

**Abschlussbericht über das
Forschungsvorhaben
„Auswirkungen des Demografischen
Wandels auf das Ehrenamt im Zivil-und
Katastrophenschutz“**

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Auftrag, Zielsetzung	Seite 3
2. Forschungsdesign: Vorgehensweise, Methodik	Seite 4
3. Kurzstudien	Seite 5
a) Auswirkungen des Demografischen Wandels auf das Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz: Analyse wissenschaftlicher Studien	Seite 5
b) Migranten als Zielgruppe	Seite 6
c) Frauen als Zielgruppe	Seite 8
d) Senioren als Zielgruppe	Seite 10
4. Durchführung einer vergleichenden repräsentativen CATI-Umfrage zum ehrenamtlichen Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz - Entwicklung eines „Lebenslinienmodells“	Seite 12
5. Empirische Untersuchung von Förderpreisen und anderen Aus- zeichnungsformaten im Ehrenamt des Zivil- und Katastrophenschutzes	Seite 15
5.1 Adaption des Bewerberformulars	Seite 15
5.2 Bewertungskriterien, deren messbare Merkmale und Gewichtung	Seite 16
5.3 Identifikation von bisherigen „Best-Practice-Projekten/Konzepten“	Seite 16
6. Analytische Auswertung von Untersuchungen zum Ehrenamt des Zivil- und Katastrophenschutzes, Entwicklung von Handlungsempfehlungen	Seite 17
7. Empfohlene Maßnahmen	Seite 19
7.1 Optimierung der Öffentlichkeitsarbeit und der Außendarstellung	Seite 19
7.2 Einbindung von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen für die Belange des Ehrenamtes	Seite 21
7.3 Information und Aufklärung über den Zivil- und Katastrophenschutz	Seite 22
7.4 Monitoring und praktische Umsetzung	Seite 22
8. Anhänge	

1. Einleitung: Auftrag, Zielsetzung

Die Problematik der Auswirkungen des demografischen Wandels auf verschiedene Bereiche der Gefahrenabwehr haben einige der dafür primär zuständigen Bundesländer sowie einige kommunale Gebietskörperschaften bereits vor geraumer Zeit auf unterschiedlichem Niveau zu thematisieren begonnen.

Zu einer konzertierten Aktion auf diesem Gebiet entschlossen sich die Innenminister im Jahr 2011. Die Ständige Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder (IMK) beauftragte den Bund am 21.06.2011 „im Rahmen einer länderoffenen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände, der Feuerwehren und Hilfsorganisationen ein umfassendes Forschungsprojekt zur nachhaltigen Sicherung der ehrenamtlich geprägten Hilfeleistungsstrukturen im Bevölkerungsschutz in Anbetracht der demografischen Entwicklung zu initiieren.“ Als Geschäftsstelle für diese Arbeitsgruppe fungierte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Der Forschungsauftrag der IMK wurde durch die Arbeitsgruppe und das BBK in einem konkreten Projekt entworfen und in mehrere Teilprojekte mit einer Gesamtlaufzeit bis zum Jahr 2014 unterteilt.

Folgende Teilprojekte und Studien wurden dabei realisiert:

1. Evaluation bereits vorhandener wissenschaftlicher Studien zum Thema
2. drei zielgruppenspezifische Kurzstudien zu den Zielgruppen Frauen, Migranten und Senioren
3. Evaluierungsstudie über zukunftsorientierte Förderformate ehrenamtlichen Engagements im Bevölkerungsschutz auf Grundlage der eingereichten Projekte zum BMI-Förderpreis „Helfende Hand“ und Aufbau einer Datenbank
4. Erforschung von Motivationsfaktoren ehrenamtlichen Engagements im Bevölkerungsschutz unter Einbeziehung der Erkenntnisse aus 1. bis 3. sowie auf der Grundlage repräsentativer Befragungen mit dem Ziel der Entwicklung eines soziologischen „Lebenslinienmodells“
5. Ableitung von Handlungsempfehlungen und Vorlage der gesamten Forschungsergebnisse.

Mit dem vorliegenden Abschlussbericht sollen die wesentlichen Untersuchungsergebnisse in geraffter Form vorgestellt werden und Handlungsempfehlungen für die weitere Arbeit im Aufgabenfeld Unterstützung des Ehrenamtes aufgezeigt werden.

2. Forschungsdesign: Vorgehensweise, Methodik

In die Auswertung wurden sechs wissenschaftliche Studien mit differierenden, teils komplementären Fragestellungen und unterschiedlichem Methodenansatz einbezogen. Einen Schwerpunkt bildeten dabei die drei auf die Zielgruppen der Senioren, Migranten und Frauen fokussierenden Untersuchungen. Alle sechs Studien wurden in den Jahren 2012 und 2013 durchgeführt.

Trotz thematischer Verwandtschaft unterscheiden sich die sechs Forschungsarbeiten in ihren inhaltlichen Bezügen sowie in ihrem formalen Aufbau und methodischen Ansatz:

- Die drei Zielgruppenstudien basieren auf einem qualitativ-explorativen Design mit überwiegend regionalem Bezug, wobei vor allem eine institutionelle Innensicht von Experten zum Thema „Strukturbarrieren“ des Ehrenamtes bzw. seiner Organisationen für die Zielgruppenvertreter eingenommen wird (FFG, 2012; ISOKIA, 2012; IMIS, 2012).
- Eines der Projekte hat den allgemeinen Stand der wissenschaftlichen Diskussion bezüglich der Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz aufgearbeitet (Cronenberg, 2012). Der Literaturstudie zu den Auswirkungen des demografischen Wandels liegen 15 (auch quantitative) Forschungsberichte und politische Strategie-papiere zu Grunde.
- Eine weitere, repräsentative Befragung sollte soziale Differenzierungsmerkmale ermitteln, die ein ehrenamtliches Engagement begünstigen (BIK, 2013).
- Schließlich fokussierte eine der Studien auf die Evaluation von Förderpreisen, insbesondere des Bundesförderpreises „Helfende Hand“ (IRG, 2013).

Ergänzend zu diesen Studien wurden für die Auswertung wissenschaftliche Literatur zum freiwilligen Engagement in Deutschland, Analysen einzelner Länderministerien zur Entwicklung des Brandschutzes sowie für den politischen Kontext wichtige Strategie-papiere der Bundesregierung (Engagement- und Demografiestrategie) herangezogen.

Für die Auswertung der Studien wurde ein Analyseschema entwickelt, das vier wesentliche Dimensionen umfasst. Die Dimension „Potenziale neuer Zielgruppen“ folgt dabei dem zielgruppenbezogenen Schwerpunkt des Forschungsvorhabens, dem drei der Teilstudien gewidmet sind. Hier geht es vor allem darum, aus den Studien eine Potenzialabschätzung für die drei Zielgruppen herauszuarbeiten und die Zielgruppenstrategie als solche zu reflektieren. Die weiteren Dimensionen zu den hemmenden und fördernden Faktoren in den Hilfeleistungsorganisationen, zur Rolle von Unternehmen und intermediären Organisationen sowie zu den politischen Rahmenbedingungen folgen weniger den Themen-

setzungen der Teilstudien, sondern sie bilden eigene analytische Kriterien, zu denen die Ergebnisse der Studien sowie der weiteren ausgewerteten Dokumente herangezogen wurden.

