needs, whether perceived or real.“

(Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 362)

Mit dem Konzept des „emergent volunteerism“, auf Deutsch übersetzbar mit „auftauchendem freiwilligen Engagement“, werden vor allem jene Formen von freiwilligen Tätigkeiten beschrieben, die direkt durch das Ereignis ausgelöst werden und in dieser Form vor dem Ereignis nicht bestanden. „However, it is important to recognise that new forms of volunteerism may emerge beforehand [...] and may entail considerable deliberation, planning and organisation. For this reason, we prefer the term ‘emergent‘“. (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 362) Unabhängig ob fachliche Qualifikation vorhanden ist oder nicht „they often play critical roles in first response“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 362). Wenngleich diese Gruppe

von Freiwilligen sowohl nach Katastrophenereignissen als auch in der fachspezifischen Literatur sehr oft auftaucht, eine Konstante sind sie aufgrund der Singularität von Ereignissen nicht. Denn selbst wenn mit ihnen bei der Planung gerechnet werden muss und ihre Einbindung entsprechend berücksichtigt werden sollte, stellen sie gleichzeitig eine Gruppe dar, die nicht per se zur Verfügung steht bzw. nach Katastrophenereignissen als selbstverständlich vorhandene Ressource betrachtet werden kann. So verweisen Whittaker, McLennan und Handmer auf Ereignisse, bei denen diese Gruppe der „emergent volunteers“ in unterschiedlichsten Fällen nicht „aufgetaucht“ ist (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 362).

Wenngleich diese „Gruppe“, im doppelten Sinne, nicht existiert, als auch das Auftauchen einer solchen „Gruppe“ nach Ereignissen sehr volatil ist, bedeutet das im Umkehrschluss nicht, dass erst im Anlassfall seitens der BOS überlegt werden sollte, wie mit ihr umgegangen werden soll. Denn was empirisch durchaus feststellbar ist, sind bestimmte Assets, die derartige Gruppen kenn- und auszeichnet; gerade für die dynamische Lage in der Katastrophenbewältigung. „Improvisation and innovation are key features of emergent volunteerism. [...] Many innovative strategies and uses of resources occur in the response phase where urgent need overcomes most objection.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 362) Auslöser für das Agieren dieser Gruppe ist in vielen Fällen der Eindruck, dass die Organisationen die Betroffenen von Katastrophen nicht entsprechend unterstützen und daher ihr persönliches Engagement zur Bewältigung der Situation notwendig ist. In diesem unmittelbaren Einsatz ist diese Gruppe mitunter, so Whittaker, McLennan und Handmer, aufgrund fehlender organisationaler Strukturen und einer dadurch bedingten eingeschränkten Vorgehensweise, überaus handlungsfähig. „Extreme events often present unforeseen conditions and problems, requiring capacities to improvise and innovate.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 362) Twigg und Mosel (2017) arbeiten in ihrer empirischen Literaturstudie einige spezifische Merkmale für „emergent groups“ heraus (Twigg und Mosel, 2017, S. 446):

- Group activities may alter as needs and priorities change during a crisis.
- Groups may form and disband suddenly (some may exist only for a few days or even a few hours), and probably most will cease to exist once the crisis is over.
- Membership is constantly changing as members come and go.
- Groups usually have little or no leadership structure (which makes it difficult for outside groups to identify who they need to speak to).
- Groups give priority to short-term decision-making rather than long-term planning.

Je nach Lokalität, so Twigg und Mosel (2017), sind es vor allem das unmittelbare nachbarschaftliche Umfeld, Freund*innen und Verwandte, von denen Betroffene am meisten Hilfe bekommen. „When a disaster strikes, the immediate response – search and rescue; dealing with the injured, the traumatized and the homeless – is carried out mostly by family members, friends and neighbours.“ (Twigg und Mosel, 2017, S. 444) Dass diese „emergent groups“ entsprechend der obigen Charakteristik auch länger Bestand haben können zeigt sich in einem Beispiel von Jugendlichen aus Mexiko Stadt, die aufgrund des fehlenden Katastrophenmanagements sich in der

Suche nach Vermissten nach dem Erdbeben 1985 engagierten. Fehlende Fähigkeiten und mangelndes Equipment waren beim Erfolg dieses Engagements nicht hinderlich. Diese Gruppe nannte sich „'Topos de Tlatelolco', [and] became formally organised in 1986 and has become a highly specialised and trained search and rescue organisation“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 363). Ähnliche Beispiele wurden auch in Australien beforscht. Auch dort engagierten sich formell unqualifizierte Personengruppen in der Prävention als auch in der Bewältigung von Katastrophenereignissen. Nicht immer entwickeln sich daraus etablierte Organisationen, wie in Mexiko Stadt. Auch der staatliche Zivilschutz Italiens in seiner heutigen Form hatte einen ähnlichen Ursprung nach einer Reihe von Katastrophenereignissen in den 1960er und 1970er Jahren (vgl. Paciarotti und Cesaroni, 2020, S. 3). Die meisten Initiativen allerdings lösen sich zeitnah wieder auf (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 363).

7 Notwendige Strukturen und Rahmenbedingungen

„However, researchers and professionals who support the involvement of SVs emphasise the necessity of a dedicated and planned management for them, as demonstrated by the growing number of manuals and guides on this subject.“

(Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 262)

Die Einbindung von spontanen Freiwilligen in das behördliche Katastrophenmanagement benötigt, so zeigt die für diese Arbeit recherchierte Literatur, entsprechende Vorbereitungen und etablierte Strukturen - vor Eintritt eines Katastrophenereignisses. Harris u. a. (2017) zeigen in ihrer qualitativen Studie zu Hochwasserereignissen im Vereinigten Königreich die Komplexität einer allfälligen Einbindung von SVs durch BOS. „SVs can be both needed and, simultaneously, not wanted by disaster managers - a phenomenon that we discovered through this research and call the 'involvement/exclusion paradox'.“ (Harris u. a., 2017, S. 353) Als Ergebnis ihrer Stu-

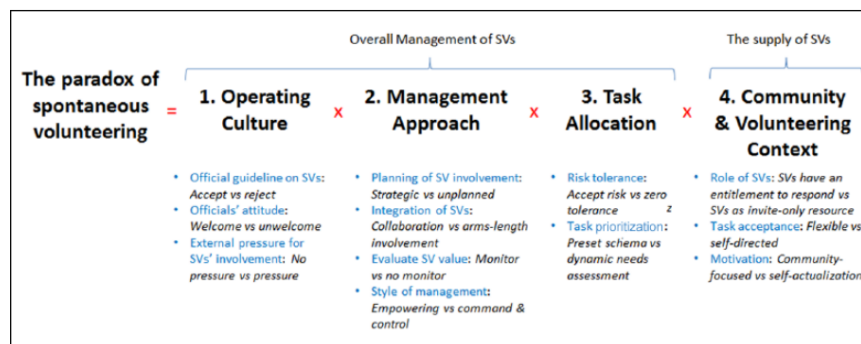


Abbildung 7.1: Erklärungsmodell des Inklusions-Exklusions-Paradox

Quelle: Harris u. a. (2017, S. 366)

die entwickeln sie ein qualitatives Modell mit vier Dimensionen (s. Abbildung 7.1). Jede der vier Dimensionen wiederum enthält Variablen, deren Graduierung Einfluss auf die Inklusion oder Exklusion von SVs hat. Bei den vier Dimensionen beziehen sich drei stärker auf die BOS (operating culture, management approach und task allocation) und die vierte (community and volunteering context) stärker auf den Beitrag der SVs. Innerhalb dieser vier Dimensionen und Variablen, die Harris u. a. (2017) aus ihren empirischen Daten herausgearbeitet haben, lassen sich sehr viele Phänomene fassen. Dass die Involvierung informeller Freiwilliger durch die BOS keine triviale Aufgabe ist, gilt in der Literatur als common sense. Dass es allerdings machbar und sinnvoll möglich ist, gilt ebenso als unbestritten (s. u.a. Whittaker, McLennan und Handmer (2015), Paciarotti und Cesaroni (2020) und Harris u. a. (2017)).

Eine umfangreichere und zielorientierte Handreichung im Umgang mit SVs hat die Internationale Organisation für Normung mit der ISO Richtlinie 22319 „Guidelines for planning the involvement of spontaneous volunteers“ (ISO, 2017) im Jahr 2017 herausgegeben. Diese Richtlinie unterstützt Organisationen bei der Entscheidung, ob und - wenn ja - wie spontane Freiwillige erfolgreich in die Krisenbewältigung und Wiederherstellung eingebunden werden können (vgl. ISO, 2017, S. 1). Sie gibt in wenigen Seiten einen umfassenden Überblick und gleichzeitig eine konkrete Handlungsanweisung. In dieser Richtlinie, in der nahezu ausschließlich Shaw u. a. (2015) als Quelle verwendet wurde, werden viele Aspekte berücksichtigt, die sich in der Fachliteratur finden lassen. Diese Aspekte werden, nach inhaltlichen Ähnlichkeiten zusammengefasst, in den folgenden Abschnitten dargestellt. Zu Beginn wird allerdings noch einmal mit Bezug auf die Literatur begründet, warum die Einbindung spontaner Freiwilliger in die behördlichen Strukturen und Planungen der Katastrophenbewältigung als auch der Wiederherstellung sinnvoll ist.

7.1 Qualitative und quantitative Argumente für die Involvierung von spontanen Freiwilligen

„So, potentially, SVs are a means through which the gap between demand and supply of disaster response can be filled.“

(Harris u. a., 2017, S. 357)

Die zahlreichen Beispiele in der Literatur, u.a. Strandh und Eklund (2018), zeigen recht deutlich, dass mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nach einem Katastrophenereignis mit spontanen Freiwilligen zu rechnen ist, die sich bei der Bewältigung und Wiederherstellung engagieren wollen. Wie im Titel einer der ersten Handreichungen zum Umgang mit SVs sehr konkret festgehalten ist: „They will come“ (Schwarzenegger und Renteria, 2001). Trotz dieser faktischen Tatsache haben zuständige Behörden und Organisationen mitunter nach wie vor Widerstände gegen eine Einbindung oder sehen sie hauptsächlich als Herausforderung und weniger als Unterstützung (s. u.a. Sauer u. a. (2014), Shaw u. a. (2015), Whittaker, McLennan und Handmer (2015) oder auch Harris u. a. (2017)). Gleichzeitig zeigen zahlreiche empirische Beispiele, dass eine Involvierung von spontanen Freiwilligen einen Mehrwert für die gesamte Katastrophenbewältigung haben kann. Im Hinblick auf die strukturelle Einbindung von spontanen Freiwilligen in das behördliche Katastrophenmanagement zeigt sich in der Literatur eine breite empirische Varianz, unter welchen Bedingungen eine Einbindung von informellen Freiwilligen in das Katastrophenmanagement der BOS erfolgreich gelingt und welche Aspekte eine erfolgreiche Einbindung behindern. Gesamt betrachtet, hat die „perception of spontaneous volunteers [...] changed through the years, from a mass assault to a huge resource for emergency victims and a valid support for the work of official responders“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 262).

Neben der Benennung der Tatsache, dass eine Involvierung informeller Freiwilliger die Kapazitäten und Ressourcen erhöht, führen Whittaker, McLennan und Handmer (2015) noch weitere Argumente an. „[D]ue to population growth, urban development and climate change, it is likely that 'informal' volunteers will provide much of the additional surge capacity required to respond to more frequent emergencies and disasters in the future.“ (Whittaker, McLennan und Handmer,

2015, S. 359) Insbesondere in Bezug auf die notwendigen Kapazitäten der behördlichen Katastrophenbewältigung erscheint eine Einbindung von spontanen Freiwilligen zunehmend notwendiger zu werden. So weisen verschiedenste Autor*innen darauf hin, dass Organisationen, die hauptsächlich aus formellen Freiwilligen bestehen, zunehmend Schwierigkeiten bei der Rekrutierung des notwendigen Stammpersonals haben (u.a. Balas und Glas (2015), Kalisch u. a. (2014), Max (2021) oder auch Nahkur u. a. (2022)). Einige dieser Autor*innen argumentieren daher mit einer „Öffnung“ der Organisationen gegenüber spontanen Freiwilligen. Am deutlichsten plädiert dabei Max (2021), der im Rahmen einer qualitativen Untersuchung entsprechende Veränderungsprozesse in etablierten Organisationen des deutschen Katastrophenschutzes herausarbeitet.

Zusätzlich zu den bereits genannten unmittelbaren Aspekten - Erhöhung der Ressourcen bei zukünftig steigender Anzahl von Katastrophenereignissen - führen Whittaker, McLennan und Handmer (2015) als auch Paciarotti und Cesaroni (2020) einen weiteren, mittelbaren Aspekt an, der für eine Einbindung von spontanen Freiwilligen aus ihrer Perspektive spricht. So verweisen sie auf Studienergebnisse die zeigen, dass sich die Resilienz innerhalb der Bevölkerung gegenüber Katastrophenereignissen erhöht, wenn Freiwillige in die Bewältigung eingebunden werden. „Citizen participation is a key principle of disaster risk reduction and resilience building.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 359)

7.2 ISO Richtlinie 22319: „Guidelines for planning the involvement of spontaneous volunteers“

Die Richtlinie richtet sich vorrangig an Organisationen, die für die konzeptionelle Planung einer Einbindung und/oder der Einbindung von spontanen Freiwilligen - im Gesamten oder auch nur in Teilen - verantwortlich sind¹. In der Richtlinie wird dezidiert darauf hingewiesen, dass vor einer Einbindung von spontanen Freiwilligen² gewisse Aspekte geklärt bzw. Entscheidungen getroffen werden müssen. Die drei wesentlichen Punkte die es vorab zu berücksichtigen bzw. zu klären gilt sind (ISO, 2017, S. 2):

- assign responsibility to lead, manage and coordinate SVs [...]
- understand the motivations of SVs [...]
- clarify issues of liability [...]

Mit diesem Zugang zeigt die ISO-Richtlinie deutlich die Notwendigkeit auf, diese relevanten Entscheidungen vor und nicht erst während der unmittelbaren Katastrophenbewältigung selbst zu treffen. Neben der klaren Entscheidung welche Organisation/en zuständig ist/sind, benötigt es darüber hinaus ein organisationales - als auch behördliches - Verständnis der Spezifika von spontanen Freiwilligen, sowie eine organisationale Klärung potentieller Haftungsfragen im Falle einer

¹Ein Teil der Richtlinie widmet sich auch der Frage, welche Möglichkeiten Organisationen haben und nutzen können, um spontane Freiwillige auch langfristig an sich zu binden. Diese Aspekte werden aufgrund des Erkenntnisinteresses dieser Arbeit nicht näher ausgeführt.

²Die Richtlinie hat ausschließlich die Einbindung ungebundener, spontaner Freiwilliger zum Ziel. „Coordinating the participation of volunteers who are affiliated to voluntary or professional organizations to provide relief is not within the scope of this document.“ (ISO, 2017, S. 1)

positiven Entscheidung zur Einbindung. Insbesondere die Notwendigkeit, dass die Einbindung von spontanen Freiwilligen a) eine grundlegende und b) zeitlich vor der faktischen Einbindung zu treffende Entscheidung ist, zeigen unter anderem Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014) mit ihrem Best Practice- Beispiel einer Region in den Niederlanden (s. Abschnitt 7.3).

Sofern die obigen drei Punkte positiv geklärt und entschieden sind und eine Involvierung von spontanen Freiwilligen erfolgen soll, benennt die ISO einige wesentliche Planungsschritte, die von den verantwortlichen Organisationen zu berücksichtigen sind. „An organisation may implement all clauses of this document, or only some clauses. Partial implementation of this document will still improve the organization’s performance when involving SVs.“ (ISO, 2017, S. 2) Die ISO konzipiert ihre Richtlinie so, dass eine allfällige Einbindung, wie oben bereits festgehalten, vor einem Katastrophenereignis entschieden wurde und die zu treffenden Maßnahmen daher in der Phase der „Vorbereitung“ erfolgen. In dieser Phase hat die Organisation wesentlich mehr Zeit und Ressourcen eine Einbindung adäquat zu konzipieren, die notwendigen strukturellen Maßnahmen zu setzen und in die externen als auch internen Abläufe zu implementieren. Eine Entscheidung für eine Einbindung nach oder während eines Ereignisses ist konzeptionell seitens der ISO nicht vorgesehen. Dennoch können auch in einem solchen Fall die Punkte aus der Richtlinie hilfreiche Impulse für eine erfolgreiche Ad-hoc-Einbindung spontaner Freiwilliger sein.

Die Richtlinie der ISO geht - kurz und kompakt - bei der Konzeption in mehreren Schritten vor. Die inhaltliche Gewichtung und die Länge der Ausführungen sind dabei nur zum Teil entsprechend in der strukturellen Gliederung repräsentiert. So gibt es sowohl bei der Qualität als auch der Quantität mitunter deutliche Unterschiede zwischen der inhaltlichen Ausgestaltung und der Position in der Gliederung. Die vorliegende Arbeit orientiert sich bei der Darstellung der ISO Richtlinie größtenteils an deren Struktur, wird aber in einigen Fällen auch davon abweichen und inhaltliche Abschnitte zusammenziehen, wenn dies, aufgrund der kurzen Ausführungen in der Richtlinie, sinnvoller erscheint.