Das Analyseschema wurde in seinen Grundzügen zum Startpunkt des Projektes entwickelt und mit dem Auftraggeber abgestimmt. Der Aufbau der Ergebnisdarstellung im analytischen Teil des Berichtes folgt diesen einzelnen Analysedimensionen.

Im Rahmen einer computergestützten Auswertung wurde auf Basis der Analysedimensionen ein Raster entwickelt und für jede dieser Studien ein tabellarisches Auswertungsschema angelegt. Die für jede der Dimensionen relevanten Textpassagen der Studien wurden in dieses Schema übertragen und weitere inhaltlich oder methodisch relevante Informationen aus den Einzelstudien erfasst. Anschließend wurden die Textpassagen für die einzelnen Analysedimensionen studienübergreifend zu zentralen Aussagen verdichtet, auf ihre Konsistenz geprüft und gewichtet. Zudem wurden die Inhalte mit weiteren Informationen aus aktuellen Forschungsarbeiten zum bürgerschaftlichen Engagement kontrastiert.

3. Einzelstudien

a) Auswirkungen des Demografischen Wandels auf das Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz: Analyse wissenschaftlicher Studien

In Deutschland ist das Ehrenamt die Grundlage des Bevölkerungsschutzes. Die Veränderungen, die der demografische Wandel mit sich bringt, werden auch das Ehrenamt und die Möglichkeiten ehrenamtlichen Engagements beeinflussen. In Zukunft wird es notwendig werden, verstärkt Bevölkerungsschichten anzusprechen, die bisher noch nicht oder nur unterdurchschnittlich bürgerschaftlich engagiert sind. Neben der Motivation potenzieller Ehrenamtlicher, derjenigen, die sich vorstellen können ehrenamtlich tätig zu sein, es aber bisher noch nicht sind, wird man auch gezielt bestimmte Personengruppen ansprechen müssen, die bisher als Klientel unterrepräsentiert sind: Frauen, Migranten und Senioren. Einerseits wird es notwendig sein, die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um ein ehrenamtliches Engagement zu ermöglichen. Hier sind die politischen Entscheidungsträger, aber auch die Träger, Organisationen und Institutionen gefordert. Es geht dabei nicht nur um die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt, sondern andererseits auch um die Berücksichtigung des Wertewandels und neuer Lebensmodelle. Ehrenamt muss wieder etwas „wert“ und mit den modernen Anforderungen der Berufswelt, die unter anderem eine wesentlich höhere Flexibilität und Mobilität vom Arbeitnehmer fordert, kompatibel sein. Statistische Betrachtungen des demografischen Wandels und politische Absichtserklärungen bis hin zur nationalen Engagementstrategie und der Demografiestrategie gibt es schon jetzt, allerdings wird es notwendig sein, die Lösungsansätze konkreter zu formulieren und Zielsetzungen zu operationalisieren. Für eine erfolgreiche Umsetzung wird es unabdingbar sein, die Akteure frühzeitig und ausreichend in die Diskussion einzubeziehen. Ob Arbeitsgruppen oder ein Demografiegipfel zielführende und ausreichende Maßnahmen sind, wird sich in der

Zukunft zeigen. Bei der Betrachtung einzelner Studien und der statistischen Auswertungen, der Beschreibung der Bevölkerungsentwicklung ist deutlich geworden, dass es zwar eines globalen Ansatzes bedarf, dass aber ein von oben entwickelter und „übergestülpter“ Lösungsansatz nicht zum gewünschten Ergebnis führen wird. Differenzierte Ansätze sind notwendig, um einerseits den recht unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Regionen – ländlichen Gebieten ebenso wie urbanen Strukturen – Rechnung zu tragen, und andererseits auch die unterschiedlichen Zielgruppen da abzuholen, wo sie stehen. Die Vielzahl der möglichen Freizeitbeschäftigungen, die immer weiter wachsen, wird zu einem verstärkten Wettbewerb um das ehrenamtliche Engagement führen. Hier gilt es, Motivation durch die richtigen Anreize zu schaffen. Forschungsbedarf ergibt sich daraus, dass Lösungsansätze für Regionen und für Zielgruppen maßgeschneidert werden müssen. Hierzu sind detaillierte Betrachtungen der Umstände und Beweggründe für bürgerschaftliches Engagement auch und speziell im Bevölkerungsschutz, sowie der Entwicklung neuer Rahmenbedingungen notwendig. Darüber hinaus wird es vor dem Hintergrund der Globalisierung und Internationalisierung notwendig sein, eine größere Sensibilität auch in diesem Sinne zu entwickeln.

Vergleiche mit anderen Ländern, des Ehrenamtes in der europäischen Perspektive, könnten hilfreich sein, um aus diesen Erfahrungen auch für das Ehrenamt in der Bundesrepublik Deutschland Lehren zu ziehen und damit das Gemeinwohl zu stärken.

Der demografische Wandel sollte als Chance für eine Neuausrichtung verstanden werden, bei der neue Personengruppen angesprochen werden können. Gleichzeitig bietet sich die Möglichkeit, ehrenamtliche Tätigkeit neu auszugestalten und eine Plattform für zusätzliches bürgerschaftliches Engagement zu schaffen.

b) Migranten als Zielgruppe des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz

Für die Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes erscheint ein Engagement von Freiwilligen mit Migrationshintergrund aufgrund der Zunahme des Anteils von Migranten an der Bevölkerung ebenso wie hinsichtlich der demographischen Entwicklung und der Nachwuchsproblematik im hohen Maße erstrebenswert. Die Beteiligung von Migranten im Ehrenamt ist in diesen Bereichen jedoch bislang vergleichsweise gering. Angesichts dieser Unterrepräsentation betreffen der Umgang mit Diversität und eine interkulturelle Öffnung der Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes unmittelbar die zukünftige Entwicklung des Ehrenamts in diesen Organisationen. Die qualitative Studie im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe trägt vor diesem Hintergrund dazu bei, die derzeitige Einbindung und Beteiligungsmuster von Freiwilligen mit Zuwanderungsgeschichte in den Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes zu analysieren. Darauf aufbauend werden Ansätze zur Weiterentwicklung im Umgang mit Migranten als Helfer formuliert. Die Fallstudie wird vom Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück in Kooperation mit dem Fachbereich Stadtentwicklung und Integration der Stadt Osnabrück sowie den kommunalen Stellen für den Zivil- und Katastrophenschutz durchgeführt. Auf

kommunaler Ebene in Osnabrück wurden zur Untersuchung der Beteiligungsstrukturen qualitative, leitfadengestützte Einzel- und Gruppeninterviews geführt und inhaltsanalytisch ausgewertet. Experten aus den Leitungsebenen der verschiedenen Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes wurden ebenso wie Ehrenamtliche mit und ohne Migrationshintergrund zu ihrer Einschätzung der Beteiligung von Migranten, zum Umgang ihrer Organisation mit dem freiwilligen Engagement von Menschen mit Migrationshintergrund sowie zum eigenen Ehrenamt befragt. Ein weitere Komponente stellten Gruppendiskussionen mit Schüler unterschiedlicher Schulformen dar, im Rahmen dessen die Jugendlichen zu ihrem eigenen Freizeitverhalten sowie ihrem Wissen über und ihre Sichtweisen auf ehrenamtliches Engagement interviewt wurden.

Als ein zentrales Ergebnis ist festzuhalten, dass in Osnabrück Ehrenamtliche mit Migrationshintergrund in den beteiligten Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes signifikant unterrepräsentiert sind. Ein systematischer Prozess der interkulturellen Öffnung wird vor Ort bislang nicht umgesetzt und die Kontakte zwischen den Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes und Migranten sind gering. Daraus resultieren Hürden für eine stärkere Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund, da die Organisationen von außen als geschlossen wahrgenommen werden.

Eine interkulturelle Öffnung in den beteiligten Organisationen im Sinne eines „bottom-up“-Prozesses erscheint in diesem Zusammenhang zielweisend. Erste, vielversprechende Ansätze hierfür sind in Osnabrück bereits vorhanden. Hierzu zählen Versuche der Kontaktaufnahme zu Migranten-Communities durch Blutspendetermine in Moscheen ebenso wie das Interesse der Organisationen an einer Erhöhung des Migrantenanteils.

Daraus lassen sich zentrale Handlungsempfehlungen ableiten. Die auf Bundes- und Landesebene angestoßenen Prozesse interkultureller Öffnung müssen in stärkerem Maße als bisher Eingang in die lokale Mitglie­deraus- und -fortbildung im Kontext einer interkulturellen Sensibilisierung aller Mitglieder finden. Für die interkulturelle Öffnung, verstanden als Querschnittsaufgabe, sind langfristige Strategien nötig. Die Strukturen der Organisationen sollten systematisch auf mögliche diskriminierende Faktoren hin untersucht werden. Das Wissen über Migrantengruppen und die Zugänge zu ihnen können über Kooperationen oder Tandemprojekte zwischen den Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes und Migrantenorganisationen sowie durch Ansätze wie Lotsen oder Multiplikatoren gefördert werden. Für eine gelingende Zusammenarbeit muss die Bereitschaft zu beiderseitigen interkulturellen Lernprozessen vorhanden sein. Migranten und ihre Organisationen müssen umfassend als Potenzial verstanden und nicht nur aus der Perspektive der Mitgliederwerbung betrachtet werden. Um die interkulturelle Öffnung der Organisationen zu unterstützen und konkrete Handlungsbedarfe und anschließende Fortschritte zu ermitteln, könnten die Prozesse wissenschaftlich evaluiert und begleitet werden. Im Rahmen der interkulturellen Öffnung sollte der Blick auf Migranten geöffnet werden: Diese dürfen nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Migrationshintergrundes, sondern müssen als Personen mit spezifischen persönlichen, fachlichen und sozialen Kompetenzen wahrgenommen wer-

den. Eine gezieltere Ansprache ermöglicht es dabei, Menschen mit Migrationshintergrund stärker als bisher zu erreichen und widerspricht nicht dem Gedanken der Inklusion. In dieser Fokussierung sollten die Organisationen verschiedene Aspekte, wie u. a. konkrete Zielsetzungen und eine Präzisierung der Zielgruppen im Hinblick auf Menschen mit Migrationshintergrund, erörtern und berücksichtigen. Eine zielgerechte Information über das Ehrenamt in Deutschland sollte, z. B. im Rahmen von Integrationskursen, erwogen werden. Aufgrund der hohen Bedeutung von Mund-zu-Mund-Propaganda für die Mitgliederwerbung nach dem Wegfall der Wehrpflicht könnten Ehrenamtliche mit und ohne Migrationshintergrund gezielter zur Ansprache von Bekannten und Freunden motiviert werden. Auch die Ansprache von Bürgern im Rahmen der alltäglichen Dienstleistungen könnte von den Organisationen stärker genutzt werden. Um sich hierbei für Migranten zu öffnen, könnten die Organisationen eine stärkere Präsenz in Migrantenvereinen oder –gemeinden bzw. allgemein bei interkulturell ausgerichteten Veranstaltungen (z. B. das städtische „Fest der Kulturen“) in Betracht ziehen. Mit der Umsetzung eines Konzeptes zur interkulturellen Öffnung und einer verstärkten Beteiligung von Migranten kann zusammenfassend sowohl eine verbesserte Repräsentation der lokalen Bevölkerung in den Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes als auch eine verbesserte Selbstschutzzfähigkeit der Bevölkerung mit Migrationshintergrund erzielt werden.

c) Frauen als Zielgruppe des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz

Frauen gehören zu den Bevölkerungsgruppen, die im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes noch erheblich unterrepräsentiert sind. Das Ziel dieses Kurzgutachtens ist es, Barrieren und Hemmnisse für die ehrenamtliche Mitwirkung von Frauen in diesem Bereich herauszuarbeiten und Ansätze für Veränderungsstrategien vorzuschlagen, die geeignet sind, eine Erhöhung des Engagements von Frauen im Zivil- und Katastrophenschutz zu erreichen. Ein internationaler Vergleich ergibt, dass in den Freiwilligen-Surveys in Deutschland das ehrenamtliche Engagement unzulänglich erfasst wird, indem nicht, wie in Österreich und der Schweiz zwischen formellem (organisationsgebundenem) und informellem (z.B. nachbarschaftlichem) freiwilligen Engagement unterschieden wird. Dies wirkt sich insbesondere dahingehend aus, dass fälschlich von geringerem Engagement von Frauen ausgegangen wird, was oft gerade im informellen Bereich höher ist als das von Männern. Es ist zu bedenken, dass informelles freiwilliges Engagement, welches öffentlich unsichtbar bleibt, in vielen Fällen die Notwendigkeit organisierten freiwilligen und sonstigen Engagements reduziert oder unnötig macht. Hinsichtlich Veränderungsstrategien zur Verbesserung des Engagements von Frauen im Zivil- und Katastrophenschutz ergibt die internationale Recherche lediglich für Australien eine Reihe praktischer und bedenkenswerter Ansätze. Berücksichtigt wurden (neben Deutschland) Australien, Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Österreich, Schweiz und die Tschechische Republik. Eine wichtige und in Australien erprobte Strategie ist die Herstellung einer sicheren und vorurteilsarmen Lern-, Übungs- und Arbeitsumgebung, in der Frauen ihre Fähigkeiten entdecken, erproben und entwickeln können. Ein weiteres Ergebnis der internationalen Recherche ist, dass auch in anderen europäischen Ländern

Frauen im Ehrenamt in Leitungs- und Führungsfunktionen unterrepräsentiert sind und dass Gender-Mainstreaming-Strategien in keinem der betrachteten Länder systematisch verfolgt werden.

Zu den Organisationen, die im Zivil- und Katastrophenschutz in Deutschland aktiv sind und die in die Untersuchung einbezogen wurden,

1. Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e. V. (ASB)
2. Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)
3. Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft e. V. (DLRG)
4. Deutsches Rotes Kreuz e. V. (DRK)
5. Freiwillige Feuerwehren (FF)
6. Johanniter-Unfall-Hilfe e. V. (JUH)
7. Malteser Hilfsdienst e. V. (MHD)

ergeben sich folgende Befunde aus den Recherchen und Expertengesprächen:

Die Beteiligung von Frauen an ehrenamtlichen Tätigkeiten divergiert beträchtlich. Auf Leitungsebene grenzt nur die Frauenbeteiligung im ASB an ein paritätisches Geschlechterverhältnis.

Die größten Defizite hinsichtlich der Einbeziehung von Frauen auch auf der Basisebene sind beim Technischen Hilfswerk zu verzeichnen, auch wenn es dort zaghafte Ansätze zur Integration von Frauen gibt.