The organization should develop a plan for involving SVs. The plan should consider the effort, resource and information required, and provide guidance on how to:

- define the relationship with SVs
- understand the concerns of stakeholders
- identify risks associated with tasks that are suitable for SVs
- reduce risks associated with tasks that are suitable for SVs
- select SVs
- coordinate SVs
- set expectations of SVs
- monitor the tasks performed by SVs
- identify needs for training or instruction
- recognize and reward SVs

(ISO, 2017, S. 3, Querverweise entfernt, MD)

Neben vielen konkreten, stärker operativen Impulsen, beschreibt die ISO auch sehr grundlegende strategische Überlegungen, die es nach einer Entscheidung zugunsten der Einbindung von spontanen Freiwilligen zu berücksichtigen gilt. Darunter fallen die ersten vier Punkte der obigen

Aufzählung. Insbesondere die Klärung des jeweiligen Typs von spontanen Freiwilligen und die damit einhergehenden unterschiedlichen Kooperationsmöglichkeiten haben weitreichende Konsequenzen sowohl für das organisationale Verhalten als auch die organisationalen Handlungsmöglichkeiten. Die ISO unterscheidet drei Typen spontaner Freiwilligkeit und skizziert die relevanten Unterschiede für den organisationalen Umgang sowie konkrete Möglichkeiten der Einbindung und Kooperation (s. Abbildung 7.2). Die sehr holzschnittartigen Unterschiede zwischen den drei Typen ermöglichen es den Organisationen jeweils konkrete Überlegungen für die eigenen Planungen anzustellen, wie und in welcher Form eine Kooperation ausgestaltet werden kann - zwischen dem offiziellen Krisenmanagement und den spontanen Freiwilligen.

Types of SVs	SV reliance on the organization	Management and procedures	SV purpose	SV decision making	Tasking
SVs working for official responders, i.e. providing additional resources such as local knowledge or manpower	SVs have high reliance on the organization. SVs are viewed as being a resource to official responders	Provided by the official responders, e.g. monitoring tasks, dispute resolution, training	Extend capability and capacity of official responders with additional resource; complement existing work structures	Very low	Done by official responders according to the need; low-skilled tasks; tasks should meet SVs expectations
SVs as autonomous workers operating side-by-side with official responders	SVs have medium reliance on the organization. SVs are dependent on official responders to work side-by-side	Provided by the official responders, e.g. monitoring of tasks, dispute resolution, training	Expand capacity of official responders	SVs are autonomous decision makers on delivering allocated tasks	Done by the SV, coordinated with official responders
SVs working independently of official responders	SVs have low reliance on the organization. SVs have little engagement with official responders	SVs form groups with their own management structure and procedures	Perform tasks not done by official responders	SVs are autonomous decision makers	Done by the SV

Abbildung 7.2: Typologisierung der Beziehungsformen zwischen SVs und verantwortlichen Organisationen

Quelle: ISO (2017, S. 4)

In der Typologisierung der ISO (s. Abbildung 7.2) zeigt sich parallel zur jeweiligen Kooperationsbereitschaft (Spalte 1) auch ein relevanter Unterschied in der Aufbauorganisation der spontanen Freiwilligen (Spalte 3). So ist in der Typologisierung der ISO die Kooperationsform sehr stark an die jeweilige Aufbauorganisation gekoppelt. Stark vereinfacht geht sie davon aus, dass die Einbindungs- und die Kooperationsmöglichkeiten abnehmen, je stärker die spontanen Freiwilligen über eine eigene Aufbauorganisation verfügen. Dass diese Typologisierung sowohl inhaltlich fließend als auch zeitlich variabel ist, führt die ISO auch an: „recognize that the nature of the relationship to SVs may change during an incident, as well as across different incidents“ (ISO, 2017, S. 3). Gleichzeitig verweist die ISO darauf, dass unabhängig von den konkreten Kooperationsmöglichkeiten, die Organisation prinzipiell Kontakt- als auch Unterstützungsmöglichkeiten für spontane Freiwillige jeglichen Typus betreiben sollten. Einerseits verstehen sie darunter niederschwellige Kontaktstellen für spontane Freiwillige, andererseits Unterstützungsmöglichkeiten, um die Effizienz der spontanen Freiwilligen zu steigern/zu halten; konkret als Beispiel genannt wird Konfliktlösung, die durch die Organisation angeboten werden kann, um zwischen unterschiedlichen spontanen Freiwilligen zu vermitteln (vgl. ISO, 2017, S. 4),

Die zweite strategische Überlegung, die es vor einer möglichen Einbindung anzustellen gilt, betrifft die Bedenken relevanter Stakeholder*innen. Hierunter versteht die ISO sowohl offizielle Behörden als auch potentiell von Katastrophen betroffene Bürger*innen. Diese Bedenken gilt es in den Planungen zu berücksichtigen. Auf Basis dieser Bedenken sowie weiterführender Infor-

mationen wird dann entschieden, ob und - wenn ja - für welche Aufgaben spontane Freiwillige eingebunden werden können (vgl. ISO, 2017, S. 4).

Die dritte strategische Überlegung ist die Etablierung eines organisationalen Managements jener Risiken, die mit der Einbindung von spontanen Freiwilligen einhergehen können. So grenzt die ISO ein derartiges Risikomanagement auf jene Tätigkeiten ein, bei denen die Einbindung von spontanen Freiwilligen sinnvoll erscheint bzw. einen Mehrwert erzeugt. „The organization should identify which tasks, if any, may benefit from the support of SVs.“ (ISO, 2017, S. 4) Zur Etablierung des organisationalen Risikomanagements wiederum gilt es, Prozesse zu etablieren, die das Risiko der potentiellen Aufgabenfelder analysieren. Mögliche Risiken die die ISO konkret benennt können hierbei die SVs, die Behörden, die Betroffenen des jeweiligen Ereignisses selbst aber auch das Ansehen der Organisation betreffen (neben allfälligen weiteren Risiken). Ziel des prozessualen und kontinuierlichen Krisenmanagements ist die Minimierung der im Vorhinein erkannten und benannten Risiken. Im Zuge dieses Risikomanagements sollte die Organisation auch eine Liste jener Tätigkeiten erstellen, die durch spontane Freiwillige bei einer allfälligen Katastrophenbewältigung übernommen werden können. Zudem gilt es innerhalb der Organisation Prozesse zu etablieren, die in der Phase der Katastrophenbewältigung all die neu hinzukommenden Aufgaben a) ermitteln und b) bezüglich ihres Risikos kontinuierlich bewerten. Einen großen Fokus legt die ISO bei der Risikobewertung auch auf den potentiellen Reputationsschaden für die Organisation, der durch das Einbinden von spontanen Freiwilligen entstehen kann; konkret genannt werden Datenschutzverstöße, Missbrauch sensibler Daten, Verbreitung von Falschinformationen sowie die Möglichkeit, der „misrepresentation of the organization to the public or media“ (ISO, 2017, S. 5).

Die vierte, strategische Überlegung betrifft die Risikominimierung für jene Aufgaben, die im Zuge einer Katastrophenbewältigung von spontanen Freiwilligen übernommen werden können. Hierfür ist es notwendig strategische als auch operative Vorkehrungen zu treffen. Neben der Etablierung wesentlicher Prozesse fallen auch die Beschaffung und/oder Erstellung von notwendigen Materialien, die im Einsatz von spontanen Freiwilligen benötigt werden, darunter. Genannt werden neben konkreten Dingen wie persönliche Schutzausrüstung auch abstrakte Prozesse, wie z.B. Briefingstrukturen und -materialien für Freiwillige. Damit sollen Freiwillige vor ihrem Einsatz auf die Anforderungen auf der einen Seite und Risiken auf der anderen Seite aufmerksam gemacht und dafür sensibilisiert werden. Auch die Klassifizierung der möglichen Aufgaben und ihrer jeweils notwendigen Qualifikationen wird von der ISO an der Stelle genannt. Als letzten, nicht unerheblichen Aspekt nennt die ISO auch eine Risikobewertung „for tasks being conducted independently by members of the public who are working without being registered as SVs“ (ISO, 2017, S. 5).

7.2.1 Selektion und Aufnahme

Während die ersten vier Punkte der Aufzählung auf Seite 48 vor einer allfälligen positiven Entscheidung zur Einbindung von SVs zu berücksichtigen sind, beziehen sich die weiteren Punkte der Liste auf konkrete, teils operative, Maßnahmen, damit die Einbindung von spontanen Freiwilligen erfolgreich verläuft. Ein wesentlicher erster Schritt ist der Selektions- und Aufnahmeprozess von spontanen Freiwilligen. Ziel aller Maßnahmen ist hierbei „to make the best use of the SVs that are selected“ (ISO, 2017, S. 5). Im Zuge dieses Selektionsprozesses verweist die ISO auf relevante Parameter wie Screening, Eignung, Schulung und Unterweisung. Weiters angeführt werden Verifizierungsschritte der von SVs angegebenen Kenntnisse vor der Katastrophenbewältigung sowie ein Prozedere für die Organisation, wie eventuell ungeeignete Freiwillige abgelehnt werden können bzw. wie ein Ausschluss von etwaig böswillig agierenden Freiwilligen erfolgen soll. Ebenfalls wird empfohlen, vorab potentielle SVs an die Organisation zu binden bzw. lose und unverbindlich interessierten Freiwilligen Kontaktmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Einerseits können so bspw. angegebene Fertigkeiten vorab überprüft, aber auch potentiell hilfreiche soziale Netzwerke erkannt und aktiv in die Krisenvorbereitung involviert werden (vgl. ISO, 2017, S. 5f).

7.2.2 Koordination der spontanen Freiwilligen

Nach der Aufnahme und der erfolgreichen Selektion ist „Coordinating SVs“ eines der wesentlichsten operativen Aufgabenpakete, das in der ISO Richtlinie auch entsprechend viel Raum einnimmt. Unter dem Label „Coordinating SVs“ formuliert die ISO vier wesentliche Aspekte (ISO, 2017, S. 6, Querverweise entfernt, MD):

- identifying coordination mechanisms
- the process for registering SVs
- providing identification to SVs
- communicating with SVs

Ziel dieser vier Aspekte ist die schnellstmögliche und friktionsfreie Disposition der SVs am passgenauen Einsatzort, bevorzugt innerhalb der offiziellen Strukturen.

Instrumente zur Koordination

Neben der Realisierung von „contact points“ für SVs sollte eine Organisation sowohl konkrete Ressourcen als auch Technologien einplanen und für den Katastrophenfall sicherstellen, um die SVs im Anlassfall entsprechend rasch koordinieren zu können. Insbesondere die unmittelbar nach dem Ereignis große Nachfrage an konkreten Unterstützungsmöglichkeiten, die von SVs an die Organisation oder die Behörden herangetragen werden, gilt es rasch und unmittelbar zu befriedigen. So kann auftretende Frustration auf Seiten der SVs abgefangen werden. Ein weiterer Effekt ist, dass Freiwillige nicht unabhängig von den offiziellen Stellen beginnen aktiv zu werden, sondern durch das rasche Aktivieren der Koordinierungsstrukturen bereits von Beginn an bestmöglich in die offiziellen Bewältigungsstrukturen eingebunden sind. Nichtsdestotrotz kann auch der Fall

eintreten, dass SVs sich in von den offiziellen Stellen unabhängigen Strukturen engagieren. Daher empfiehlt die ISO „[to identify] the potential role of official responders in resolving disputes that prevent SVs from being productive, especially those who are working independently from official responders“ (ISO, 2017, S. 6).

Registrierungsprozess und Dokumentation

Im Zuge der Registrierung an jedem einzelnen Einsatzort empfiehlt die ISO eine Erfassung weiterer Daten, die der Organisation bei einer effektiven Koordinierung helfen können. Neben den Kontaktdaten und allfälliger Notfallkontakte fallen darunter zusätzliche Gründe für das Engagement, zeitliche Verfügbarkeit, Interessen und Fähigkeiten, Erfahrungen als Freiwillige sowie eine Abfrage, ob allfällige Schutzausrüstung vorhanden ist. Den Organisationen empfiehlt die ISO neben einem sicheren Programm zur sicheren Dokumentation obiger Daten auch weitere, vor allem aus Sicht der Organisation notwendige Maßnahmen. So ist die vollständige Dokumentation inklusive des jeweiligen Status, sowohl von absolvierten (notwendigen) Schulungsmaßnahmen und Instruktionen als auch den Status der Freiwilligen zur Organisation selbst laut ISO bedeutsam (vgl. ISO, 2017, S. 7).

Visibility und Identifikationsmerkmale

Die ISO empfiehlt den Organisationen die Klärung, ob und für wen sowohl eine Identifikation als auch Visibility der SVs von Relevanz ist. So können Behörden, Organisationen aber auch Betroffene unterschiedliche Interessen daran haben, dass SVs durch die Organisation Erkennungsmerkmale erhalten. Auch konkrete Erkennungsmerkmale gilt es zu überlegen. Identifikation und Visibility kann einerseits deutlich das Commitment und die Verbindlichkeit auf Seiten der SVs erhöhen, andererseits warnt die ISO auch davor sicherzustellen, „that SVs do not develop a feeling of invincibility, and that they are not encouraged to overstretch their capability“ (ISO, 2017, S. 7).

Kommunikation: Prinzipien, Ziele und Methoden

In der Richtlinie liegt ein großer Schwerpunkt auf dem Kapitel „Kommunikation“. „The organization should establish principles of communication to guide whether, how, what and when to communicate with SVs before, during and after they volunteer.“ (ISO, 2017, S. 7) Viele Aspekte im Bereich der Kommunikation sind derart grundlegend, dass sie bereits vor dem Eintreten eines Ereignisses konzeptionell geklärt und im besten Fall auch geübt wurden. Neben inhaltlichen (z.B. welche Informationen und in welcher Sprache), zeitlichen (z.B. Häufigkeit) sind auch methodische Aspekte (z.B. Wahl des Mediums, Einweg- oder Zweiweg-Kommunikation) zu klären und entsprechend vorzubereiten. Es werden seitens der ISO auch Momente benannt, zu denen aufgrund zeitlicher Notwendigkeit und/oder inhaltlicher Notwendigkeit kommuniziert werden muss.

Genannt werden hierbei (vgl. ISO, 2017, S. 8):

- der Zeitpunkt zu dem Freiwillige ihre Hilfe erstmalig anbieten
- zeitnahe Rückmeldung, warum angebotene Hilfe nicht angenommen werden kann
- bei Eintritt eines Ereignisses sollten Prioritäten und behördliche Ziele kommuniziert werden, gegebenenfalls werden auch weitere zweckdienliche Anweisungen kommuniziert
- während der Katastrophenbewältigung regelmäßige Updates und Lageeinschätzungen
- vor der Beendigung des Engagements das Klären der weiteren Zusammenarbeit

Bei der Nutzung von Social Media, auch in Abgrenzung zur rein bilateralen Kommunikation mit den SVs, sollte die Organisation auf Empfehlung der ISO sich ebenso überlegen, ob es eine eigene, gebrandete, Präsenz zur breiten öffentlichen Kommunikation etablieren sollte, gegebenenfalls auch zur Verbreitung behördlicher Kommunikationsziele. Ebenfalls in der Rubrik „Social Media“ weist die ISO darauf hin, dass sich die Organisation vorab eine Vorgehensweise überlegen sollte, wie es mit Social Media Auftritten von Initiativen umgehen möchte. Zudem gilt es sich aus Sicht der Organisation ebenfalls zu überlegen, ob es Social Media auch als Kanal zur Informationsbeschaffung nutzen möchte „to identify shortfalls in response“ (ISO, 2017, S. 8). Die Möglichkeit via Social Media virtuell die Koordination von SVs zu konzipieren, sollten Organisationen konzeptionell ebenfalls überlegen und sich im Falle einer positiven Entscheidung auch dahingehend vorbereiten.

An diesen konzeptionellen Überlegungen und Entscheidungen sollte sich gemäß der ISO der Kommunikationsplan der Organisation orientieren. Insbesondere was die Thematik öffentlicher Aufrufe betrifft sollte die Organisation darauf achten „a single source of information to communicate“ (ISO, 2017, S. 8) zu haben. Alle notwendigen Infos, die aus Sicht der potentiell Freiwilligen notwendig sind, sollten über diesen „single point of contact“ zur Verfügung gestellt werden. Einerseits gilt es konkret und möglichst umfassend zu informieren wann, wo, wie welche Aufgaben von Freiwilligen übernommen werden können. Andererseits sollen die Freiwilligen auch darüber aufgeklärt werden, welche Vorteile es hat, sich an den offiziellen Strukturen zu beteiligen, welcher Versicherungsschutz für sie besteht und auch wann und unter welchen Bedingungen sie persönlich haften müssten.

Als letzten Punkt empfiehlt die ISO auch die Erarbeitung eines Konzepts, wie informations- als auch kommunikationspolitisch mit jenen Gruppen umgegangen wird, die sich eigenständig in der Katastrophenbewältigung engagieren und nicht oder nur zum Teil mit den offiziellen Strukturen zusammenarbeiten (wollen). Ziel dieser Überlegungen soll ein möglichst offenes (aus Sicht der Behörden und Organisationen) Kooperieren sein, in dem die eigenständigen Initiativen von den offiziellen Behörden so gut als möglich in ihrer Arbeitsfähigkeit unterstützt werden und ihre Leistungsfähigkeit erhalten werden soll. Die ISO sieht hier keine unterbindenden oder sanktionierenden Instrumente oder Maßnahmen vor, sondern präferiert ausschließlich unterstützende Maßnahmen (vgl. ISO, 2017, S. 9).