Demgegenüber zeigen sich bei der Freiwilligen Feuerwehr erhebliche Fortschritte, nicht zuletzt ange-regt durch ein praxisorientiert-begleitendes soziologisches Forschungsprojekt. Bei den Jugendorgani-sationen der Vereine sind zum Teil weiterentwickelte Ansätze zum Gender Mainstreaming und teils ebenfalls eine beachtenswerte Beteiligung von Frauen auf Leitungsebenen zu finden. Hervorzuheben ist der durchdachte Gender-Mainstreaming-Ansatz der Johanniter-Jugend. Generell ist zu konstatieren, dass Frauen in fast allen betrachteten Organisationen auf den operativen und den Führungsebenen jeweils dort, wo es um Entscheidungen geht, erheblich unterrepräsentiert sind. Die geschlechterparitätische Besetzung der Bereitschaftsleitungen bildet eine Ausnahme in der Leitungsstruktur des DRK. Hinsichtlich der Beteiligung an Lehrgängen, die den Zugang zu Führungs- und Leitungspositionen ermöglichen, ist die Situation nicht wesentlich anders. In den betrachteten Organisationen ist die Si-tuation jedoch sehr heterogen.

Bezogen auf Veränderungsstrategien sind zwei wichtige Grundansätze zu unterscheiden:

- Einerseits muss an der traditionellen genderorientierten Sicht von Organisationen, Frauen im Non-Decision-Bereich zu situieren, gearbeitet werden. Dafür müssen das entsprechende Be-wusstsein sowie günstige Voraussetzungen für die Teilnahme von Frauen an Leitungs- und Führungslehrgängen und für den Zugang zu den entsprechenden Funktionen geschaffen werden.
- Auf der grundlegenden Ebene, insbesondere im THW, teils auch bei der Feuerwehr, gilt es, Frauen durch überlegte Öffentlichkeitsarbeit, Schnupperkurse u. a. als Frauen anzusprechen sowie überkommenen Geschlechterstereotypen einer weiblichen Technikdistanz die alten

Zöpfe abzuschneiden und sich so inhaltlich und kulturell verstärkt für Frauen zu öffnen.

Gute Wege in diese Richtung zeigen die Leitlinien der Frauen der Freiwilligen Feuerwehren im Deutschen Feuerwehrverband und die in Australien erarbeiteten und realisierten Vorschläge.

Die Organisationsstudie ist – soweit bekannt – die erste, in die alle im Zivil- und Katastrophenschutz relevanten Hilfsorganisationen einbezogen werden. Anders als bei Individualstudien ermöglicht eine organisationszentrierte Untersuchung, strukturelle Barrieren für Frauen, die sich in diesem Bereich engagieren (wollen), aufzuzeigen. Im Rahmen des Kurzgutachtens konnten die inneren Kulturen und Strukturen der Hilfsorganisationen nicht umfassend von der Bundesanstalt bzw. den Bundesverbänden bis zur Basis untersucht werden. Auch die befragten Experten der Organisationen, die auf Bundesebene angesiedelt sind, können nicht wissen, wie z. B. Gender-Mainstreaming-Strategien in allen Ortsvereinen umgesetzt werden und wirken, zumal auch die Strukturen der Organisationen (mit Ausnahme der Bundesanstalt) föderal angelegt sind. Ausdrücklich sei angemerkt, dass die Studie Pilotcharakter hat. In einem solchen Rahmen kann keine umfassende, systematische Organisationsanalyse durchgeführt werden. Sehr wohl jedoch sind Tendenzen genderspezifischer Chancen und Zugänge zu Aufgaben und Funktionen zu konstatieren, die ernst genommen werden sollten und deutlich den Veränderungsbedarf aufzeigen.

Die Erhebung eines Meinungsbildes der Organisationsmitglieder war nicht Gegenstand der Untersuchung. Wenn ein öffentliches Interesse an der Beteiligung von Frauen im Bereich Zivil- und Katastrophenschutz besteht, sollten auch die Forschungsmittel bereitgestellt werden, um einen basisgeprüften Bedarf an Verbesserungen, z.B. von Leitlinien und Gender-Mainstreaming-Konzepten, herausarbeiten zu können. Viel zu wenig im Blickfeld der meisten Organisationen ist die Mehrfachbelastung von Frauen in den Altersgruppen, in denen sie faktisch in viel höherem Maße als Männer Familien- und kinderbezogene Arbeit leisten. Entlastende Maßnahmen, die Frauen ein freiwilliges Engagement auch in leitenden und führenden Funktionen ermöglichen, sind dringend erforderlich.

d) Senioren als Zielgruppe des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz

Der demografische Wandel wird die Zusammensetzung der Gesellschaft in naher Zukunft nachhaltig verändern: Sowohl der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung als auch deren absolute Anzahl wird deutlich steigen. Unmittelbare Auswirkungen dieser Prozesse lassen sich auch für den Bereich des Zivil- und Katastrophenschutz ausmachen: Zum einen wird sich die Altersstruktur zukünftiger potenzieller Helfer verändern (es wird weniger jüngere, dafür mehr ältere Menschen geben), zum anderen wird die Alterung der Gesellschaft sich auch auf die Nachfrage nach Hilfeleistungen auswirken (trotz einem Rückgang der Bevölkerung ist nicht mit einem Rückgang von Hilfeleistungen zu rechnen). Inwieweit sich die Organisationen auf diese Situation vorbereiten, welche Potenziale es gibt und was mögliche Hemmnisse und Barrieren sein können, ältere Menschen als ehrenamtlichen Helfer im Zivil- und Katastrophenschutz einzusetzen, wird in der Kurzstudie erörtert. Die zentralen Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden: Obwohl ältere Menschen durchaus in anderen Berei-

chen des bürgerschaftlichen Engagements aktiv sind, ist ihr aktiver Anteil im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes eher gering. Die Datenlage zur Rolle der älteren Menschen im Zivil- und Katastrophenschutz ist insgesamt unzureichend und entsprechende bundesweite Informationen liegen nicht vor. Daher beziehen sich die Aussagen auf Angaben einzelner Landes- und Kreisverbände. Bei der Rekrutierung von ehrenamtlichem Personal konzentrieren sich die Organisationen in erster Linie auf den Nachwuchs. Die älteren Menschen spielen bislang nur eine untergeordnete Rolle. Dies gilt vor allem für ältere Quereinsteiger, die nach dem Berufsleben eine ehrenamtliche Tätigkeit beginnen möchten. Auch in den europäischen Nachbarstaaten spielen ältere Menschen im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes bislang eine eher untergeordnete Rolle. In mehreren Organisationen gibt es Altersgrenzen. Mit dem Erreichen wird die aktive Tätigkeit beendet und es erfolgt ein Wechsel in den passiven Status. Es ist davon auszugehen, dass eine solche strikte Trennung viele leistungsfähige Personen davon abhält, eine aktive Tätigkeit auszuüben, obwohl sie noch dazu in der Lage sind. Für schwere körperliche Arbeiten sind Altersgrenzen durchaus sinnvoll, sie sollten aber nicht generell ältere Menschen vom aktiven Engagement ausschließen. Durch Neuorganisation von Arbeitsaufgaben lassen sich zahlreiche Aufgabenfelder definieren, die auch von älteren Menschen durchgeführt werden können. Hierzu zählen Aufgaben im Bereich der Verwaltung, der Versorgung, der Wartung und der Öffentlichkeitsarbeit. Bei der Neuorganisation von Aufgaben muss zudem der Trend beachtet werden, dass immer mehr Menschen sich für eine projektbezogene Tätigkeit interessieren und nicht sofort eine längere Bindung mit einer Organisation eingehen wollen. Dieser Aspekt spielt bei den momentanen Tätigkeiten bislang keine Rolle. Das bisherige Qualifizierungsverfahren macht es älteren Quereinsteigern schwer, sich gezielt in einer Organisation einzubringen. Verfügt ein potenzieller Helfer über beruflich angeeignetes Fach- und Erfahrungswissen, sind beispielsweise nicht alle Qualifizierungsmaßnahmen notwendig. Ältere Menschen verfügen über ein hohes Maß an Erfahrungs- und Fachwissen, das bislang zu wenig für Aufgaben im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes genutzt wird.