7.2.3 Klärung und Festlegung von Erwartungshaltungen

Ebenfalls als Teil der konzeptionellen Vorbereitung sollten Organisationen abklären und festlegen, für welche Aufgaben im Rahmen der Katastrophenbewältigung SVs eingesetzt werden können. In Konsequenz gilt es festzulegen, welche Voraussetzungen als auch Ausrüstung für die Erfüllung der Aufgaben notwendig sind. Dabei ist zu klären was gestellt wird und was von Seiten der SVs mitzubringen ist. Neben der physischen Grundausstattung muss die Organisation laut der ISO auch sicherstellen, dass SVs für die Dauer ihres Einsatzes fortlaufend, entsprechend ihrer physischen als auch psychischen Bedürfnisse, versorgt werden. Neben der Verpflegung werden hierbei auch Wasch- und Erholungsräume angeführt, aber u.a. auch fortwährende psychosoziale Unterstützung. Ebenfalls sollten sich verändernde Risiken oder Gefahren kommuniziert werden, damit SVs sich informiert fühlen und eigenständig agieren können. Auch über Möglichkeiten der finanziellen Abgeltung für Aufwände sollte informiert werden und ein entsprechend simples, aber effektives, System der Beantragung und Refundierung eingerichtet werden (vgl. ISO, 2017, S. 9).

7.2.4 Monitoring der Aufgaben für Freiwillige

Organisationen rät die ISO die von SVs wahrgenommenen Aufgaben kontinuierlich zu beobachten, evaluieren und adäquat zu begleiten. Grundlegend soll hierbei die Zufriedenheit, sowohl der SVs als auch der Betroffenen, sichergestellt werden. Zeitgleich kann damit eine kontinuierliche Risikoanalyse stattfinden und die Begleitung der SVs durch Koordinator*innen oder Teamleitungen ist entsprechend sichergestellt. Neben den qualitativen Komponenten sollte das Monitoring auch quantitative Kennzahlen erfassen. Genannt werden u.a. die Parameter Einsatzort und Einsatzzeit, die zum Beispiel mit entsprechenden Formularen von den SVs bestätigt werden. Ein Monitoring kann laut ISO auch die unmittelbaren organisationalen Grenzen überschreiten und beispielsweise erfassen, welche Aufgaben ebenfalls von SVs im erweiterten Umfeld des offiziellen Katastrophenmanagements übernommen werden (vgl. ISO, 2017, S. 9).

7.2.5 Identifikation notwendiger Schulungsbedarfe

Die ISO empfiehlt den Organisationen recht umfangreich zu recherchieren, in welchen Belangen es Trainingseinheiten braucht bzw. Schulungsbedarf gibt. Jedenfalls ist es laut ISO notwendig, Mitglieder der BOS auf die Besonderheiten und Herausforderungen der Einbindung von SVs zu schulen und entsprechende Trainingsangebote auszuarbeiten. Es gilt Barrieren, von organisational bis hin zu fachsprachlichen Hindernissen, abzubauen, um eine möglichst effektive und effiziente Einbindung von SVs durch die BOS sicherzustellen. Ebenfalls zu schulen und zu briefen sind die SVs, die bei der Bewältigung helfen. Hierbei können die Formate laut ISO, je nach zu erfüllender Aufgabe, von „on-the-job“ bis hin zu verpflichtenden Trainings vorab, variieren. Ziel ist es SVs über ihre Aufgaben bestmöglich zu informieren und klarzustellen wie die Aufgaben zu bewältigen sind, Information zur Verwendung der ausgegebenen Schutzausrüstung und wie die, gegebenenfalls gestellten, Kommunikationsmittel zu verwenden und welche Guidelines dabei einzuhalten und zu befolgen sind (z.B. bei der Verwendung von Funkgeräten) (vgl. ISO, 2017, S. 9f).

7.2.6 Bedankung und Honorierung der Engagements

Organisationen sollten in ihrer Konzeption berücksichtigen wie und in welcher Form den SVs für ihre Unterstützung gedankt wird.

7.2.7 Kontinuierliche Adaptierung organisationaler Konzepte und Prozesse

Nach Übungen als auch nach Ereignissen müssen Konzepte und Pläne evaluiert und gegebenenfalls entsprechend der gewonnenen Erkenntnissen adaptiert werden. Im Zuge der Evaluation, intern als auch extern, sollten sowohl BOS als auch SVs und andere relevante Stakeholder*innen nach ihren Erfahrungen befragt werden; auch andere Informationsquellen wie mediale Berichterstattung und ähnliches kann hilfreich sein und sollte berücksichtigt werden. Das gesammelte Wissen mitsamt Erkenntnissen sollte wiederum sowohl konzeptionell berücksichtigt und eingearbeitet als auch transparent verfügbar gemacht werden, beispielsweise als Bericht auf der Homepage. So können die Erfahrungen auch unbeteiligten Dritten zur Verfügung gestellt werden (vgl. ISO, 2017, S. 11f).

7.3 Soziale Dynamik in Katastrophengebieten konzeptionell berücksichtigen

„As is not unusual, emergency planning had not anticipated massive help from civilian rescuers.“

(Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 44)

Zahlreiche Studien untersuchten über mehrere Jahrzehnte hinweg die sozialen Dynamiken in den unterschiedlichsten Katastrophengebieten (u.a. Dynes (1993), Tierney, Bevc und Kuligowski (2006), Strandh und Eklund (2018)). „Contrary to expectation, however, early disaster studies found that much behaviour in disasters appeared to be overwhelmingly prosocial.“ (Strandh und Eklund, 2018, S. 331) Zahlreiche Studienergebnisse widersprechen weit verbreiteten Mythen über die Zustände in Katastrophengebieten (s. z.B. Lorenz, Schulze und Voss, 2018). „Although the mass media regularly highlight panic, looting, and other forms of antisocial or exploitative activity in disasters (and emergency planners often assume this will take place), extensive research into human responses to disaster in different contexts has shown consistently that such behaviour, while not unknown, is not typical.“ (Twigg und Mosel, 2017, S. 444)

Katastrophen lösen in den seltensten Fällen weder permanentes Chaos aus noch verhalten sich Betroffene als passive Opfer, die außer Stande sind, mit der neuen Situation umzugehen. „To the contrary, panic and the disaster syndrome are rarely reported. In fact, most victim care is rendered by spontaneous (often untrained) volunteers.“ (Auf der Heide, 2003, S. 464) Diese empirischen Erkenntnisse zur sozialen Situation in einem Katastrophengebiet finden sich allerdings selten bis gar nicht in den Katastrophenplänen der zuständigen Behörden. „Often discussed disaster myths are those about panic, disaster shock, looting, and the notion of the helpless victim: The generalized image of the passive or helpless victim has been proven wrong by disaster research.“ (Lorenz, Schulze und Voss, 2018, S. 359) Die Arbeiten von Lorenz, Schulze und Voss (2018)

sowie Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014) untersuchen, inwiefern derartige Mythen über soziale Dynamiken in Katastrophengebieten das Vorgehen und die Planungen des behördlichen Katastrophenmanagements stark strukturieren. „It should also illustrate that planning based on unproven assumptions and myths (eg, that most people will panic or be unable to act appropriately due to the “disaster syndrome”) can be dysfunctional and result in the conception of plans that will not work.“ (Auf der Heide, 2003, S. 465) Die meisten behördlichen Pläne gehen davon aus, dass Betroffene vorrangig Teil des Problems wären und nicht Teil der Lösung. „Several authors state that professional organizations and disaster managers consider informal responses to be primarily problems that must be controlled.“ (Lorenz, Schulze und Voss, 2018, S. 359) Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014) finden im Rahmen ihrer Arbeit zu einem ähnlichen Fazit.

„However, very often their [die Betroffenen; Anm. MD] response, no matter how effective, is not integrated into the response by emergency agencies because there is still a belief by some planners that emergencies must be handed only by trained emergency response personnel. Their first reaction is not to welcome the participation of civilians but to clear them away.“

(Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 60)

Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014) stellen ebenso fest, dass der Großteil der anfallenden Aufgaben nach Katastrophenereignissen ohne spezielle Kenntnisse oder Materialien erledigt werden kann. Gesamt betrachtet sind nur für einen geringen Teil der Katastrophenbewältigung Schutzausrüstung oder Spezialkenntnisse erforderlich.

„Instead of trying to exclude ordinary people by making disaster response seem unduly complex, emergency agencies ought to welcome involvement by ordinary people. In fact, it might even be wise for emergency agencies to study the way ordinary people respond- since it seems they are usually quite effective- to see if they can learn from them and improve their own emergency response.“

(Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 60)

Denn Dynes zufolge sind Katastrophen stärker soziale als „natürliche“ Ereignisse und alle (behördlichen) Pläne zur Bewältigung und Wiederherstellung müssen die Betroffenen zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen machen. „I argue that disaster is a social, rather than a ‘natural’, happening. [...] The local community is taken as the primary focus of attention, because it is the common unit that is affected by disaster and, more importantly, that responds to the event.“ (Dynes, 1993, S. 175)

„Frequently, professional emergency managers refer to the convergence of volunteers as a “disaster within a disaster”, because the mass of people willing to help requires the management and coordination by experienced human resources.“ (Paciaroni, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 262) Welche Auswirkungen fehlende strukturelle Vorbereitungen und das Fehlen von organisationalen Prozessen haben kann, zeigt sich an unterschiedlichen Stellen. So zeigt Auf der Heide (2003, S. 464f) beispielsweise auf, inwiefern strategische Überlegungen der Behörden sowohl die

unmittelbaren Bedürfnisse und Lösungswege der Betroffenen als auch der Helfenden nicht adäquat berücksichtigen. Er bezieht sich hierbei auf medizinische Standardprozedere, die Behörden nach Großschadensereignissen vorsehen.

„If ambulances are not promptly available in sufficient numbers, these bystanders do not tend to sit idly by awaiting their arrival. [...] Many of these casualties bypass field first aid and triage efforts at the scene, either because they are unaware of their existence or location, or because they consider these inferior levels of care compared with that available at hospitals.“

(Auf der Heide, 2003, S. 464)

Die von Auf der Heide (2003) beschriebenen Lösungsstrategien der betroffenen und helfenden Personen sind aus deren Sicht überaus plausibel und sinnvoll. Die Vorgehensweise der Behörde berücksichtigt diese Ansätze aber selten, im schlimmsten Fall werden die Anstrengungen durch die Behörden sogar konterkariert oder unterbunden.

Ähnliche Fälle von organisationaler Überforderung mit der pro-sozialen Dynamik in Katastrophengebieten zeigen sich auch an anderen Stellen. So waren Organisationen beispielsweise aufgrund fehlender Vorbereitung von der Anzahl an Informationsanfragen oder von der Menge an unaufgefordert erbrachten Spenden überfordert. Beide Beispiele binden organisationale Ressourcen der jeweiligen Institutionen, die für die Erfüllung der genuinen Aufgaben wiederum fehlen. Dass diese beiden Beispiele von organisationaler Überforderung kontingent sind, zeigen zahlreiche Beispiele von Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014). In deren Text werden Beispiele angeführt, dass derartige Phänomene (Spenden als auch Anfragen) nicht zu einer Überforderung der Ressourcen führen müssen, sondern effektiv in die Bewältigung eingebunden werden können.

Whittaker, McLennan und Handmer betonen insbesondere aufgrund dieser empirischen Evidenzen, dass „local authorities need to recognise that unsolicited volunteers will show up, and procedures must be developed for processing these volunteers and integrating them into the response“ (2015, S. 359). Selbst wenn Herausforderungen nach Katastrophen durch spontane Freiwillige entstehen können, ist es empfehlenswert eine organisatorische Lösung und eine entsprechende konstruktive Einbindung bereits im Vorhinein zu planen und zu konzipieren. Insbesondere deswegen, da dieses Phänomen kein Spezifikum einer bestimmten Region darstellt oder nur nach bestimmten Ereignissen auftritt. Es wird auch rein faktisch kaum möglich sein, das nahezu universal anzutreffende Verhalten von Betroffene und hinzukommenden Freiwilligen zu ändern. „There is no way the instinctive behaviour of dozens, scores, or perhaps even hundreds of individuals can be changed.“ (Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 54)

Empirisch erforschte Evidenzen mit spontanen Freiwilligen in der Folge von Katastrophenerignissen bestehen schon seit Längerem. Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua (2018) halten hierzu fest, „it is not a recent occurrence, and it is transnational, inevitable, and occurs regardless of the size and nature of the disaster“ (2018, S. 262). „However, researchers and professionals who support the involvement of SVs emphasise the necessity of a dedicated and planned management for them, as demonstrated by the growing number of manuals and guides on this subject.“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 262) Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014) plädieren

vor diesem Hintergrund für ein behördliches „evidence-based planning“. Am Beispiel eines Großschadensereignisses mit einer Vielzahl von verletzten Personen versuchen sie aufzuzeigen, welche empirischen Erkenntnisse es bereits gibt und wie behördliche als auch organisationale Planungen, z.B. einzelner Krankenhäuser, diese Evidenz in ihren Plänen berücksichtigen sollten. Dabei erachten sie es als wesentlich, dass sowohl das einzelne Krankenhaus als auch die übergeordneten Behörden hier strategisch kooperieren. Denn neben den rein logistischen Erfahrungswerten - am geringsten verletzte Patient*innen werden mit privaten Verkehrsmitteln in die unmittelbar nächsten Krankenhäuser gebracht - können auch auf kommunikativer Ebene die entsprechenden Vorlagen erstellt und je nach Szenario breit und zeitnah kommuniziert werden. Genannt werden beispielsweise Gefahren einer Kontamination bei unzureichend vorhandener Schutzausrüstung, die auf Basis der entsprechenden Vorbereitung unmittelbar nach dem Ereignis über alle möglichen medialen Kanäle verbreitet werden kann (vgl. Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 54f)).

Ebenfalls empirisch evident ist (s. u.a. Whittaker, McLennan und Handmer (2015), Lorenz, Schulze und Voss (2018), Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014) und Paciarotti und Cesaroni (2020)), dass das Auftauchen von spontanen Freiwilligen zu keinem Schaden oder ähnlichem geführt hat. Es zeigt sich viel mehr, dass die einzige empirische Evidenz für eine solche These sich in den Köpfen der Mitglieder der BOS befindet. Lorenz, Schulze und Voss (2018) nehmen genau diesen Mythos zum Ausgangspunkt ihrer Forschung. So versuchen sie in ihrem Forschungsprojekt der Frage nachzugehen, inwiefern die beiden Mythen der a) sozialen Verwerfung und b) des Opfer-Daseins nach Katastrophenereignissen zutreffen bzw. wo diese Vorstellungen überhaupt anzutreffen sind. Dabei stellen sie fest, dass diese vor allem von Mitgliedern der BOS genannt werden, die, paradoxerweise, selbst kaum bis keine Erfahrungen dieser Art gemacht haben. Denn wenn Mitglieder der BOS nach konkreten Erfahrungen gefragt werden, wie Betroffene unmittelbar nach dem Ereignis agiert haben, werden Panik oder Plünderungen kaum genannt. „Even though professional rescue workers report a rare occurrence of panic, disaster shock, and looting, they still expect these behaviours and anticipate them in their actions and resource planning, thus, highlighting the high practical relevance of disaster myths for professional rescue work.“ (Lorenz, Schulze und Voss, 2018, S. 362) Insofern, so Lorenz, Schulze und Voss (2018), haben diese Mythen, trotz ihrer faktischen Nicht-Existenz, sehr starken Einfluss auf das Agieren der BOS obwohl die Mitglieder der BOS persönlich genau keine solchen Erfahrungen gemacht haben. „To the contrary, the general populace is prepared and willing to help to a great extent, and the 'helpless victim' notion as expected by professional rescue teams is in fact an exception and not the rule.“ (Lorenz, Schulze und Voss, 2018, S. 363)

Die Arbeiten von Lorenz, Schulze und Voss (2018) sowie Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014) zeigen deutlich, dass es nach Katastrophenereignissen kaum soziale Verwerfungen gibt und Betroffene eigenständig in der Lage sind die Situation zu bewältigen. Zudem besteht eine sehr große Hilfsbereitschaft seitens der Zivilgesellschaft, bei der Bewältigung mitzuhelfen und einen Beitrag zu leisten. Diese deutlich empirische Evidenz gilt es im Zuge der behördlichen Planungen und Konzeptionen im Katastrophenmanagement zu berücksichtigen. „Contrary to predominant narratives that focus solely on professional organizational actors often citizen

response is what saves the day when disaster strikes. However, this essential contribution of ordinary citizens is often largely neglected in the organization of disaster response.“ (Lorenz, Schulze und Voss, 2018, S. 358) Eine durchaus relevante Literatur in diesem Bereich sind insbesondere jene Handbücher und Richtlinien, die von Behörden und wesentlichen Akteur*innen des Katastrophenmanagements herausgegeben werden. Diese basieren sehr oft auf empirischen Erkenntnissen und Erfahrungen bei der Bewältigung von Katastrophenereignissen oder ähnlich gelagerten Ereignissen (u.a. Schwarzenegger und Renteria (2001), Australian Red Cross (2010), Cottrell und Australian Red Cross (2010)).

Best Practice „Amsterdam Amstelland Safety Region“

Wie eine behördliche Planung und Konzeption gestaltet sein kann, die zum Ziel hat, proaktiv sowohl Betroffene als auch spontane Freiwillige einzubinden und die eigenen Planungen daran auszurichten, zeigen Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014) anhand der Konzepte der „Amsterdam Amstelland Safety Region“. Die Region hat, als zum Zeitpunkt der Veröffentlichung erste Region dieser Art in den Niederlanden, das klare Ziel „making a better use of the actions, skills, and knowledge of ordinary people, existing groups and organizations, and emergent groups in the emergency response“ (Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 56). Dabei ist das Vorgehen ein durchaus vielschichtiges und legt bestimmte Parameter fest, an denen sich das Handeln der Behörden zu orientieren hat: „the core of the new policies is a set of criteria that helps emergency responders decide whether and how to cooperate with ordinary citizens, existing organizations and emergent groups“ (Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 57). In der Modellregion ist es grundlegend allen BOS explizit erlaubt Unterstützung von spontanen Freiwilligen und Organisationen anzunehmen. „This makes clear that cooperating with citizens and allowing citizens’ response is a (new) professional standard.“ (Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 57) Es gibt allerdings keinen Automatismus einer verbindlichen bzw. verpflichtenden Zusammenarbeit, viel mehr existieren vier Bedingungen für die Kooperationen. Erstens gilt das Prinzip der Freiwilligkeit. Niemand kann zur Kooperation mit den Behörden gezwungen werden. Zweitens sollten nur Aufgaben mit minimalen Risiken durch die involvierten Personen durchgeführt werden. Drittens sollten die Aufgaben einen Mehrwert zur Bewältigung beitragen. Und zuletzt sollten viertens die involvierten Personen über die notwendigen Fertigkeiten und Kenntnisse für die übertragene Aufgabe verfügen (vgl. Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 57).

Ein spezieller Fokus wird in der Modellregion auf die Zusammenarbeit mit „emergent groups“ gelegt. In der Kooperation mit diesen Gruppen gelten für die Mitglieder der BOS drei wesentliche Handlungsanweisungen. Das erste Prinzip sieht vor, dass „professional responders are expected to ‘merge’ with existing social structures“ (Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 57). Wenn Mitglieder der BOS bei ihrem Eintreffen am Schadensort feststellen, dass Gruppen oder Organisationen sich bereits engagieren, gilt es dieses Engagement weiterhin zu erlauben. Ebenso sollte die Aufbau- und Ablauforganisation dieser Gruppe(n) nicht durch die Mitglieder des BOS restrukturiert werden. Die zweite Handlungsanweisung sieht vor, dass die Aktivitäten der Freiwilligen durch die Mitglieder der BOS legitimiert werden. Dieses Legitimieren kann hierbei unterschiedliche Facetten annehmen. „This can be done by providing volunteers access to the

disaster area, giving them special clothing so it is obvious to others that they are volunteers, keeping them informed about the emergency work, etc.“ (Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 57) Die dritte Handlungsanweisung empfiehlt den Mitgliedern der BOS die „natural leaders“ innerhalb der Freiwilligen zu finden und speziell mit ihnen zu arbeiten. Neben einem generellen Informationsaustausch wird auch die Einbindung dieser Führungspersonen in behördliche Besprechungen empfohlen.

Das Amsterdam Amstelland Modell teilt Bewältigung in fünf unterschiedliche Phasen und hält für jede einzelne fest, wie mit spontanen Freiwilligen und Gruppen seitens der Behörden umgegangen werden soll. In der ersten Phase sind noch keine BOS im betroffenen Gebiet eingetroffen. In der zweiten erreichen die ersten Mitglieder der BOS das Gebiet, akzeptieren die Unterstützung durch die spontanen Freiwilligen und weisen keine Personen ab. In der dritten Phase, wenn erste Kommandostrukturen der BOS im Gebiet eintreffen, „citizen response will be discussed in the first structured meeting“ (Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 57). Hierbei soll über die Effektivität einer allfälligen Einbindung entschieden werden. Sofern eine solche als sinnvoll erachtet wird, werden Prozesse zur Registrierung aktiviert und umgesetzt. In der vierten Phase übernehmen die Mitglieder der BOS die Kontrolle über die Bewältigungsmaßnahmen und neu hinzukommenden spontanen Freiwilligen wird nur dann Zutritt ins Katastrophengebiet gewährt, wenn es entsprechende Anforderungen durch die BOS gibt. In der letzten Phase soll die Leistung der Freiwilligen entsprechend bedankt, mentale Unterstützung und Supervision angeboten und eventuell entstandene materielle Schäden entsprechend ersetzt werden (vgl. Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 57f). „In short, private citizen involvement must be considered at all stages of emergency response.“ (Scanlon, Helsloot und Groenendaal, 2014, S. 58)

7.4 Proaktive Einbindung statt reaktiver Restriktion

„They [BOS; Anm. MD] should consider the intrinsic benefits to helpers and reframe their thinking about spontaneous volunteers – from problem to community resource.“

(Twigg und Mosel, 2017, S. 454)

Eine proaktive Herangehensweise seitens der Behörden, die das Auftauchen von „emergent groups“ bereits konzeptionell berücksichtigt und entsprechende Vorbereitungsmaßnahmen trifft, hat gegenüber restriktiven Maßnahmen, vor allem wenn sie nach dem Ereignis umgesetzt werden, deutliche Vorteile. Harris u. a. (2017) argumentieren, dass eine vorbereitende Planung eine Mindestanforderung für das behördliche Management sein muss. „Another suggested approach to involving SVs was for ORs to positively anticipate the probable arrival of SVs when developing local emergency and disaster plans: ‘try and get ahead of the volunteers and give them something to volunteer for.’“ (Harris u. a., 2017, S. 363) Harris u. a. (2017) zeigen in ihrer qualitativen Studie auf, welche Empfehlungen und welches Erfahrungswissen sowohl Freiwillige als auch Behördenvertreter*innen nach einem Hochwasserereignis im Umgang miteinander haben. In ihrer Arbeit zum Involvierungs-Exklusions-Paradoxon von Freiwilligen durch Behörden zeigen sie auf, dass es neben den beiden Extremen - vollständige Inklusion oder gänzliche Exklusion - auch

noch flexiblere Modelle in der Einbindung von spontanen Freiwilligen durch das behördliche Katastrophenmanagement gab und gibt. Insbesondere flexibel gestaltete Modelle wurden von den relevanten Akteur*innen der untersuchten Hochwasserereignisse als Möglichkeit angesehen, wie erfolgreiche und effektive Beteiligung von informellen Freiwilligen bei der Katastrophenbewältigung gelingen kann. Ein wesentliches Prinzip hierbei ist eine vorbereitende, strukturierte Konzeption in welcher Form Freiwillige bei der Bewältigung eingebunden werden können. Dieses Konzipieren muss zeitlich vor dem Ereignis erfolgen, um im Falle einer Bewältigung die geplanten Strukturen rascher zu aktivieren bzw. anzuwenden (vgl. Harris u. a., 2017, S. 365f).

Hauptmotivation vieler auftauchender Personen und Gruppen ist das Decken jener Bedarfe, die durch das offizielle und behördliche Katastrophenmanagement noch nicht abgedeckt werden - unabhängig davon, ob dies lediglich eine Wahrnehmung der Freiwilligen oder eine Tatsache darstellt. „They had been driven to compensate for what they saw as inadequate responses of ‘official’ agencies, including fire and police services.“ (Harris u. a., 2017, S. 360) Dabei haben diese Freiwilligen dank ihrer losen Verbindung und agilen Organisationsstruktur den großen Vorteil rascher, unmittelbarer und eventuell auch bedarfsgerechter auf die Unübersichtlichkeit und Unplanbarkeit von Katastrophenereignissen zu reagieren. „The informal nature of emergent groups means that their efforts to undertake new tasks are not constrained by established procedures, rules or legislation.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 365)

Das proaktive Einbinden setzt auch voraus, dass spontane Freiwillige nicht als Opposition zum behördlichen Katastrophenschutz angesehen werden. Es zeigt sich gerade bei Staaten mit etablierten Strukturen im Katastrophenmanagement deutlich mehr Skepsis und Zurückhaltung, als in Staaten mit weniger etablierten Strukturen. Diese Skepsis kann durchaus auch dazu führen, dass Freiwillige in ihrem Engagement behindert werden und ihr Engagement daher entweder unabhängig fortführen und die Vorgaben der Behörden ignorieren oder von Offiziellen aktiv am Engagement gehindert werden müssen. Dies wiederum kann zur Folge haben, „community resilience“ bzw. „community adaptive capacity“ zu verhindern. „Deterring people who want to help can also lead to „freelancing“, and independent actions uncoordinated (and potentially conflicting) with „official“ responses“. (Harris u. a., 2017, S. 355)

Durch die Einbindung von Freiwilligen werden die faktischen Kapazitäten deutlich erhöht. Zudem können spontane Freiwillige vorrangig jene Tätigkeiten übernehmen, deren Ausführung keine besonderen Qualifikationen benötigen. Dadurch können sich behördliche Akteur*innen und Professionist*innen stärker jenen Aufgaben widmen, die spezifische Fertig- und Fähigkeiten voraussetzen (vgl. Harris u. a., 2017, S. 356). Auf Basis konkreter Szenarienplanung und entsprechender Vorbereitung, welche Tätigkeiten und Aufgaben nach den unterschiedlichsten Ereignissen notwendig sein werden, können bereits entsprechende Tätigkeitsprofile vorab erstellt und auf ihre Risiken hin evaluiert werden (s. Abschnitt 7.2.3 auf Seite 54). Welche Auswirkungen die faktische Erhöhung der Kapazitäten durch die strukturierte Einbindung, selbst ad hoc, wie in den untersuchten Ereignissen, haben kann, zeigen auch Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua (2018) in ihrer Forschungsarbeit. So betonten zahlreiche Gemeindevertreter*innen der untersuchten Kommunen, dass die Bewältigung ohne die starke und zahlreiche Beteiligung der informellen Freiwilligen nicht in der kurzen Zeit möglich gewesen wäre (vgl. Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 270).

7.5 Führungsstil des behördlichen Katastrophenmanagements

„This means that disaster managers need to be able to adapt or improvise in a crisis to solve new problems collectively, building on their skills, experience, training and knowledge.“

(Twigg und Mosel, 2017, S. 453)

Der Führungsstil des behördlichen Katastrophenmanagements hat wesentlichen Einfluss auf eine erfolgreiche Einbindung von spontanen Freiwilligen in das behördliche Katastrophenmanagement. „Most developed countries employ bureaucratic, command-and-control approaches that originate in the paramilitary roots of emergency and disaster management.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 364) Sehr viele behördliche Abläufe und Prozesse folgen dem Ansatz, die chaotische Phase nach einer Katastrophe rasch in (handhabbare) Ordnung zu überführen. Durch das Setzen entsprechender Maßnahmen soll die Kontrolle über die dynamische Lage wiedererlangt und Ordnung bzw. Normalität zeitnah wiederhergestellt werden. Allerdings zeigt sich, dass dieser Führungsstil selbst im militärischen Bereich - in dem er seinen Ursprung hat - nur bedingt zum intendierten Ziel - der raschen Wiederherstellung von Normalität und Ordnung - führt. Neben diesen konterkarierenden Erfahrungen im militärischen Bereich zeigen frühere aber auch aktuelle Studien, dass insbesondere die Stärke und das Innovations- und Solidaritätspotential betroffener Communities mit einem derartigen Führungsstil nicht kompatibel sind und dieses große Potential aufgrund der Inkompatibilität nicht entsprechend in das behördliche Management eingebunden werden kann (vgl. Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 262). „Emergence is an implicit challenge to the “command and control” approach of most official disaster management and emergency response agencies, with their top-down bureaucratic systems and standard operating procedures.“ (Twigg und Mosel, 2017, S. 452)

Dynes (1993) argumentierte bereits vor 30 Jahren, „if a plan is not ‘followed’, that is the fault of the plan, not the people. Rather than forcing people to fit some artificial plan, it is always more effective to use, as the planning base, the patterns of existing behavior, which then can be adapted to the ‘new’ situation“ (Dynes, 1993, S. 180f). Die Ressourcen die spontane Freiwillige zur Bewältigung einer Katastrophe bereitstellen, können durch den dominanten Managementansatz nicht eingebunden werden, wodurch Hilfe für Betroffene aktiv verhindert wird (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 364f). Strandh und Eklund (2018) zeigen auf, dass „a rigid and bureaucratic command and control approach to disaster management often leads to an ineffective response. Instead, they [die Autor*innen der zitierten Studie; Anm. MD] suggest a more flexible arrangement that allows for an inclusion of ad hoc configurations, including the recognition of emergent, type IV organizations.“ (Strandh und Eklund, 2018, S. 333) Whittaker, McLennan und Handmer (2015) argumentieren aufgrund der vielfach vorhandenen empirischen Erkenntnisse für eine Lockerung des „command-and-control“- Prinzips des behördlichen Katastrophenmanagements. „These findings are the starting point for an alternative approach to emergency and disaster management that involves loosening rather than tightening up the command structure.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 364f) Sie empfehlen eine Veränderung dieses Prinzips in allen Phasen des Katastrophenmanagements und nicht nur in der Phase der unmittelbaren

Bewältigung.

Whittaker, McLennan und Handmer (2015) zufolge haben Betroffene von Katastrophen ihre Problemlösungsstrategien nicht verloren. Sie stehen allerdings - ausgelöst durch die Katastrophe - neuen, bislang unbekannten Problemen gegenüber. Gleichzeitig - dafür versuchen die Autor*innen in ihrem Artikel ein Bewusstsein zu schaffen - sind die Strategien und die Kapazitäten des Problemlösens der einzelnen Gruppenmitglieder nach wie vor vorhanden. „Existing social structure is the most effective way to address these challenges: social units are resources for problem solving, rather than problems in themselves.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 365) Sie plädieren daher für eine entsprechende Autonomie der Entscheidungsfindung und sprechen sich gegen eine Zentralisierung der Autorität aus, wie dies in vielen „command-and-control“-Modellen des Katastrophenmanagements präferiert und strukturell abgebildet wird (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015).

Strukturen und Prozesse des behördlichen Managements müssen flexibel gestaltet sein, um auch die zuvor benannten „emergent“ and „extending“ Freiwilligen in die Bewältigung erfolgreich einzubinden. „They must also be flexible enough to interact with and utilise the many spontaneous volunteers and emergent organisations that want to help.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 365) Der Fokus der meisten behördlichen Akteur*innen ist geprägt vom Prinzip des „command-and-control“ und vielfach auch eingeschränkt auf die exklusive Einbindung etablierter (Freiwilligen-) Organisationen. Dadurch geraten die weiteren Organisationen aus dem Blick. Durch diese Einschränkung und die fehlende Wahrnehmung können Ressourcen nicht entsprechend ihres Potentials in die Bewältigung eingebunden werden (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015). „We argue that more adaptive and inclusive models of emergency and disaster management are needed to harness the capacities and resilience that exist within and across communities, and that attempts to command and control citizen action are misguided and may be counterproductive.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 359) Harris u. a. (2017) argumentieren in eine ähnliche Richtung, wenn sie festhalten, dass niemand, zu keinem Zeitpunkt, die absolute Kontrolle haben kann und es daher für die Verantwortlichen des Katastrophenmanagements nahe liegt bzw. angeraten ist, „emergent groups“ in die Bewältigung von Katastrophen einzubinden (vgl. Harris u. a., 2017, S. 356f).

Inwiefern andere Paradigmen eine erfolgreiche Einbindung von spontanen Freiwilligen ermöglichen, arbeiten Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua (2018) in einer empirischen Studie heraus. So stellen sie fest, dass der große Beitrag von spontanen Freiwilligen bei der Bewältigung von Katastrophen von den Gemeindenvertreter*innen wertgeschätzt wurde und Begeisterung auslösen konnte. Gleichzeitig zeigten sich in den Interviews mit Verantwortlichen des italienischen Zivilschutzes und des Roten Kreuzes, dass diese, trotz der positiven Erfahrungen, nach wie vor die Einbindung formeller, langfristiger Freiwilliger organisational höher bewerten, als die Einbindung informeller Freiwilliger. Argumentiert wird dies u.a. mit der Möglichkeit, bei formellen, langfristigen Freiwilligen besser mittels des Paradigmas des „command-and-control“ operieren zu können. Dies wäre bei informellen Freiwilligen nicht in diesem Umfang anwendbar, unabhängig vom faktischen Erfolg dieses Modells. Für die effektive Bewältigung wäre das bisherige Prinzip

weiterhin besser geeignet und daher notwendig, laut Auskunft der befragten Verantwortlichen³. Dies ist insofern verwunderlich, als die befragten Verantwortlichen mit den getätigten Auskünften ihren eigenen positiven Erfahrungen widersprechen. „Although the positive contribution of SVs was recognised, as demonstrated by the specific case study presented herein, official responders practically denied the existence of SV convergence and did not see any positive potential in this form of emergent volunteerism; rather, an added danger.“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 272) Die Dominanz dieses Paradigmas gegenüber flexibleren Modellen besteht, paradoxerweise, auch im Anschluss unmittelbarer persönlicher gegenteiliger Erfahrungen (vgl. Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 264ff).