Der Bereich der Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit spielt gerade unter dem Blickwinkel des demografischen Wandels eine besondere Rolle. Sowohl im Bereich der Schulung als auch im Ausbau von Sensibilisierungsmaßnahmen ergeben sich gute Einsatzmöglichkeiten von älteren Menschen. Ihr Erfahrungswissen und ihre Lebenserfahrungen können hier gut genutzt werden. Sehr zu empfehlen ist auch der Einsatz von älteren Menschen in intergenerationellen Teams und in der Jugendarbeit, weil sie hier ihr oftmals über Jahrzehnte angesammeltes Wissen weitergeben können. Generell gilt, dass eine bessere Honorierung in Form von gesellschaftlicher Anerkennung sich positiv auf die Rekrutierung von ehrenamtlichem Personal auswirkt.

4. Durchführung einer vergleichenden repräsentativen CATI-Umfrage zum ehrenamtlichen Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz-Entwicklung eines „Lebenslinienmodells“

Die vergleichende Studie des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zum ehrenamtlichen Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz soll Differenzierungsmerkmale ermitteln, die ein ehrenamtliches Engagement begünstigen. Die Studie basiert auf zwei Untersuchungsmodulen:

- bevölkerungsrepräsentativer Ansatz mit ca. 2.000 Befragten
- Befragung ehrenamtlich Tätiger mit mehr als 1.000 Personen;

und setzt an bei den augenblicklichen Strukturen passiver und aktiver Mitgliedschaften in den Organisationen. Art und Umfang ehrenamtlicher Tätigkeit soll ermittelt und die Motivationslagen transparent gemacht werden. Aus den Informationen über das Engagement zu ehrenamtlicher Tätigkeit sollen Ansätze zu Kommunikationsstrategien gefunden werden. Zu welchem Zeitpunkt und Lebensabschnitt sind welche Menschen mit welchem soziodemografischen Hintergrund besonders

ansprechbar zur Aufnahme ehrenamtlicher Tätigkeit?

Bei der Anwerbung passiver und aktiver Mitglieder für die Organisationen gibt es bereits eine Vielzahl von Maßnahmen und Aktivitäten, die ergänzend zu den Studienergebnissen aktuell aus eigener Anschauung beziehungsweise aus der Medienberichterstattung beispielhaft zu beobachten sind.

Wünschenswert ist eine nationale Dachkampagne zur ehrenamtlichen Tätigkeit durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe als koordinierende Stelle, unter der die organisationspezifischen Maßnahmen subsumiert werden können, und die auf der regionalen/ lokalen Ebenen mit Flyern, Informationsmaterial und Informationsveranstaltungen sowie Pressearbeit verstärkt werden.

In der bevölkerungsrepräsentativen Befragung hat es bei der Frage „Was müsste Ihrer Meinung nach getan werden, damit die Bevölkerung ausreichend über die Organisationen informiert wird“ ein klares Votum für Öffentlichkeitsarbeit/ Präsenz in den Medien gegeben in Verbindung mit Infoblättern, Flyern, Prospekten sowie Nachwuchsförderung in Schulen und Jugendarbeit.

Als zentrales Ergebnis der Studie ist anzusehen, dass der Stellenwert und das Ansehen aktiver ehrenamtlicher Tätigkeit gestärkt und verfestigt werden muss. Betrachtet man die Marktentwicklung zum Beispiel der Hilfsorganisationen im Rahmen des Sozialstaats, dann hat vor allem im Bereich der Altenpflege und des Rettungswesens eine Kommerzialisierung stattgefunden, die nicht nur den Wettbewerb zwischen den hier untersuchten Hilfsorganisationen erhöht, sondern auch durch die nicht organisationsgebundenen privaten Anbieter im Markt verstärkt wird.

Aus den Studienergebnissen sind vor allem folgende Punkte abzuleiten:

- Aufwertung und Stärkung der aktiven ehrenamtlichen Tätigkeit durch Öffentlichkeitsarbeit mit durchgreifenden Kommunikationszielen in der Verbindung national-regional-lokal agie-

renden Akteuren, die die Maßnahmen wirksam umsetzen. Darüber hinaus Medienpartnerschaften einzugehen (siehe Bundesverband Deutscher Anzeigenblätter und Zweites Deutsches Fernsehen) und in der Alternative Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger.

- Bessere Verzahnung der Organisationsstrukturen, um Einsätze durch Bündelung der Qualifikationen zu optimieren.
- Ausbau und Vertiefung von Bundesfreiwilligendienst (BFD) und Freiwilliges Soziales Jahr (SFJ), um einen Sockel an kalkulierbarem Einsatzpotenzial zu schaffen, wie er in der Vergangenheit durch die Ableistung des Wehrersatz- und Zivildienstes möglich war.
- Absicherung ehrenamtlich Aktiver durch gesetzlichen Regelungen, Betriebsvereinbarungen zur Freistellung, Arbeitszeitmodelle, öffentlich gesicherte Ausgleichszahlungen für Ausfallzeiten in den Unternehmen, Aufwandsentschädigungen, Steuervergünstigungen, Versicherungsschutz.
- Aktionsbündnisse vor allem regional/ lokal mit Industrie und Handelskammern (IHK) und Handelskammern (HK), so dass sich auf dieser Ebene mit hoher Verbindlichkeit Kooperationsansätze mit gegenseitiger Unterstützung realisieren lassen. Auch hier braucht es motivierte Leitfiguren in Politik/ Verwaltung, den unternehmensnahen IHK und HK, den regionalen/ lokalen Medien, den Politikern, den Funktionsträgern und den engagierten Ehrenamtlichen zur Verbesserung der Gesamtsituation.

Die Maßnahmen sind national zu institutionalisieren und anzustoßen, die föderale Struktur muss Kampagnen auf Landesebene aufgreifen und verstärken. Wirksamkeit erlangen planvoll gestaltete Aktivitäten aber erst vor Ort. Die Ansprache und Überzeugung von Freunden, Bekannten, Verwandten und Aktiven sind die entscheidende Größe zur Aufnahme ehrenamtlicher Tätigkeit. Und die Motivation speist sich vor allem aus zwei Aspekten:

1. Menschen zu helfen

2. soziale Komponente - Arbeiten in Gemeinschaft, Teamarbeit, soziale Kontakte.

Die konkreten Anforderungen ehrenamtlicher Tätigkeit mit konkreten Aufgaben und Vorgaben – erledigt im Team – mit individuellen Erfolgserlebnissen durch zusätzlich erworbene Qualifikation könnten so manche Ersatzhandlung beziehungsweise Surrogate im Freizeitbusiness überflüssig machen. Die Lernübung besteht darin, Verantwortung zu übernehmen und die weiterreichende Motivation speist sich aus dem Erfolg. Und in diesem Punkt braucht es die Herstellung von Öffentlichkeit mit der Anerkennung und dem Respekt vor dem Ehrenamt.

Das heißt aber auch, noch mehr auf die „Jugend“ zu schauen und Ihre Interessen- und Bedürfnislagen zu berücksichtigen. Populistische Generalsaussagen zum Verhalten können Jugendliche schnell verstimmen. Es besteht da eine Sensibilität, die sehr ernst zu nehmen ist und die die Eigenwilligkeit in dieser Entwicklungsphase einzubeziehen in der Lage ist.

Ehrenamtliche Tätigkeit im Bevölkerungsschutz kann dauerhaft nur gelingen, wenn in dieser richtungsweisenden Phase im Alter bis 29 Jahre die Einbindung in eine Organisation gelingt. Etwa 60%

aller Befragten in der bevölkerungsrepräsentativen Befragung wie auch bei den Aktiven haben angegeben, in diesem Lebensabschnitt ihre aktive ehrenamtliche Tätigkeit aufgenommen zu haben.

Stellt man über den Untersuchungsgegenstand ehrenamtliche Tätigkeit in den sieben betrachteten Organisationen eine zusammenfassende Betrachtung an auch unter Berücksichtigung nachhaltiger Strukturen für den Bevölkerungsschutz und die Katastrophenhilfe, dann wird es ohne weitere Professionalisierung durch Verzahnung der regionalen/ lokalen Qualitätsprofile nicht gehen. Und da ist mittlerweile in der Fläche nicht mehr nur die Verwaltungseinheit Landkreis relevant, sondern fallbezogen Einsatzgebiete darüber hinaus auf Regions- beziehungsweise Regierungsbezirksebene. Große kreisfreie Städte und Großstädte haben ohnehin eigene Strukturen. In der Fläche geht es um die Synergien gewachsener Organisationsstrukturen mit der Transformation in die Zukunft, um den Auswirkungen des demografischen Wandels, der Abnahme ehrenamtlichen Engagements, der reduzierten Infrastrukturausstattung mangels Budgets entgegen zu wirken sowie notwendige Nachwuchsförderung sowie generelle Weiter- und Qualifizierungsmaßnahmen zu unterstützen. Im augenblicklichen föderalen und ausdifferenzierten System der Organisationen muss es um Kompetenz, Schlagkraft und Verfügbarkeit nach Einsatzzeiten/ Erreichbarkeit gehen und das heißt, dass in zu definierenden Einsatzgebieten ein fester Stamm an hauptberuflichen und qualifizierten Ehrenamtlichen in einem Matrix-System aus Administration, Organisationen und Aufgabenfeldern zu fixieren ist und der jederzeit aktiviert werden kann. Die zukünftige Sicherstellung der Anforderungen im Bevölkerungsschutz und der Katastrophenhilfe kann nur gelingen, wenn in regional überschaubaren Einheiten/ Bezirken so etwas wie eine aus den Fachkompetenzen und der Performance gestaltete „Stammkompanie“ geformt wird, ergänzt um das verfügbare Potenzial von Ehrenamtlichen und Freiwilligen im Katastrophenfall. Es sollte für solche Gebietseinheiten einen hauptamtlichen „Leader“ geben und die stabsgerechte Umsetzung könnte durch Regieeinheiten unterstützt beziehungsweise erfüllt werden, sofern nicht lokal zum Beispiel die Freiwilligen Feuerwehren oder das Deutsche Rote Kreuz/ Bayerische Rote Kreuz als starke Organisationen den Einsatz unmittelbar steuern. Die Zukunft allerdings hängt davon ab, das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz aufzuwerten und die Generation der 14-29jährigen zu motivieren. Das geringer werdende Bevölkerungspotenzial erfordert darüber hinaus die oben genannte Professionalisierung und (berufliche) Verfestigung der Strukturen. Ob das in ausreichendem Maße durch Kappung sich überschneidender Budgets bei den Organisationen gelöst werden kann, bedarf der Prüfung. Wahrscheinlich sind auch die Geschäftsfelder der Organisationen zu durchleuchten. Die klare Abgrenzung von hoheitlichen Aufgaben des Bevölkerungsschutzes und der Katastrophenhilfe sollten von kommerziell geprägten, durch Wettbewerb bestimmten, Geschäftsfeldern getrennt werden. Das schärft die Zuständigkeiten und die fachgerechte Einbindung in die Aufgaben und regional verbindlichen Strukturen des Bevölkerungsschutzes sowie der Katastrophenhilfe. Das Gesamtpotenzial muss kurzfristig effizient genutzt werden, um den Übergang zu zukunftsfähigen Strukturen zu schaffen

5. Empirische Untersuchung von Förderpreisen und anderen Auszeichnungsformaten im Ehrenamt des Zivil- und Katastrophenschutzes

Eine besondere Herausforderung für den Bevölkerungsschutz stellt die Akquise neuer und das Halten bereits aktiver Mitglieder dar. Vor diesem Hintergrund vergibt das Bundesministerium des Innern, seit 2009 jährlich den Förderpreis „Helfende Hand“. Bisher wird der Förderpreis „Helfende Hand“ von einer Jury vergeben, die sich aus Experten des Ehrenamtes im Bevölkerungsschutz verschiedener Organisationen und Institutionen zusammensetzt. Von Jahr zu Jahr steigen die Bewerbungszahlen stetig an, so dass sich diese Jury mittlerweile einer überwältigenden Zahl mehr oder weniger ausführlicher Bewerbungen gegenüber sieht. Objektive Kriterien, nach denen die Jurymitglieder entscheiden können, gibt es bisher nicht. Vielmehr führt bei jedem Jurymitglied eine Mischung aus hohem Sachverstand, subjektivem Empfinden und möglichen Verbandsinteressen zu einer Entscheidung. Da die meisten Jurymitglieder seit Beginn der Preisvergabe „Helfende Hand“ aktiv sind, kennen sie den Preis, seine Kategorien und die eingehenden Bewerbungen so gut wie kein anderer. Vor diesem Hintergrund erscheinen ihre Einschätzungen als relevanteste Informationsquelle zur Analyse des bisherigen Preisvergabeverfahrens. Ziel der Untersuchung ist es, die bisherige Vergabep Praxis objektiv zu analysieren und mögliche Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Preises zu erarbeiten. Besondere inhaltliche Schwerpunkte bilden dabei die Berücksichtigung relevanter Aspekte des demographischen Wandels, die genaue Analyse der Kategorie „Vorbildliches Arbeitgeberverhalten“ sowie die Identifikation von „Best-Practice-Projekten“. Die erarbeiteten Ergebnisse und Empfehlungen basieren auf vielfältigen wertfreien Erhebungen, die ohne die aufwändige Unterstützung der beteiligten Experten nicht möglich gewesen wären. Im Wesentlichen basieren sie auf drei Untersuchungsbereichen, wobei die Ergebnisse einer Befragungsreihe zeitnah ausgewertet werden und in die Konzeption der nächsten Arbeitsschritte einfließen.