Neben der Erkenntnis, dass offizielle Einsatzorganisationen trotz positiver Erfahrungen mit anderen Lösungsstrategien bestehende Paradigmen nicht verändern, stellen sie fest, dass Vertreter*innen der betroffenen Kommune hingegen die Einbindung der spontanen Freiwilligen als überaus positiv und effektiv erlebt haben. „Public documents referred to SVs that were managed by Caritas as invaluable resources that allowed a faster recovery phase.“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 270) Die Einbindung der zahlreichen informellen Freiwilligen durch eine etablierte und im Umgang mit Freiwilligen erfahrenen Organisation führte nach Ansicht der Gemeindevertretung nicht nur zu einer rascheren Bewältigung, sondern auch dazu, dass die Solidarität und die Unterstützung innerhalb der Kommune stark zunahmen. „The involvement of local volunteers facilitated the growth of active citizenship, raised awareness in the appropriate behaviour during emergencies, and increased the solidarity and mutual support among local communities, which allowed Senigallia to rebound from the devastating effects of the flood within a few weeks.“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 270)

Die Erkenntnisse von Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua (2018), die sie aus der Analyse eines Ereignisses in der Stadt Senigallia gewinnen, sind nur bedingt tauglich, generelle und verbindliche Aussagen für andere Kontexte und Ereignisse zu tätigen. Gleichzeitig sind sie ein qualitativ und methodisch abgesicherter Hinweis darauf, dass zur erfolgreichen Einbindung informeller Freiwilligen andere Formen des behördlichen Krisenmanagements notwendig sind. Dass Behörden und Organisationen in Europa von ihrem bislang dominanten Zugang abzuweichen beginnen, ist eine der wesentlichen Erkenntnisse der vergleichenden Studie von Nahkur u. a. (2022). „Our study revealed that disaster management systems in these countries are taking modest steps towards opening their traditional command-and-control structures to participation by informal volunteers.“ (Nahkur u. a., 2022, S. 11) Ähnliche Erkenntnisse im Hinblick auf die Organisationskultur des Deutschen Roten Kreuzes und des sich ändernden Verständnisses gegenüber spontanen Freiwilligen zeigt Max (2021) sehr ausführlich. „This approach to partly adapt their control and command structure and create the possibility for new forms of volunteering to participate in crisis relief can be seen as a first cultural change process [beim Deutschen Roten Kreuz]“. (Max, 2021, S. 10)

³In der vergleichenden Studie von Nahkur u. a. (2022) finden sie bei den Befragungen in Italien ähnliche Antworten in Bezug auf das geeignetste Führungsmodell.

7.6 Vorbereitete Tätigkeitsprofile und Registrierungsmöglichkeiten

„If volunteers have the required competences to fulfil specific tasks, and there is a plan in place how to engage them, the benefits of informal volunteerism outweigh the negatives.“

(Nahkur u. a., 2022, S. 11)

Je nach Region gibt es unterschiedliche potentielle Katastrophenereignisse auf die sich Behörden meist gemeinsam mit den relevanten Einsatzorganisationen vorbereiten. „Für die Vorbereitung des Einsatzes ungebundener Helfer, können für verschiedene Szenarien die jeweils notwendige(!) Aufgaben und Tätigkeiten zugeordnet werden. Im nächsten Schritt können diese Tätigkeitsbereiche danach geclustert werden, ob und wie die Einbindung ungebundener Freiwilliger darin möglich ist.“ (Kalisch u. a., 2014, S. 85) In der entsprechenden Ressourcenplanung können bereits vorab mögliche Einsatzgebiete und Tätigkeiten für spontane Freiwillige mitgeplant und systematisch erfasst werden. „Bei der Entwicklung von Konzepten für die Einbindung der ad-hoc-Hilfe (!) soll dabei in Dimensionen von Aufgaben- bzw. Einsatzbereichen gedacht und nicht von festgelegten Szenarien ausgegangen werden.“ (Kalisch u. a., 2014, S. 38) Auf Basis dieser Überlegungen lassen sich bereits notwendige Medienbriefings für Aufrufe, Unterlagen zur Einweisung u.ä. Materialien vor Eintritt des Ereignisses erstellen. Diese Materialien erleichtern aufgrund des Zeitvorsprungs die Akquise und das Matching nach Eintritt eines Katastrophenereignisses. „When less complex tasks should be carried out in a disaster, roles for informal volunteers can be better pre-defined and prepared for. The experiences are promising and support the idea that “if the central and local government and other relief organisations incorporate management practices for the informal volunteers, their response is more beneficial in the long-term, financially, socially and psychologically.” (Nahkur u. a., 2022, S. 11)

Neben der Einbindung von spontanen Freiwilligen bei Tätigkeiten die keine besonderen Fertigkeiten erfordern, zeigen empirische Erfahrungen von Einsatzkräften, unter anderem Kalisch u. a. (2014) oder Nahkur u. a. (2022), dass auch für spezifischere Tätigkeiten und Aufgaben spontane Freiwillige eingebunden werden können. „Bestimmten Szenarien könnten Berufsbildern zugeordnet werden, die, auch von ungebundenen Helfern, gewinnbringend genutzt werden können. Dies können beispielsweise eine pädagogische Ausbildung, welche bei der Evakuierung einer Schule zu Betreuungszwecken genutzt werden kann, oder verschiedene handwerkliche Fähigkeiten sein.“ (Kalisch u. a., 2014, S. 85) Gleichzeitig stellen Nahkur u. a. (2022) fest, dass die Notwendigkeit einer Registrierung mit der Komplexität der zugeordneten Aufgaben zunimmt. „It has been found that, when informal volunteers should fulfil complex tasks, for instance, it is especially important to have a proper system for registering and triaging of informal volunteers to find out if a volunteer have the required competences and/or provide ad hoc training.“ (Nahkur u. a., 2022, S. 11)

Insbesondere zur bedarfsgerechten Akquise und raschen Einbindung spontaner Freiwilliger stellt diese Systematisierung und Strukturierung der möglichen Aufgaben(gebiete) nach benötigten Kompetenzen und Fertigkeiten ein Schlüsselement der Vorbereitung dar. „Responsibility for

matching SV skills to tasks could be a preassigned role, implementing plans for registering them, ascertaining qualifications, and keeping track of their whereabouts.“ (Harris u. a., 2017, S. 363) Wichtig ist es zudem, entsprechende Registrierungsmöglichkeiten vorzubereiten, die spätestens unmittelbar nach Eintritt der Ereignisse für spontane Freiwillig zugänglich sein müssen. Über diese Registrierungsstellen sind dann auch spezifische Aufrufe oder eine Suche nach bestimmten Kompetenzen, Fertigkeiten oder nach Wohnorten möglich. In der Literatur finden sich einige Beispiele, bei denen eine permanente Registrierung für interessierte Personen möglich ist, unabhängig von konkreten Ereignissen (unter anderem bei Nahkur u. a. (2022, S. 3) oder Kalisch u. a. (2014, S. 91ff)). Eine solche Variante bietet verschiedene Vorteile. So können angegebene Fertigkeiten und Kenntnisse durch die Organisationen bei Bedarf verifiziert oder auch interessierte Personen zu Schulungen oder Trainingsprogrammen eingeladen werden. Ebenfalls möglich ist die Weitergabe von relevanten Informationen, um den interessierten Freiwilligen die Möglichkeit zu geben, sich selbst besser auf Katastrophen vorzubereiten und ihre Resilienz zu erhöhen. „To increase disaster preparedness, citizens can be advised how to help each other and how to, for example, pre-register as volunteers by using online platforms such as Ready2Help, established by the Red Cross in the Netherlands, and Team Österreich in Austria. [...] Existing networks and community activities can be employed to increase citizens’ preparedness to offer help during disasters.“ (Nahkur u. a., 2022, S. 3)

7.7 Einsatz geschulter Koordinator*innen für spontane Freiwillige

„To instruct the professional relief forces adequately on this topic, it is for instance necessary to adjust their training and give advice on how to cooperate with unaffiliated responders as many professional rescue workers lack respective experience.“

(Lorenz, Schulze und Voss, 2018, S. 363)

Insbesondere bei der unmittelbaren operativen Einbindung und Einweisung von spontanen Freiwilligen zeigt sich in der Literatur die Notwendigkeit von entsprechend geschultem Personal auf Seiten der BOS oder der hierfür zuständigen Organisationen. Festgestellt wird, dass sowohl gebundene Freiwillige als auch hauptamtliche Mitarbeiter*innen auf Seiten der BOS nur bedingt über die entsprechenden Kompetenzen und Fertigkeiten verfügen, spontane Freiwillige zu begleiten. Entsprechende Trainings oder Ergänzungen bestehender Ausbildungsmodule sind daher eine vielversprechende Lösung, um die Kooperationsmöglichkeiten und die Erfolgchancen zu erhöhen. Max (2021) führt dies am Beispiel des Deutschen Rote Kreuzes aus. Dort wurden organisationale Strukturen neu konzipiert, um zukünftig spontane Freiwillige erfolgreicher in die bereits etablierten Strukturen einbinden zu können. „The central outcomes were thereby the introduction of volunteer managers and the development of pilot-training concept modules, both to enable the coordination of all sorts of spontaneous and unaffiliated volunteers.“ (Max, 2021, S. 8) Diese organisationalen Adaptionen basierten dabei auf den Evaluationsergebnissen, bei denen sich zeigte, dass in der Begleitung ungebundener Freiwilliger in der Katastrophenbewältigung spezifische Kenntnisse und Fähigkeiten notwendig sind. „The main demands and wishes of the professionals are thereafter the establishment of a consistent structure and concept for colla-

boration and consistent training modules sensitizing professionals in dealing with volunteers.“ (Max, 2021, S. 9) Neben den Erfahrungen nach zwei Naturkatastrophen machte im Jahr 2015 vor allem die große Hilfsbereitschaft der Zivilbevölkerung im Zuge der großen Fluchtbewegung deutlich, dass auch eine etablierte und sehr breit aufgestellte Organisation wie das Deutsche Rote Kreuz Unterstützung „von außen“ benötigt, um die benötigten Leistungsangebote sicherstellen zu können. Daher kam es innerorganisatorisch auch zu dem Wunsch, nach entsprechenden Strukturen, die solche Kooperationen zulassen und professioneller als die damalige Ad-hoc-Variante ermöglichen. „An overall belief can be identified that crisis organizations need to engage more in coordination and tasks which require more professional knowledge and train their staff in leading and steering unaffiliated volunteers.“ (Max, 2021, S. 8) Freiwilligenkoordinator*innen sind hierbei eine wesentliche Komponente und „increasing numbers of state associations and local branches are institutionalizing volunteer managers as an interface and focal point to coordinate and collaborate with unaffiliated volunteers“ (Max, 2021, S. 7).

Auch Kalisch u. a. (2014) empfehlen die „Etablierung von Strukturen innerhalb der Katastrophenschutzorganisationen. Dies könnte beispielsweise durch die Schulung und Einsetzung von ‚Ad-hoc-Verantwortlichen‘ realisiert werden. Diese Verantwortlichen sind dann zuständig für die Registrierung und Aufklärung der ungebundenen Helfer, der Einweisung in unterstützende Tätigkeiten und für die Betreuung während des Einsatzes, sowie der Rückführung.“ (Kalisch u. a., 2014, S. 144) Auch Shaw u. a. (2015) verweisen auf die Erkenntnisse vergangener Ereignisse, die auf das Vorhandensein von Freiwilligenkoordinator*innen hinweisen. „[I]t is recognised that the management of spontaneous volunteers requires a coordinator.“ (Shaw u. a., 2015, S. 39) In der Conclusio ihrer Studie, in der sie auch die relevantesten Manuals und Handbücher unterschiedlicher Organisationen gesichtet haben, verweisen Shaw u. a. (2015) darauf, dass es unabhängig von der Größe des Ereignisses zumindest eine zuständige Person für die Koordination der spontanen Freiwilligen benötigt. „[T]here may only be need for a volunteer coordinator in smaller incidents but a VCT [volunteer coordination team; Anm. MD] including supervisors and an overall manager in larger events.“ (Shaw u. a., 2015, S. 170)

In ihrer qualitativen Studie zur Einbindung von spontanen Freiwilligen bei sozialen Ereignissen, im Gegensatz zu Naturereignissen, finden Simsa, Rameder u. a. (2019) ebenfalls heraus, wie notwendig eine Begleitung der spontanen Freiwilligen ist. „In line with other authors who call for planning ahead for the appearance of SVs [...], we recommend pro-active capacity building for SV coordinators in times of noncrisis.“ (Simsa, Rameder u. a., 2019, S. 118S) Auch Max (2021) führt an, dass beim Deutschen Roten Kreuz im Zuge der großen Fluchtbewegung im Jahr 2015 sehr rasch Freiwilligenkoordinator*innen in den eröffneten Quartieren eingeführt wurden, um bestmöglich mit den zahlreichen spontanen Freiwilligen kooperieren zu können.

„The most frequently implemented solutions were the installation of volunteer managers who were often meant to coordinate the various initiatives, assign tasks and run communication between the unaffiliated volunteers and between the official relief structures. As a sign of their importance, shortly after their establishment at two facilities in Berlin, the example of volunteer managers was incorporated by the Berlin Senate, making them mandatory elements for all established facilities.“

(Max, 2021, S. 8)

Die Wichtigkeit von speziell geschultem Personal zur Begleitung der spontanen Freiwilligen führen auch Nahkur u. a. (2022) in ihrer vergleichenden Studie an. Sie erachten hierbei gerade den kommunikativen Aspekt, den diese Koordinator*innen erfüllen als wesentlich und stellen diesen in den Mittelpunkt. „Moreover, assigned and trained coordinators for spontaneous volunteers could assure feedback on their engagement, thereby smoothing processes and allowing for adoption.“ (Nahkur u. a., 2022, S. 3)

7.8 Aktives Risikomanagement

Die Einbindung von spontanen Freiwilligen ist für Behörden oftmals eine Risikoabwägung. In der Literatur zeigt sich dabei, dass Behörden tendenziell eher risikoavers agieren⁴. „That ORs tend to be risk averse was also confirmed by our findings. But we found that this was driven not only by concerns for the safety of volunteers and flood victims but also by concerns about reputational risks and awareness that involving volunteers is not cost-free.“ (Harris u. a., 2017, S. 365) Die in der Literatur an unterschiedlichen Stellen genannten Risiken betreffen, zusammengefasst, folgende drei Bereiche:

- Physische und psychische Gesundheit der Freiwilligen
- Haftungsfragen der Behörde, durch von Freiwilligen verursachte Schäden
- Reputationsschaden für die Behörde

Aus Sicht der Behörden ist daher ein entsprechendes Risikomanagement sinnvoll, bestenfalls kontinuierlich auch während der Phase der Bewältigung. Die relevantesten Risiken sind die Gesundheit der Freiwilligen sowie Haftungsfragen bei Schäden und/oder Verletzungen die von Freiwilligen verursacht wurden. So besteht einerseits das Risiko bei Verletzungen direkt von den Freiwilligen bzw. im Todesfall von den Hinterbliebenen verklagt zu werden. Andererseits besteht für BOS zusätzlich das Risiko, von Betroffenen des Ereignisses verklagt zu werden, wenn spontane Freiwillige während des Einsatzes (zusätzlichen) Schaden zufügen. Diese Betroffenen werden in den meisten Fällen das Handeln der Freiwilligen den dahinterstehenden Organisationen zuordnen und allfällige Forderungen bei diesen Organisationen einklagen (vgl. Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 365f). Dass diese beiden Risiken oftmals dazu führen, dass BOS keine spontanen Freiwilligen in die Bewältigung integrieren wollen, ist nahezu common sense in der gefundenen Literatur.

Whittaker, McLennan und Handmer (2015) zufolge ist die erfolgreiche Risikominimierung noch sehr wenig erforscht. In der aktuelleren Literatur finden sich allerdings einige empirische Beispiele, wie BOS erfolgreich Risiken minimieren konnten. Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua (2018) arbeiten aus den erhobenen Daten heraus, dass insbesondere ein elaborierter Briefingprozess die Risiken sowohl für Freiwillige als auch für die Reputation der BOS deutlich minimieren kann.

⁴Bezogen auf das Risiko der Haftung für den Einsatz der Freiwilligen verweisen Whittaker, McLennan und Handmer (2015, vgl. S. 365f) darauf, dass bislang kaum Behörden oder Organisationen deswegen juristisch belangt wurden.

„The entire affiliation procedure- enrolment, briefing, training, tasks assignment- helped in minimizing the risks for volunteers, and reduced possible damage to reputations provoked by their inappropriate behaviours.“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 268) Insbesondere die Registrierung und Instruierung waren zwei wichtige Prozessteile, um nicht geeignete Personen zu erkennen und sie in weiterer Folge nicht zu engagieren. Ein dritter Prozessschritt war die Einteilung der Freiwilligen in Gruppen. Dadurch entstand „some form of self-supervision among the volunteers themselves“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 268). Harris u. a. (2017) haben die organisationalen Herausforderungen von Behörden in Bezug auf das Risikomanagement ebenfalls untersucht. „Responsibility for matching SV skills to tasks could be a preassigned role, implementing plans for registering them, ascertaining qualifications, and keeping track of their whereabouts.“ (Harris u. a., 2017, S. 363). Sofern es das Ereignis erlaubt, sollten diese Prozessschritte in speziellen Registrierungsstellen durchgeführt werden. „Particular locations could be advertised as places for SVs to converge, to be briefed and collect resources such as sandbags.“ (Harris u. a., 2017, S. 363) Eine gezielte Registrierung und Erhebung von Kenntnissen erscheint in beiden Fällen eine wesentliche Maßnahme zur Risikominimierung gewesen zu sein.

Was die Art und den Ort der Tätigkeiten betrifft, ergeben sich verschiedene Möglichkeiten potentielle Risiken gering zu halten. Sind die Fähigkeiten der Freiwilligen den Mitgliedern der BOS nicht bekannt, ist das Übertragen von einfachen Tätigkeiten eine sinnvolle Möglichkeit der Risikominimierung. Tätigkeiten die nach einer kurzen Einschulung eigenständig wahrgenommen werden können fallen ebenfalls darunter. Ein dritter Aspekt in diesem Zusammenhang ist die Wahl des Ortes, an dem die Freiwilligen die übertragenen Aufgaben wahrnehmen. So ist das Betreten des unmittelbaren Gefahrenbereichs nur jenen Freiwilligen vorbehalten, deren Fähigkeiten bekannt sind und die über eine entsprechende (Schutz-)Ausrüstung verfügen. „Es wurde deutlich, dass eine Differenzierung nach regionalen Strukturen, Art der Tätigkeiten und Ausmaß der Schadenslage erforderlich ist.“ (Kalisch u. a., 2014, S. 34) So zeigt sich deutlich, dass spontane Freiwillige, die am Schadensort eintreffen, unter bestimmten Bedingungen auch bei höherschwelligen Tätigkeiten eingesetzt werden können. Bei einem Hochwasserereignis wurden bspw. bekannte Personen damit betraut, mit den selbst mitgebrachten Gerätschaften bei den Räumungsarbeiten zu unterstützen. „Da dabei die helfenden Personen sowie deren Qualifikationen persönlich bekannt sind, wird diese Hilfe gern genutzt und wird als eine Bereicherung für die Katastrophenschutzorganisation empfunden.“ (Kalisch u. a., 2014, S. 27)

Shaw u. a. (2015) weisen ebenfalls daraufhin, dass sich viele Risiken, die Behörden vor einer Einbindung abhalten, minimieren lassen könnten. Vorausschauende Planung seitens der Behörden kann dabei bereits mit geringen Mitteln die größten Risiken verringern. Im Wesentlichen zeigen sich bei ihnen dieselben Erkenntnisse, die sich in den zuvor genannten Arbeiten finden (vgl. Shaw u. a., 2015, S. 117f):

- SV mit Aufgaben mit geringem Vorkenntnisbedarf betrauen
- SV arbeiten außerhalb des Gefahrenbereichs
- SV und ihre Kenntnisse sind Mitgliedern der Behörden bekannt

- SV werden durch Dritte bzw. durch ein Buddy-System in ihrem Engagement begleitet und unterstützt

Neben der entsprechenden Vorbereitung ist auch das laufende Risikomanagement sicherzustellen. Denn gerade in der dynamischen Phase des Katastropheneinsatzes ändern sich die Bedingungen permanent, weswegen auch die Maßnahmen laufend adaptiert werden müssen.

7.9 Nutzung von Social Media

„Nowadays, the convergence phenomenon has even increased and changed because of the modern means of mass communications.“

(Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 262)

Aktive Medienarbeit in der Phase der Bewältigung ist für BOS prinzipiell kein Novum, verfügen doch die meisten Führungsstäbe der BOS über entsprechende Personen für Medienarbeit. Mit dem Aufkommen von Social Media bzw. dem sogenannten Web 2.0 entwickelten sich allerdings neue Dynamiken. „Social media (which may also be referred to as social networking or Web 2.0) is a broad term for a variety of web-based platforms and services that allow users to develop public or semi-public profiles and/or content, and to connect with other users' profiles and/or content.“ (Houston u. a., 2015, S. 3) Aufgrund dieser technischen Veränderung ist die Anzahl von Medienproduzent*innen deutlich höher, aber auch deutlich unübersichtlicher geworden und steht in keinem Verhältnis mehr zu den bisher bekannten, meist überschaubaren, klassischen Medien. Daher gilt es für BOS eine Kommunikationsstrategie für potentielle Katastrophenereignisse vorzubereiten und mit entsprechenden Ressourcen zu versehen, die diese Änderungen adäquat berücksichtigt.

Wie notwendig der Einsatz von Social Media durch die BOS geworden ist, zeigt sich deutlich anhand der recherchierten Literatur⁵. „[N]ew communication technologies such as social media have changed the ways in which information is shared and structured in times of crisis, giving greater voice to citizens.“ (Nahkur u. a., 2022, S. 2) Zur bekannten Medienarbeit ist in den letzten Jahrzehnten eine proaktive Arbeit mit Social Media für BOS hinzugekommen. Die Möglichkeit Informationen als BOS selbst zu erstellen oder zu teilen, gelingt wesentlich erfolgreicher bei entsprechender Vorbereitung. Skalierbare Strukturen und geklärte Zuständigkeiten erleichtern die Kommunikations- und Informationspolitik. Im weiteren Verlauf geht es darum, welche Kommunikationsstrategien für BOS im Hinblick auf die Einbindung von spontanen Freiwilligen notwendig sind. Dass Social Media insbesondere auch für die Resilienz und die Informationsbeschaffung von Betroffenen genutzt wird, wird in dieser Arbeit nur kurz angeführt. Eine relevante Lektüre hierzu ist u.a. jene von Jurgens und Helsloot (2018).

Social Media Arbeit als Teil der behördlichen Kommunikationsstrategie

Die zuständigen BOS sollten, bevor konkrete Inhalte via Social Media kommuniziert werden, Personen mit grundlegenden Kenntnissen über relevante Social Media Kanäle und deren Zielgruppen

⁵Eine der ersten Übersichten, die die vielen Aspekte von Social Media, sowohl was die verschiedenen User*innen als auch die unterschiedlichen Anwendungen und Nutzungsmöglichkeiten betrifft, geben Houston u. a. (2015).

in ihrem Verantwortungsbereich haben. Im Gegensatz zur Zusammenarbeit mit „klassischen“ Medien ist es im Bereich Social Media wichtig, selbst in den relevanten Netzwerken aktiv zu sein. Dass diese Grundbedingung nicht überall strukturell gesichert ist, haben unter anderem Nahkur u. a. (2022) in ihrer Studie herausgefunden. So verfügten nur in einem von acht europäischen Ländern Organisationen über entsprechendes strukturelles Know-How im Bereich Social Media. In den restlichen sieben wurde es ausschließlich ad hoc verwendet. „More systematic use in other countries [than Germany; Anm. MD] can be hindered by lack of training to effectively use social media, including the way in which social media platforms work, and a lack of knowledge about what kind of audiences can be reached on a given platform.“ (Nahkur u. a., 2022, S. 11)

Im Gegensatz zu klassischen Medien sind BOS im Bereich Social Media sowohl „content creator“ als auch „user“.

„This is because social media’s capacity for two-way, synchronous communication means that both traditional media content creators (such as news organisations, corporations) and traditional users (such as individuals) can create and consume content. For example, in the social media environment, a news organisation may be the creator of content at one moment (such as posting a news story online), and then that organisation may be consuming social media content from individuals at the next moment (such as monitoring social media to see how citizens are reacting to a specific event).“

(Houston u. a., 2015, S. 5f)

Welche Möglichkeiten BOS durch den eigenständigen Einsatz von Social Media zur Verfügung stehen und welche Ziele hierbei wesentlich sind, haben für Hochwasserereignisse unter anderem Sharp und Carter (2020, S. 2) untersucht. Dass die relevanten Aspekte nicht ausschließlich auf Hochwasserereignisse zutreffen, zeigt sich in den Erkenntnissen der Studie von Nahkur u. a. (2022). „Internet and social media platforms can serve as a bridge between formal disaster management actors and informal volunteers. During crisis, social media platforms hold the potential to simplify the gathering of information, the sharing of information, the collaboration as well as the management of problems.“ (Nahkur u. a., 2022, S. 11)

Social Media als integraler Teil der Informationspolitik von Behörden

Aktive Social Media Nutzung ermöglicht neben der Akquise und der Beschaffung einsatzrelevanter Informationen auch die grundlegende Kommunikation relevanter Informationen nach außen. „Social media can thus be used to share essential, real-time, and up-to-date information for authorities, emergency responders, and individuals.“ (Jurgens und Helsloot, 2018, S. 84) Wichtig ist, aufgrund der ungleich stärkeren Dynamik auf Social Media, die aktive und eigenständige Nutzung der sozialen Netzwerke durch BOS. Im Sinne der Informationshoheit und dem Vorbeugen von Falschinformationen sollte diese Kommunikation nicht Dritten überlassen werden. „A key finding was that social media may be used as an effective tool to communicate flood-related information. [...] Social media was seen as being particularly useful for sharing information relating to the local response to flooding.“ (Sharp und Carter, 2020, S. 7) Insbesondere bei dynamischen

Ereignissen, in denen zeitnah aktualisierte Informationen von substantieller Bedeutung sind, ist eine eigenständige Kommunikation durch BOS auf den relevanten sozialen Netzwerken notwendig. „Social media updates can quickly and consistently provide a stream of coordinated and distributed information about what is taking place and what is needed relative to a disaster. Community-oriented disaster social media sites may be particularly useful in collating response information and details.“ (Houston u. a., 2015, S. 12)

Dabei erfolgt die Informationsweitergabe durch BOS nicht nur vor dem Hintergrund der Informationshoheit sondern auch, um das grundlegende Bedürfnis nach Information auf Seiten der Betroffenen zu befriedigen.

„In an uncertain situation, there is a fundamental need experienced by those affected by the disaster to acquire useful information that may help restore a sense of normality. [...] Often people lack sufficient information to try to establish a meaningful framework for the events and ensuing circumstances. They reach out to all available resources to establish such a framework, such as traditional media but also social media.“

(Jurgens und Helsloot, 2018, S. 80)

Dass diese grundlegenden Bedürfnisse der Betroffenen auch auf Social Media befriedigt werden sollten ist wesentlich und in der Erarbeitung der Kommunikationsstrategie und der Planung der notwendigen Ressourcen entsprechend zu priorisieren.

Die aktive Nutzung von Social Media durch BOS ist von großer Bedeutung, ein alleiniger Fokus auf Social Media allerdings nicht ausreichend. So halten unter anderem Sharp und Carter (2020) deutlich fest, dass, bei aller Wichtigkeit und den zahlreichen Vorteilen der sozialen Netzwerke, „social media cannot replace more traditional methods of communication“ (Sharp und Carter, 2020, S. 9). Social Media erreicht nicht alle Betroffenen, weil Personen Social Media nicht nutzen können oder wollen. „Using social media alongside more traditional methods will ensure that everyone affected by the flood is well informed, and that volunteer organizations are run smoothly and efficiently.“ (Sharp und Carter, 2020, S. 8)

Social Media als Mittel zur Kooperation und Koordination

Social Media ist für BOS ein wesentliches Instrument zur Akquise und Disposition spontaner Freiwilliger. „Guides and manuals recommend a communication plan containing information on whether or not volunteers are required, what skills and equipment are necessary, and where and how people can volunteer.“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 271) Auch Shaw u. a. (2015) weisen in ihrer Arbeit nach, welchen Stellenwert Social Media für die Kooperation und die Koordination von spontanen Freiwilligen hat. „The research found that spontaneous volunteers were most likely to communicate with each other through social media such as Facebook and Twitter as well as by word-of-mouth.“ (Shaw u. a., 2015, S. 137)

Die im Abschnitt 7.6 auf Seite 65 genannte Vorarbeit zu Tätigkeitsprofilen spontaner Freiwilliger, erleichtert die Akquise enorm, auch für andere Medienkanäle. „Another suggestion for simultaneously encouraging and controlling the convergence of volunteers was for ORs to put

out media messages quickly, specifying what help was needed where, and what qualifications and equipment were wanted: “Put media briefings out to say if you want to come and help can you please turn up at this location” and “if you want to bring a boat, the sort of boat we need would be . . .”“ (Harris u. a., 2017, S. 363) Je klarer die Kommunikation und je besser die Vorbereitungen seitens der BOS, desto zeitnaher kann eine erfolgreiche Einbindung von spontanen Freiwilligen für konkrete Tätigkeiten gelingen. Ähnliche Empfehlungen und Best Practice- Beispiele finden sich auch in der Arbeit von Kalisch u. a. (2014, S. 86ff).

Welchen Effekt eine aktive und strukturell vorbereitete Medienarbeit hat, zeigen Bier u. a. (2022) an einem konkreten Beispiel. Bei einem Hochwasserereignis im Wuppertal wurden sowohl telefonisch als auch via Social Media Angebote von Freiwilligen zur Mitarbeit an die BOS herangetragen⁶. Auf Basis dieser Informationen wurde seitens der BOS zeitnah entschieden, eine konkrete Möglichkeit der Hilfsleistung anzubieten und die angebotenen Ressourcen zu nutzen. Diese Möglichkeit wurde via Social Media kommuniziert und durch weitere User*innen verbreitet. Voraussetzungen waren sowohl die aktive Nutzung eines Social Media Accounts als auch das systematische und strukturierte Sichten der relevanten Social Media Netzwerke zu dem konkreten Ereignis durch die Behörde (vgl. Bier u. a., 2022, S. 1018ff). Ähnliche Erkenntnisse haben auch Sharp und Carter (2020) in den von ihnen untersuchten Hochwasserereignissen. „This indicates that social media can save time and allow communication lines to remain open where they may otherwise be unavailable. [...] Social media can therefore ensure that people know what help is needed, and how they can get involved.“ (Sharp und Carter, 2020, S. 8)

Neben der Akquise bietet Social Media Nutzung BOS auch die Möglichkeit, sich mit Initiativen und losen Zusammenschlüssen spontaner Freiwilliger zu vernetzen. Insbesondere auch deswegen, da die Selbstorganisation von spontanen Freiwilligen großteils auf Social Media stattfindet. „Social media is increasingly used for voluntary self-organising during crises.“ (Nahkur u. a., 2022, S. 9) Unter anderem Shaw u. a. (2015) zeigen auf, wie schnell sich Initiativen auf Social Media bilden können. Verfügen BOS nicht über das entsprechende Know-How und die notwendigen Ressourcen, um auf Social Media entsprechend zu agieren, können rasch Frustration und unnötige Doppelungen in der Bewältigung entstehen (vgl. Shaw u. a., 2015, u.a. S. 115). Neben der notwendigen Etablierung eigener Social Media Arbeit ist auch die entsprechende Ausstattung mit den notwendigen Ressourcen, insbesondere in der Phase der Katastrophenbewältigung, von enormer Bedeutung. Sowohl für die generelle Arbeit als auch für die Kooperation mit spontanen Freiwillige im Speziellen. „During the response regular updates through social media and public meetings/briefings should be provided to inform the public about volunteer involvement, safety issues including areas of particular damage, how communities can help themselves, to thank individuals (including volunteers) for their assistance.“ (Shaw u. a., 2015, S. 167)

⁶Die relevanten Social Media Netzwerke wurde in dem speziellen Fall durch ein spezialisiertes Team systematisch analysiert und für die Behörden entsprechend aufbereitet.

7.10 Kooperation und Vernetzung mit lokalen (Freiwilligen-) Organisationen

„Alternativ zur Etablierung organisationsinterner Strukturen, können auch bereits bestehende Strukturen, z.B. von Vereinen, Universitäten oder Kirche, genutzt werden, um ungebundene Freiwillige in den Katastrophenschutz zu integrieren.“

(Kalisch u. a., 2014, S. 144f)

Neben der unmittelbaren und direkten Zusammenarbeit besteht für BOS die zusätzliche Möglichkeit in mittelbarer Form mit spontanen Freiwilligen und Initiativen zusammenzuarbeiten. Beispiele mittelbarer Zusammenarbeit finden sich in der Literatur häufig, in nahezu allen Fällen handelt es sich dabei allerdings um Ad-hoc-Kooperationen die erst aufgrund eines Ereignisses entstanden sind. Bei entsprechender Vorbereitung wäre der Erfolg aber wesentlich größer ausgefallen. Harris u. a. (2017) beispielsweise empfehlen eine aktive Analyse des sozialen Umfeldes durch die regional zuständigen BOS nach relevanten Akteur*innen (Initiativen, Gruppen, Verbände, u.ä.) im Rahmen der Vorsorge. „A step further from positively anticipating the arrival of SVs would be, it was suggested, to map out beforehand key local voluntary groupings including faith-based groups, which could be approached to help with rapid mobilization of additional volunteers in times of disasters.“ (Harris u. a., 2017, S. 363) Im Katastrophenfall wäre so eine raschere Mobilisierung geeigneter Freiwilliger wesentlich effizienter. Vorab kann abgeklärt werden, welche Kompetenzen bei den Organisationen und ihren Mitgliedern vorliegen und welche Kooperationen im Katastrophenfall möglich wären. Whittaker, McLennan und Handmer (2015) unterstreichen ebenfalls den Aspekt der Vernetzung und der Ausschau nach sinnvollen Kooperationsmöglichkeiten, um die Ressourcen der Bewältigung zu erhöhen und breitest möglich aufzustellen. „Instead, emergency managers should consider what forms of emergent behaviour and groups the might want to facilitate, for example by encouraging existing citizen group to take on an emergency capability or specific tasks in an emergency.“ (Whittaker, McLennan und Handmer, 2015, S. 365)

Kalisch u. a. (2014) gehen in eine ähnliche Richtung und empfehlen BOS einen „gemeinwesen-orientierten Katastrophenschutz“. Darunter verstehen sie ein ähnliches Vorgehen, wie dies Harris u. a. (2017) beschreiben. Bezogen auf den untersuchten Kontext der Bundesrepublik Deutschland empfehlen sie die präventive Vernetzung und Kooperation - sowohl mit Organisationen als auch mit Freiwilligenagenturen. „Schließlich haben [...] die Freiwilligenagenturen gute Kenntnis darüber welche Engagementformen und -organisationen vor Ort vorhanden sind und sind gut vernetzt. Aus diesem Grund können sie die Einbindung von Vereinen und Organisationen vor Ort in den Katastrophenschutz mit organisieren und durchführen.“ (Kalisch u. a., 2014, S. 39)

Kalisch u. a. (2014) argumentieren dabei für eine systematische und aufgabenzentrierte Entwicklung dieser Kooperationen. Die Einbindung orientiert sich an den jeweiligen Fertigkeiten und Fähigkeiten, die Organisationen in das Katastrophenmanagement einbringen könnten, „z.B.: Kooperation mit der ‚Tafel‘, welche logistische Aufgaben bei der Lebensmittelverteilung im Katastrophenfall übernehmen könnte“ (Kalisch u. a., 2014, S. 39). Zudem wäre in einem solchen Fall eine Einbindung der eigenständigen Organisation nicht notwendig, lediglich Schnittstellen müssten konzipiert werden. Sollten BOS ein derartiges Kooperationsmodell in ihrem örtlichen

Zuständigkeitsbereich andenken, so empfehlen die Autor*innen zusätzlich zur rechtzeitigen Abklärung möglicher Unterstützungsbereiche, gemeinsame Simulationen mit den Organisationen, um eventuelle Schwierigkeiten bei der Interoperabilität bereits im Vorfeld erkennen und lösen zu können (vgl. Kalisch u. a., 2014, S. 39f).