1. Expertenbefragungen „Helfende Hand“ zur Sondierung und Evaluation wesentlicher Kriterien und Merkmale von „Best-Practice-Projekten/Konzepten“ und deren Gewichtung.
2. Expertenbefragung „alternative Förderpreise“ zur dezidierten Erfassung bestehender Gestaltungsmerkmale und Auswahlkriterien dieser Förderpreise.
3. Identifikation von „Best-Practice-Projekten/Konzepten“ auf der Grundlage der entwickelten Kriterien und Merkmale.

Die sowohl qualitativ als auch quantitativ erarbeiteten Ergebnisse haben folgende Schwerpunkte:

5.1 Adaption des Bewerberformulars

Zur Identifikation von „Best-Practice-Projekten/Konzepten“ ist es unverzichtbar, das bisherige Bewerbungsformular zu modifizieren bzw. zu erweitern, um die notwendige Informationsdichte und -qualität zu jedem Projekt/Konzept zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass die Be-

werber bereits im Bewerbungsformular fundierte und direkt miteinander vergleichbare Antworten zu allen relevanten Bewertungskriterien liefern. Entsprechende Fragen wurden für jede Kategorie erarbeitet.

5.2 Bewertungskriterien, deren messbare Merkmale und Gewichtung

Die Strukturierung und Bündelung des vorhandenen bundesweiten Expertenwissens im Bereich von Förderpreisen zur Stärkung des Ehrenamtes im Bevölkerungsschutz, führt zu wesentlichen Kriterien und Merkmalen um „Best-Practice-Projekte/Konzepte“ zu identifizieren:

Unabhängig von der Preiskategorie muss ein „Best-Practice-Projekt/Konzept“ folgende sieben „Allgemeinen Kriterien“ erfüllen. Es muss

- innovativ sein
- nachhaltig sein
- eine möglichst konsensuale Ausrichtung und Wirkung im Bevölkerungsschutz haben
- insbesondere bisher unterrepräsentierte Zielgruppen ansprechen
- in bestimmter Form dokumentiert und verbreitet werden
- wirtschaftlich sein
- eine bundesweite Strahlkraft besitzen

Jedes dieser Kriterien wird über bestimmte Merkmale abgebildet. Die Gewichtung der genannten sieben Kriterien und der ihnen zugehörigen Merkmale untereinander ergibt sich aus dem statistischen Mittel aller Experteneinschätzungen.

Für die drei Preiskategorien der „Helfenden Hand“ ergeben sich unterschiedliche Kriterienkataloge wobei die genannten sieben allgemeinen Kriterien immer enthalten sind. Sie besitzen jedoch unterschiedlich Bedeutungen für das Gesamturteil. Darüber hinaus weisen die Kategorien der „Jugend- und Nachwuchsarbeit“ sowie des „Vorbildlichen Arbeitgeberverhaltens“ zusätzliche Merkmale auf, deren Gewicht am Gesamturteil bei einem Drittel liegt.

Die aus der zusammenfassenden Analyse von Literatur, Experteninterviews und schriftlicher Befragung abgeleiteten Optimierungsempfehlungen für den Förderpreis „Helfende Hand“ ermöglichen ein objektiviertes Verfahren zur Vergabe des Preises. Dieses ist direkt umsetzbar. Die entwickelten Kriterien mit den hinterlegten Merkmalen und deren Ausprägungen in den einzelnen Kategorien ermöglichen es, das Preisvergabeverfahren in erheblichen Teilen zu standardisieren und automatisieren.

5.3 Identifikation von bisherigen „Best-Practice-Projekten/Konzepten“

Da die als wesentlich eruierten Kriterien und Merkmale zur Identifikation von „Best-Practice-Projekten/Konzepten“ durch die bisherige Dokumentationsvorlage des BBK nicht erhoben werden, ist eine belastbare Beurteilung der bisherigen Bewerbungen trotz aufwändiger Sichtung nicht sicher möglich. An den von den Experten genannten besten Projekte und Konzepten, wurde das entwickelte Wer-

tungssystem erprobt. Hierbei zeigte sich, dass die bestehenden Defizite in der bisherigen Dokumentationsvorlage eine zuverlässige Identifikation erschweren. Diese Erkenntnis unterstreicht die Empfehlung einen angepassten, standardisierten Bewerberfragebogen in zukünftige Wertungsformen zu übernehmen.

6. Analytische Auswertung von Untersuchungen zum Ehrenamt des Zivil- und Katastrophenschutzes sowie Entwicklung von Handlungsempfehlungen

Das Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*) e.V. wurde beauftragt, eine analytische Auswertung der Teilstudien vorzunehmen und die Ergebnisse zu Handlungsempfehlungen zu verdichten. Ein wesentlicher Teil des Auftrags bestand darin, auf der Basis der vorliegenden Studien sowie der wissenschaftlichen Literatur Handlungsempfehlungen für eine Stärkung des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz zu formulieren. Diese Empfehlungen und konkreten Maßnahmenvorschläge werden im Folgenden kurz dargestellt, jedoch sind dazu einige Vorbemerkungen zu machen: Die Ausrichtungen und die Reichweite von Handlungsempfehlungen und Maßnahmenvorschlägen beruhen auf Prämissen bzw. Szenarien, die implizit oder explizit vorab definiert sind. So kann für den Zivil- und Katastrophenschutz in einem „Status-Quo“-Szenario angenommen werden, dass dieser Bereich in seiner bisherigen Grundstruktur bestehen bleibt und sich auch weiterhin auf freiwilliges Engagement als zentralen Pfeiler seiner Aktivitäten abstützen wird. In diesem Szenario liegt der Fokus der Handlungsempfehlungen auf einer Optimierung des Zugangs der Hilfeleistungsorganisationen zu neuen Zielgruppen und auf der politischen Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements insgesamt. Das Paradigma der untersuchten Studien wie auch der hier vorgelegten analytischen Auswertung folgt dieser Grundannahme, dass das ehrenamtliche Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz auch künftig eine zentrale Rolle spielen wird.

In einem alternativen Szenario könnte jedoch auch angenommen werden, dass trotz aller Anstrengungen die ehrenamtliche Basis des Zivil- und Katastrophenschutzes so fragil wird, dass eine grundlegende Reorganisation notwendig wird, welche den Mix aus ehrenamtlichen Helfer und hauptamtlich besetzter Struktur neu definiert. Für den Brandschutz werden solche Strukturveränderungen als Spezialisierung von Aufgaben und als arbeitsteilige Vorgehensweisen bereits intensiv diskutiert (Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern, 2013; Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt, o.J.). Ein solcher Fokus, der auf Bedarfsplanungen und die Prüfung der personellen und technischen Infrastrukturdichte abhebt, stand nicht im Zentrum der hier vorgelegten Analyse.

Dennoch liegen hier wichtige Fragen an die zukünftige Strategieentwicklung im Zivil- und Katastrophenschutz. So steht z.B. eine umfassende Bedarfsanalyse und Überprüfung der Infrastrukturen sowie ein durchgängiges operatives Konzept für einen gesamtstaatlichen Bevölkerungsschutz offensichtlich noch aus (Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, 2009; Bundesrechnungshof, 2013).

Darüber hinaus ist bei der Formulierung von Handlungsempfehlungen zu berücksichtigen, dass solche Empfehlungen in der Regel immer einen Akteursbezug beinhalten, der hinreichend deutlich gemacht werden sollte. In der Gliederung der folgenden Abschnitte werden die Hilfeleistungsorganisationen, der Staat sowie korporatistische Wirtschaftsakteure explizit adressiert. Zum einen reflektiert dieser Zuschnitt die aus der analytischen Auswertung resultierenden Anforderungen, die vor allem an das Handeln der Hilfeleistungsorganisationen und der politischen Akteure gerichtet sind.