Auch die örtlichen Gegeben- bzw. Besonderheiten sind bei der Konzeption wesentlich. Harris u. a. (2017) empfehlen den zuständigen Behörden die Berücksichtigung der spezifischen Charakteristika des lokalen Gemeinwesens. „Consider community characteristics (e.g., what resources does it have to aid the response, what helping capacities is it exhibiting, how can the community work with the ORs for mutual benefit, what approaches to SVs and the community now will assist long term recovery).“ (Harris u. a., 2017, S. 367) Gerade bei den Überlegungen, welche Tätigkeiten nach Katastrophenereignissen anfallen, ist der Bezug auf lokale Spezifika wesentlich.

„But many interviewees recounted more flexible responses such as identifying tasks that utilized the local knowledge and networks of SVs so that they had a distinct role in the response process. [...] Suggestions had in common that they were attempts to combine the most advantageous elements of spontaneous volunteering with some degree of selection, management, or control to mitigate the known drawbacks of SV involvement in disaster responses.“

(Harris u. a., 2017, S. 365)

Neben dieser unverbindlichen Variante finden Harris u. a. (2017) in ihrer Untersuchung auch zahlreiche Argumente für eine formellere Einbindung von lokalen Freiwilligen. Die von Harris u. a. (2017) interviewten Personen wünschen sich sogenannte „disaster-ready“ volunteers. Darunter verstehen sie Personen, die sich im lokalen Zuständigkeitsbereich freiwillig engagieren und prinzipiell einer Mitarbeit im Katastrophenschutz positiv gegenüber stehen. „OR respondents made suggestions which in effect involved “converting” SVs into regular volunteers under the auspices and control of the disaster response agencies or formal voluntary organizations.“ (Harris u. a., 2017, S. 364) Diese interessierten Freiwilligen würden spezielle Trainings durchlaufen („flood wardens“), ihre Fähigkeiten überprüft werden und wären als registrierte Freiwillige entsprechend anerkannt und legitimiert durch die BOS. So wird eine Vertretung der Behörden in der Studie wie folgt zitiert: „It would be nice if there were a group of people that would be ready to respond.“ (Harris u. a., 2017, S. 364) Dahinter steht die durchaus nachvollziehbare Absicht der Behörden „emergent volunteers“ in „regular volunteers“ umzuwandeln. Diese sind bereits entsprechend qualifiziert und verfügen zumindest marginal über notwendige Kenntnisse für potentielle Ereignisse. Insbesondere vorbereitende Trainings bzw. eine spezifische Ausbildung für ausgewählte Freiwillige ist eine wesentliche Erkenntnis der qualitativen Erhebung von Harris u. a. (2017). Vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen der Einbindung dieser Freiwilligen sehen die Behörden einen Auftrag, die Aufmerksamkeit auf diese Gruppen zu legen, um das große Potential dieser Freiwilligen entsprechend effektiv und effizient in die Bewältigung integrieren zu können (vgl. Harris u. a., 2017, passim).

Welche Bedingungen erfüllt sein müssen, wenn eine Vernetzung und Zusammenarbeit mit Organisationen erst ad hoc erfolgt, zeigt die Arbeit von Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua (2018). Sie untersuchten ein Hochwasserereignis im Jahr 2014 in Senigallia in Mittelitalien. Dort übernahm

men insgesamt drei Organisationen ad hoc die Koordination und das Management der spontanen Freiwilligen. Eine der drei relevanten Organisationen war die örtliche Caritas Senigallia, welche die Autor*innen als expandierende Organisation klassifizieren.

„[I]t [Caritas Senigallia; Anm. MD] could be considered as an expanding organisation, because it is not an accredited association of the city’s Civil Protection Department. In fact [...] Caritas Senigallia simply maintained its previous tasks (to support the local population) by establishing ad hoc structures, which it had exclusively operated during times of emergencies.“

(Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 267)

Die Caritas war den Verantwortlichen bekannt, was ein wesentlicher Bestandteil der guten Zusammenarbeit in der Phase der Bewältigung war. „Caritas SVM benefited from the deeply rooted *volunteering culture* and *long-lasting relationship of trust with the local government and population*. Those two aspects may influence the replicability of the model, or, at least, they have to be considered when key elements are applied.“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 273, Hervorhebung MD) Im Rahmen des SVM agierte die Caritas als vertikale Schnittstelle zu den Behörden und koordinierte innerhalb der drei Organisationen.

„Caritas Senigallia was in charge of coordinating with public authorities and MOC (vertical coordination aimed at upstream and downstream activities), while synchronising its activities with SOS Alluvione and Social Centre Arvultura [die beiden anderen Organisationen, Anm. MD] (horizontal coordination among organisations at the same level of the chain). These wellstructured forms of coordination, albeit perfectible, were allowed to prevent duplication of efforts, and improve performances and response time.“

(Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 272)

Neben den beteiligten Organisationen war auch die lokale Regierung wesentlich für den Erfolg der Ad-hoc-Einbindung. Durch deren innovativen Zugang, die spontanen Freiwilligen einzubinden und ihre Koordination bekannten lokalen Organisationen zu übertragen, sorgte sie dafür, dass die Bewältigungsarbeiten extrem rasch bewerkstelligt werden konnten⁷. Dies erfolgte im Widerspruch zu den zuständigen BOS, die weder die Notwendigkeit noch die Möglichkeiten einer Einbindung erkannten (vgl. Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 270ff) . „On the one hand, professional emergency responders neither accepted SVs nor foresaw them as performing a potential function in the emergency management system; on the other hand, local governors authorised and recognised the full engagement of volunteers with the disaster emergency response.“ (Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 272) Aus dieser Zusammenarbeit im Jahr 2014 hat sich eine längerfristige Kooperation ergeben, die auch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Artikels noch Bestand hatte. So wurde die Caritas als Organisation, auf Basis der gesetzlichen Möglichkeiten, in den lokalen Zivilschutzplan durch die Gemeinde inkludiert. Ziel dieses

⁷Ein ähnlich innovatives Vorgehen erwähnen beispielsweise Twigg und Mosel (2017, S. 454), als nach dem Erdbeben in Kope anfänglich ineffiziente Doppelstrukturen durch Adaption der Aufbauorganisation und einer stärkeren Synchronisierung und Kooperation behoben wurden.

Plans ist die Zusammenarbeit sowohl in der Phase der Bewältigung als auch in der Phase der Vorbereitung (vgl. Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018, S. 272).

8 Diskussion der Ergebnisse und Ausblick

Im abschließenden Kapitel sollen die wesentlichen Erkenntnisse des Forschungsprozesses dargestellt und in Bezug zu den zwei Hypothesen und deren Forschungsfragen gesetzt werden. Bezogen auf die Forschungsfragen der ersten Hypothese - „Aktuelle Konzepte, Freiwillige in das österreichische Katastrophenmanagement einzubinden, fokussieren zum überwiegenden Teil auf formelle Freiwillige“ - zeigte sich in der Ausarbeitung recht deutlich, dass

1. nur in zwei Phasen des vierteiligen Katastrophenmanagementzyklus Freiwillige eine wesentliche Rolle spielen,
2. diese Freiwilligen vorwiegend formelle Freiwillige der Rettungsorganisationen und Feuerwehren sind und
3. spontane Freiwillige kaum systematisch bzw. strukturiert von BOS ins österreichische Katastrophenmanagement eingebunden werden.

Gleichzeitig zeigt sich innerhalb der österreichischen Bevölkerung eine hohe Bereitschaft sich nach Katastrophen freiwillig zu engagieren und Betroffenen von Katastrophenereignissen zu helfen. Diese Tatsache kann aus Sicht der Behörden als Auftrag verstanden werden, die eigenen Strukturen und Herangehensweisen zu adaptieren. Bezogen auf die dritte Hypothese - „Die Einbindung von spontanen Freiwilligen ist für Behörden und Organisationen, insbesondere in der Phase der Katastrophenbewältigung, herausfordernd“ - und deren Forschungsfragen kann ebenfalls festgehalten werden, dass diese Herausforderungen nach wie vor auf Seiten zahlreicher Behörden bestehen. Nichtsdestotrotz kommt es allerdings zu einem entsprechenden Umdenken, vor allem aufgrund der zahlreichen empirischen Beispiele erfolgreicher Einbindungen, die sich in der spezifischen Fachliteratur finden lassen. Die dort abgebildeten Parameter zeigen, wie eine Einbindung erfolgreich gelingen kann. Behörden und Organisationen können auf zahlreiche Unterlagen und Handreichungen sowie positive Erfahrungen zurückgreifen.

8.1 Hohe Hilfsbereitschaft jenseits formeller Mitgliedschaft

In den beiden Freiwilligenberichten des Sozialministeriums zeigt sich, dass sich nicht nur formelle Freiwillige in der Katastrophenbewältigung engagieren (wollen). Auch außerhalb von Rettung und Feuerwehren besteht eine große Bereitschaft aber auch faktisches Engagement, nach Katastrophen Betroffene zu unterstützen und ihnen zu helfen. Die große Leistungsbereitschaft nach Katastrophen und die Solidarität der sogenannten „Zivilgesellschaft“ werden vor allem von Jachs (2011) sehr stark betont und wertschätzend hervorgehoben. „Ein Großteil der Schäden nach Katastrophen wird nicht durch die öffentliche Hand, sondern durch die Bevölkerung selbst beseitigt.“

(Jachs, 2011, S. 90) Bei den anderen gefundenen Beiträgen, die Freiwillige im österreichischen Katastrophenschutz behandelten, zeigt sich im Wesentlichen eine nach wie vor sehr starke Priorisierung der formellen Freiwilligen und die in der Literatur sehr prominent genannte Sichtweise auf informelle Freiwillige als „Problem/Herausforderung“ (s. u.a. Rudolf-Miklau, 2009). Dass die Bereitschaft innerhalb der Bevölkerung sehr groß ist, sich insbesondere bei Katastropheneignissen zu engagieren oder auch, allgemein gesprochen, Nachbar*innen zu helfen zeigen die empirischen Daten. Insgesamt betrachtet ist sowohl das freiwillige Engagement als auch die Bereitschaft sich neu bzw. zusätzlich freiwillig zu engagieren in Österreich nach wie vor sehr hoch. Quer durch alle Altersstufen setzen sich Personen für das Gemeinwohl in dieser Form ein. Dies ist insofern von Bedeutung, als die Ergebnisse des Jahres 2016 gezeigt haben, dass es nach wie vor zusätzliches Potential in der Bevölkerung für freiwilliges Engagement gibt. So gaben viele Personen ohne aktuelles Engagement an, sich möglicherweise zukünftig freiwillig engagieren zu wollen (vgl. BMSGPK, 2019).

Aus Sicht der Behörden ergibt sich daraus der Umkehrschluss, dass auch zukünftig mit dem Auftauchen von spontanen Freiwilligen nach Katastropheneignissen zu rechnen sein wird. Ausgehend von einem vorausschauenden und vorbereiteten Agieren kann dieses Wissen um die Bereitschaft der Bevölkerung auch als Auftrag gesehen werden, sich als BOS mit der Thematik struktureller Einbindung von spontanen Freiwilligen im Rahmen der Katastrophenbewältigung zu beschäftigen. Der Einblick in die organisationalen Herausforderungen und auch das Konzipieren von Lösungen bei Max (2021) zeigt, dass sich Prozesse und Herangehensweisen in Organisationen verändern können und müssen, um den weiterhin aufrechten organisationalen Auftrag den sich ändernden gesellschaftlichen und sozialen Bedingungen anzupassen. „The growing awareness, federal backing and increasing will to break with the command and control structure enabled the emergence of these rather collaborative and coordinative instruments.“ (Max, 2021, S. 8) Wie Behörden ihre Arbeitsweise verändern können und welche Maßnahmen hierbei hilfreich sind, zeigt das Beispiel der „Amsterdam Amstelland Safety Region“ im Beitrag von Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014). In beiden Arbeiten zeigt sich ein vorausschauendes Agieren der verantwortlichen Organisationen bzw. Behörden, die sich mit der großen Wahrscheinlichkeit, dass spontane Freiwillige nach Katastropheneignissen auftauchen, proaktiv beschäftigen. Dass kleinteilig bereits einige Veränderungen existieren, zeigt für den bundesdeutschen Kontext auch die Arbeit von Kalisch u. a. (2014).

Dass im österreichischen Katastrophenmanagement bereits ein grundsätzliches Bewusstsein und gleichzeitig eine sehr etablierte und konkrete Lösung besteht, wird am Beispiel „Team Österreich“ deutlich. Dieses Asset wird auch international als Best Practice erwähnt und ähnliche Modelle finden sich auch in anderen europäischen Ländern. Sowohl die Registrierung und die Erfassung von Kenntnissen und Fähigkeiten der potentiell interessierten Freiwilligen, als auch die Funktion, mit den Mitglieder des „Team Österreich“ differenziert kommunizieren und in Kontakt treten zu können stellen eine Besonderheit dar. Beide Bestandteile des Modells „Team Österreich“ werden als etablierte Lösungen für die bekannten Herausforderungen bei der Einbindung genannt. Die beiden Aspekte sind auch wesentliche Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Einbindung von SV, wie die Ausführungen im Kapitel 7 darlegen. Auf Basis der Literaturrecherche zeigt

sich allerdings auch, dass dieses Asset in Österreich in gewisser Weise einen Solitär darstellt. Er ist für sich genommen durchaus hilfreich und wesentlich, er kann alleinstehend allerdings nur bedingt andere, ebenso wesentliche, Strukturmerkmale und Rahmenbedingungen kompensieren. Insofern kann festgehalten werden, dass, bezugnehmend auf die dritte Forschungsfrage der ersten Hypothese, die Berücksichtigung internationaler Entwicklungen im österreichischen Katastrophenmanagement durchaus ausbaufähig ist, insbesondere mit Blick auf das Beispiel aus den Niederlanden wird das recht deutlich.

8.2 Behördliche Vorbereitung als wesentlicher Erfolgsfaktor

Die Umgestaltung und Adaptierung von behördlichen Strukturen zur erfolgreichen Einbindung von spontanen Freiwilligen ist, salopp formuliert, keine „rocket science“. Das bedeutet im Umkehrschluss allerdings auch nicht, dass die Aufgaben, die es zu bewältigen gilt, für Behörden trivial sind. Viel eher geht es, so zeigen die Ausführungen in Kapitel 7, um die operative Umsetzung konkreter Handlungsschritte bzw. um grundsätzliche Überlegungen. Vor dem Hintergrund des Erkenntnisinteresses der Forschungsfragen der dritten Hypothese zeigten sich doch einige konkrete Lösungen und auch grundsätzliche Rahmenbedingungen, die von Seiten der Behörden zu berücksichtigen sind. So steht mit der ISO Richtlinie 22319 (ISO, 2017) sowohl Organisationen als auch Behörden ein umfassendes, gleichzeitig sehr kompaktes und überaus hilfreiches Instrument zur Verfügung, wenn sie sich a) strukturell mit der Einbindung von Freiwilligen auseinanderzusetzen wollen und wie sie b) dies im Falle einer positiven Entscheidung konkret umsetzen können.

Viele der in der ISO Richtlinie 22319 genannten Aspekte und relevanten Rahmenbedingungen finden sich auch in den empirischen Ergebnissen zahlreicher Studien wieder. Viele dieser Studien basieren auf Ereignissen, in denen auch ohne vorbereitete Strukturen auf Seiten der BOS spontane Freiwillige erfolgreich in die Bewältigung eingebunden werden konnten. Viele der Studien arbeiteten dabei retrospektiv Parameter heraus, die bei diesen Ad-hoc-Einbindungen für den Erfolg wesentlich waren (beispielsweise Paciarotti, Cesaroni und Bevilacqua, 2018). Weil davon auszugehen ist, dass sich diese Erfolgsfaktoren nicht „von selbst“ einstellen bzw. diese Konstellationen nur begrenzt ad hoc hergestellt bzw. unter zeitlichen Druck mit der notwendigen Qualität herbeigeführt werden können, verweisen nahezu alle Autor*innen auf die Notwendigkeit, sich als BOS in der Phase „Vorbereitung“ mit der Konzeption und Umsetzung der notwendigen Strukturen und Rahmenbedingungen auseinanderzusetzen und auch Maßnahmen bereits zu diesem Zeitpunkt umzusetzen. Die Vielzahl der notwendigen Rahmenbedingungen im Kapitel 7 zeigt auch, dass es kein triviales Unterfangen ist und es sowohl finanzielle als auch personelle Ressourcen für die entsprechende Umsetzung benötigt.

Vor dem Hintergrund meist nur begrenzt verfügbarer Ressourcen scheint es sinnvoll und angemessen, die unterschiedlichen Rahmenbedingungen zu sichten und sie entsprechend der vorhandenen Mittel und Möglichkeiten auf der einen Seite und der notwendigen Bedarfe und relevanten Szenarien auf der anderen Seite in einem internen Prozess zu priorisieren. Die notwendigen Rahmenbedingungen sind auch auf den jeweiligen regionalen Kontext hin zu überprüfen und entsprechend zu konzipieren. Erstens lassen sich nicht immer alle aufgezählten Lösungen regional

umsetzen und zweitens sind auch nicht für jedes Ereignis und jeden regionalen Kontext alle Rahmenbedingungen unbedingt notwendig. Vielfach lassen sich auch dargestellte Lösungen aufgrund fehlender Strukturen nicht ohne Weiteres umsetzen. So kann beispielsweise eine Vernetzung mit anderen lokal tätigen Organisationen nur dort stattfinden, wo Organisationen a) existieren und b) einer Kooperation gegenüber aufgeschlossen sind.

8.3 Nebeneffekt: Steigerung der Resilienz durch Einbindung

Aus Sicht der Behörden erscheint eine Einbindung von spontanen Freiwilligen und der Zivilgesellschaft auch aus einem ganz anderen Grund sinnvoll. So weisen unterschiedliche Autor*innen darauf hin, dass die Einbindung der Zivilgesellschaft in das behördliche Katastrophenmanagement die verfügbaren Ressourcen erhöht und gleichzeitig, langfristig betrachtet, es zu einer generellen Risikominimierung und zu einer Steigerung der Resilienz der Bevölkerung gegenüber potentieller Schadensereignisse kommt. „The unresolved or even obstructed integration of informal citizen responses is not only a waste of resources in disaster situations [...], but it can also contribute to a fundamental impediment in longer-term disaster risk reduction.“ (Lorenz, Schulze und Voss, 2018, S. 360) Insbesondere vor dem Hintergrund der Zunahme von Katastrophenereignissen aufgrund der zunehmend stärker wahrnehmbaren Auswirkungen der Klimakatastrophe kann eine resilientere Gesellschaft nur im Sinne der zuständigen Katastrophenschutzbehörden sein.

8.4 Resümee und Ausblick

Die zwei finalen Hypothesen eins und drei und deren Forschungsfragen konnten, so lässt sich resümierend festhalten, mit den recherchierten wissenschaftlichen Arbeiten und Beiträgen erkenntnisförderlich bearbeitet und beantwortet werden. Es hat sich gezeigt, dass die Einbindung von spontanen Freiwilligen, vor allem international betrachtet, nach wie vor vorrangig eine Herausforderung für Behörden darstellt, sich allerdings die Wahrnehmung diesbezüglich verändert. Insbesondere die zusätzlichen Ressourcen und auch die spezifischen Kenntnisse und Fähigkeiten, die durch spontane Freiwillige den Behörden zur Verfügung stehen, veränder(te)n die behördliche Herangehensweise gegenüber dem zivilgesellschaftlichen Engagement. Wie die Studien zeigen, kann ein Kooperieren der Behörden und der Zivilgesellschaft im weiteren Sinne, durchaus erfolgreich und vor allem für Betroffene überaus sinnvoll sein. Insbesondere die, durchaus historischen, Beispiele, die Scanlon, Helsloot und Groenendaal (2014) in ihrem Artikel erwähnen, zeigen, dass das Nutzen der Ressourcen und des Know-Hows von emergent volunteers zum einen eine überaus erfolgreiche und zum anderen eine schon lange gehandhabte Praxis von Behörden darstellt, welche meist von einzelnen, innovativen und lösungsorientierten Mitgliedern initiiert wurde.

Gleichzeitig hat die vorliegende Arbeit auch gezeigt, dass die Einbindung von spontanen Freiwilligen in der Phase der Wiederherstellung eine Forschungslücke darstellt. Diese Phase steht aus Sicht der Forschung nicht derart im Fokus, wie dies beim unmittelbaren Katastropheneinsatz und der Katastrophenbewältigung der Fall ist. Ob dies dem fehlenden Erkenntnisinteresse oder den fehlenden Forschungsmitteln, die eine Beforschung dieser Phase ermöglichen würden, geschuldet ist, kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht beantwortet werden. Vor dem Hintergrund

der eigenen beruflichen Praxis, als Verantwortlicher für das Katastrophenmanagement innerhalb einer NGO und nicht einer BOS, wäre eine Beforschung dieser Phase allerdings von großem Interesse. Die bereits vor dieser Arbeit existierende Forschungslücke, die in der Hypothese zwei und den dahinterliegenden Forschungsfragen zum Ausdruck kommt, bleibt auch nach dieser Arbeit bestehen.

Literatur

- Auf der Heide, Erik (2003). "Convergence behavior in disasters". In: *Annals of emergency medicine* 41.4, S. 463–466.
- Australian Red Cross (2010). *Spontaneous Volunteer Management Resource Kit*. URL: https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/05_2012/spontaneous.pdf (besucht am 05.07.2023).
- Balas, Maria und Natalie Glas (2015). *Freiwilligenengagement in der Zukunft! Maßnahmen für die langfristige Absicherung der Freiwilligenarbeit im Katastrophenschutz*. Wien: Umweltbundesamt. URL: <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/rep0529.pdf> (besucht am 27.07.2023).
- Balas, Maria, Natalie Glas und Clemens Liehr (2018). "Maßnahmen für die langfristige Absicherung der Freiwilligenarbeit im Katastrophenschutz". In: *Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis*. Hrsg. von Arthur Kanonier und Florian Rudolf-Miklau. Wien: Verlag Österreich.
- Bier, Marina u. a. (2022). "Integration von Spontanhelfenden durch interorganisationale Zusammenarbeit - Erkenntnisse aus der Hochwasserlage 2021 in Wuppertal". In: *Brandschutz* 12, S. 1017–1021.
- BMASK (2015). *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des Freiwilligen Engagements in Österreich (2. Freiwilligenbericht)*. URL: https://www.freiwilligenweb.at/wp-content/uploads/2020/05/2._freiwilligenbericht_0.pdf (besucht am 05.07.2023).
- BMSGPK (2019). *3. Bericht zum freiwilligen Engagement in Österreich*. URL: <https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:09a91d5a-af64-4290-a243-62974551865e/> (besucht am 05.07.2023).
- Cottrell, Alison und Australian Red Cross (2010). *Research report. A survey of spontaneous volunteers*. URL: <https://volunteeringredcross.org/en/recurso/research-report-a-survey-of-spontaneous-volunteers/> (besucht am 05.07.2023).
- Dynes, Russell R. (1993). "Disaster reduction: The importance of adequate assumptions about social organization". In: *Sociological spectrum* 13.1, S. 175–192.
- Gratz, Wolfgang (2016). *Das Management der Flüchtlingskrise. Never let a good crisis go to waste*. Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Harris, Margaret u. a. (2017). "The Involvement/Exclusion Paradox of Spontaneous Volunteering: New Lessons and Theory From Winter Flood Episodes in England". In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 46 (2), S. 352–371. DOI: 10.1177/0899764016654222.
- Houston, J. Brian u. a. (2015). "Social media and disasters: a functional framework for social media use in disaster planning, response, and research". In: *Disasters* 39.1, S. 1–22. DOI: 10.1111/disa.12092.

- ISO (2017). *ISO 22319: Security and resilience - Community resilience - Guidelines for planning the involvement of spontaneous volunteers*.
- Jachs, Siegfried (2011). *Einführung in das Katastrophenmanagement*. Tredition.
- Jurgens, Manon und Ira Helsloot (2018). “The effect of social media on the dynamics of (self) resilience during disasters: A literature review”. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26.1, S. 79–88. DOI: 10.1111/1468-5973.12212.
- Kalisch, Dominik u. a. (2014). *Integration von Freiwilligen in das Krisenmanagement*. URL: <https://www.muse.iao.fraunhofer.de/content/dam/iao/muse/de/documents/projekte/INKA/inka-integration-von-freiwilligen-in-das-krisenmanagement.pdf> (besucht am 05.07.2023).
- Kanonier, Arthur und Florian Rudolf-Miklau (2018). *Regionale Risiko Governance: Recht, Politik und Praxis : Handbuch*. Wien: Verlag Österreich.
- Lorenz, Daniel F., Katja Schulze und Martin Voss (2018). “Emerging citizen responses to disasters in Germany. Disaster myths as an impediment for a collaboration of unaffiliated responders and professional rescue forces”. In: *Journal of contingencies and crisis management* 26.3, S. 358–367. DOI: 10.1111/1468-5973.12202.
- Malli, Albert (2013). “Die sozialen Aktivitäten von Ö3 und das Team Österreich als Paradebeispiel für Public Value”. In: *Die multimediale Zukunft des Qualitätsjournalismus: Public Value und die Aufgaben von Medien*. Hrsg. von Nicole Gonser. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 155–169. DOI: 10.1007/978-3-658-01644-9_11.
- Max, Matthias (2021). “Traditional organizations and crisis management in transition—Organizational perspectives on new dynamics of independent civil engagement”. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 29.1, S. 2–11. DOI: 10.1111/1468-5973.12296.
- Nahkur, Oliver u. a. (2022). “The engagement of informal volunteers in disaster management in Europe”. In: *International Journal of Disaster Risk Reduction* 83. DOI: 10.1016/j.ijdr.2022.103413.
- Paciarotti, Claudia und Angela Cesaroni (2020). “Spontaneous volunteerism in disasters, managerial inputs and policy implications from Italian case studies”. In: *Safety Science* 122. DOI: 10.1016/j.ssci.2019.104521.
- Paciarotti, Claudia, Angela Cesaroni und Maurizio Bevilacqua (2018). “The management of spontaneous volunteers: A successful model from a flood emergency in Italy”. In: *International Journal of Disaster Risk Reduction* 31, S. 260–274. DOI: 10.1016/j.ijdr.2018.05.013.
- Rudolf-Miklau, Florian (2009). *Naturgefahren-Management in Österreich : Vorsorge, Bewältigung, Information*. Wien: LexisNexis.
- Sandberg, Berit (2017). *Wissenschaftliches Arbeiten von Abbildung bis Zitat*. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg. DOI: 10.1515/9783110514810.
- Sauer, Lauren M. u. a. (2014). “The utility of and risks associated with the use of spontaneous volunteers in disaster response: A survey”. In: *Disaster Medicine and Public Health Preparedness* 8 (1), S. 65–69. DOI: 10.1017/dmp.2014.12.

- Scanlon, Joseph, Ira Helsloot und Jelle Groenendaal (2014). "Putting it All Together: Integrating Ordinary People into Emergency Response". In: *International Journal of Mass Emergencies & Disasters* 32.1, S. 43–63. DOI: 10.1177/028072701403200103.
- Schwarzenegger, Arnold und Henry R. Renteria (2001). *They Will Come : Post-Disaster Volunteers and Local Governments*. URL: <https://www.caloes.ca.gov/wp-content/uploads/Preparedness/Documents/Post-DisasterVolunteersLocalGovt-Revised2001.pdf> (besucht am 21.06.2023).
- Sharp, Elizabeth N. und Holly Carter (2020). "Examination of how social media can inform the management of volunteers during a flood disaster". In: *Journal of Flood Risk Management* 13.4. DOI: 10.1111/jfr3.12665.
- Shaw, Duncan u. a. (2015). *Spontaneous volunteers: Involving citizens in the response and recovery to flood emergencies*. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6034f5778fa8f54332e9ffc9/Spontaneous_volunteers_Involving_citizens_in_the_response_and_recovery_to_flood_emergencies_Final_Report.pdf (besucht am 05.07.2023).
- Simsa, Ruth (2013). "Gesellschaftliche Restgröße oder treibende Kraft? Soziologische Perspektiven auf NPOs". In: *Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management* 5. überarbeitete Auflage. Hrsg. von Christoph Badelt, Ruth Simsa und Michael Meyer, S. 125–142.
- Simsa, Ruth, Michael Herndler und Marion Totter (2017). "Beiträge der österreichischen Zivilgesellschaft zur Bewältigung der Flüchtlingskrise - Leistungen und Lernchancen". In: *Nonprofit-Organisationen und Nachhaltigkeit*. Hrsg. von Ludwig Theuvsen u. a. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 327–335. DOI: 10.1007/978-3-658-18706-4_30.
- Simsa, Ruth, Paul Rameder u. a. (2019). "Spontaneous Volunteering in Social Crises: Self-Organization and Coordination". In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 48 (2 suppl), 103S–122S. DOI: 10.1177/0899764018785472.
- Sperling, Martina und Guido Schryen (2022). "Decision support for disaster relief: Coordinating spontaneous volunteers". In: *European Journal of Operational Research* 299 (2), S. 690–705. DOI: 10.1016/j.ejor.2021.08.022.
- Strandh, Veronica und Niklas Eklund (2018). "Emergent groups in disaster research: Varieties of scientific observation over time and across studies of nine natural disasters". In: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 26.3, S. 329–337. DOI: 10.1111/1468-5973.12199.
- Tierney, Kathleen, Christine Bevc und Erica Kuligowski (2006). "Metaphors Matter: Disaster Myths, Media Frames, and Their Consequences in Hurricane Katrina". In: *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 604.1, S. 57–81. DOI: 10.1177/0002716205285589.
- Twigg, John und Irina Mosel (2017). "Emergent groups and spontaneous volunteers in urban disaster response". In: *Environment and Urbanization* 29 (2), S. 443–458. DOI: 10.1177/0956247817721413.
- Wehner, Theo u. a. (2015). "Frei-gemeinnützige Tätigkeit: Freiwilligenarbeit als Forschungs- und Gestaltungsfeld der Arbeits- und Organisationspsychologie". In: *Psychologie der Freiwilligenar-*

beit: Motivation, Gestaltung und Organisation. Hrsg. von Theo Wehner und Stefan T Güntert. Springer Berlin Heidelberg, S. 3–22. DOI: 10.1007/978-3-642-55295-3_1.

Whittaker, Joshua, Blythe McLennan und John Handmer (2015). “A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges”. In: *International Journal of Disaster Risk Reduction* 13, S. 358–368. DOI: 10.1016/j.ijdr.2015.07.010.

Abstract

Die vorliegende Arbeit hat das Ziel, notwendige Strukturen und Rahmenbedingungen zur Einbindung spontaner Freiwilliger durch Behörden oder Einsatzorganisationen in das staatliche Katastrophenmanagement herauszuarbeiten. Sogenannte spontane Freiwillige, international meist als „emergent“ bzw. „spontaneous“ bezeichnet, sind Personen, die nach einem Katastrophenereignis Betroffenen helfen wollen. Dass diese Personen nach Katastrophen im unmittelbaren Schadensgebiet auftauchen, ist ein international verbreitetes Phänomen und kann als Zeichen großer Solidarität und Hilfsbereitschaft verstanden werden. Trotz dieser globalen Tatsache, dass diese Personengruppen in Katastrophengebieten auftauchen, sind nach wie vor viele Behörden und Einsatzorganisationen überrascht und der Gruppe und ihrer Hilfsbereitschaft gegenüber ablehnend eingestellt.

In dieser Arbeit wird daher in der internationalen Forschung nach empirischen Erkenntnissen gesucht. Dabei soll auf Basis dieser Empirie herausgearbeitet werden, welche Strukturen und Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Einbindung von spontanen Freiwilligen wesentlich sind. Es zeigen sich in der internationalen Katastrophenforschung wesentliche Erkenntnisse, die bei der Einbindung erfolgreich waren. Vielfach sind diese Parameter erst ad hoc vor Ort entstanden und wurden von den Behörden nicht strukturell vorbereitet. Daher wird in dieser Arbeit danach gefragt, wie erfolgreiche Parameter der Vergangenheit, welche als Erkenntnisse der empirischen Forschungsarbeiten zur Verfügung stehen, bereits im Rahmen der Vorsorge und Prävention für zukünftige Katastrophenereignisse, von Behörden strukturell berücksichtigt und eingebaut werden könnten. Diese Parameter werden erläuternd dargestellt und am Ende in Bezug auf das behördliche Katastrophenmanagement in Österreich diskutiert.