Zudem wird der Anforderung Rechnung getragen, der Vereinbarkeit von Beruf und Ehrenamt ein besonderes Augenmerk zu schenken. Zum anderen ist mit dieser Strukturierung die Hoffnung verknüpft, eine Stärkung des Praxisbezugs in den Empfehlungen zu erreichen und eine politische Debatte darüber zu erleichtern, welcher Akteur welche Maßnahmen prioritär in Angriff nehmen sollte.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Thematik der Zukunftsentwicklung des Ehrenamts im Zivil- und Katastrophenschutz an verschiedenen Stellen bereits seit längerer Zeit aufgegriffen und zum Gegenstand von Projekten und Modellerprobungen gemacht wurde. Insofern sind die nachfolgend präsentierten Empfehlungen keineswegs alle völlig neue Ideen und möglicherweise sind sie punktuell oder modellhaft bereits umgesetzt worden. Die Maßnahmenvorschläge gründen sich in weiten Teilen auf Vorschläge in den ausgewerteten Studien und den analysierten Brandschutzkonzepten einzelner Bundesländer. Sie wurden allerdings systematisiert und zu strategischen Handlungsempfehlungen in unterschiedlichen Interventionsbereichen gebündelt. Nach Durchführung und Auswertung der Studien sind nun die verantwortlichen Entscheider in den Hilfeleistungsorganisationen sowie in Bund, Ländern und Kommunen gefordert, eine strategische Bewertung, Auswahl und Priorisierung der Maßnahmen vorzunehmen, um das ehrenamtliche Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz zukunftsfähig zu machen.

Aus den ausgewerteten Studien ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse:

- Frauen, Migranten und Senioren sind unterrepräsentierte Zielgruppen, die ein bisher unausgeschöpftes Potenzial für den Zivil- und Katastrophenschutz darstellen.
- Zielgruppenbezogene Strategien bedürfen jedoch weiterer Reflektion, da der Zivil- und Katastrophenschutz bei der Rekrutierung von Freiwilligen in Konkurrenz zu anderen intermediären Organisationen steht, die ebenfalls gesellschaftlich wünschenswerte Ziele verfolgen.
- Zielgruppenstrategien sind zudem organisational voraussetzungsvoll: Es bedarf der interkulturellen Öffnung und des Gender-Mainstreaming in der Organisationspraxis sowie der systematischen Überprüfung der internen Arbeitsteilung und Prozessauslegung in den Hilfeleistungsorganisationen.
- Darüber hinaus gibt es zwei wesentliche Kontextbedingungen, die ehrenamtliches Engagement maßgeblich beeinflussen: Zum einen sind im Zivil- und Katastrophenschutz engagierte Arbeitnehmer in hohem Maße auf die Unterstützung ihrer Arbeitgeber angewiesen, ohne diese jedoch immer vorbehaltlos zu erhalten. Zum anderen tragen durch staatliches Handeln gesetz-

te Anreize und Regelungen wesentlich dazu bei, die Vereinbarkeit von ehrenamtlichem Engagement, Familie, Freizeit und Beruf zu ermöglichen.

Vor dem Hintergrund der Analyse werden folgende Handlungsempfehlungen vorgeschlagen, die sich an unterschiedliche Akteursgruppen richten:

- Den Hilfeleistungsorganisationen wird empfohlen, ihre Öffentlichkeitsarbeit und Außendarstellung zu optimieren, eine kulturelle Öffnung der Organisationen voranzutreiben und ihre Prozessauslegung so umzugestalten, dass sie auch niedrighschwellige Engagementmöglichkeiten anbieten können. Zudem sollten Kooperationen zwischen den Hilfeleistungsorganisationen sowie zu intermediären Organisationen ausgebaut werden.
- Den politischen Entscheidungsträgern werden Handlungsempfehlungen vorgeschlagen, die eine Intensivierung der Information zum Zivil- und Katastrophenschutz, eine Verbesserung der Anreize für bürgerschaftliches Engagement, die Überprüfung etwaiger Verpflichtungsstrukturen sowie eine langfristige Strategieentwicklung im Zivil- und Katastrophenschutz beinhalten.
- Schließlich wird empfohlen, Wirtschaftsverbände und Unternehmen für die Belange des bürgerschaftlichen Engagements stärker einzubinden.

Für die praktische Umsetzung der Handlungsempfehlungen sollte unter Beteiligung der angesprochenen Akteure eine „Monitoring- und Koordinierungsstelle“ eingerichtet werden.

7. Empfohlene Maßnahmen

Die im Folgenden präsentierten Handlungsempfehlungen sind zweistufig angelegt: Zunächst werden die strategischen Ansatzpunkte und Interventionsbereiche der jeweiligen Empfehlung dargelegt.

Damit wird ein Bezug zu den Ergebnissen der analytischen Auswertung und zum wissenschaftlichen Diskurs um das bürgerschaftliche Engagement hergestellt. Daran schließt sich eine Beschreibung der Maßnahmen an, mit denen diese Handlungsempfehlung operativ umgesetzt werden könnte. Diese Maßnahmen sind in erster Linie von denjenigen Akteuren umzusetzen, denen die jeweilige Handlungsempfehlung zugeordnet worden ist. Für manche der Maßnahmen sind Kooperationen verschiedener Akteure sinnvoll oder erforderlich – auf diesen Kooperationsbezug wird von Fall zu Fall explizit hingewiesen.

7.1 Optimierung der Öffentlichkeitsarbeit und der Außendarstellung

Die Öffentlichkeitsarbeit der Hilfeleistungsorganisationen, verstanden als Gesamtheit aller intendierter Formen der organisationalen Außenkommunikation, ist ein entscheidender Interventionsbereich bei der Gewinnung von ehrenamtlichen Helfer für den Zivil- und Katastrophenschutz.

Dies gilt insbesondere für die bisher unterrepräsentierten Zielgruppen der Frauen, Migranten und Senioren, welche zukünftig stärker in den Fokus rücken sollen. Denn zum einen eignet sich die bisher praktizierte egalitär-neutrale Außendarstellung offenbar nur wenig, um die vorherrschende Außenwahrnehmung der Hilfeleistungsorganisationen, insbesondere der Feuerwehr und des Technischen Hilfswerks als geschlossene, monokulturelle und maskulin geprägte Einheiten aufzubrechen. Zum anderen besitzen insbesondere Menschen mit Migrationshintergrund vergleichsweise geringe Kenntnisse über Inhalt und Ausgestaltung der Tätigkeiten des Zivil- und Katastrophenschutzes sowie über Teilhabemöglichkeiten an einem Ehrenamt in diesem Bereich. Deshalb wird den Einrichtungen und Diensten des Zivil- und Katastrophenschutzes eine Optimierung ihrer Öffentlichkeitsarbeit in mehrfacher Hinsicht empfohlen:

a) Gezielte Ansprache von Frauen, Migranten und Senioren

Die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit sollten sich direkt an die avisierten neuen Zielgruppen richten – der explizite Einbezug von Frauen, Migranten und Senioren scheint aus oben genannten Gründen unverzichtbar, da eine allgemein gehaltene Ansprache keinen ausreichenden Einladungs- und Aufforderungscharakter für diese Zielgruppen entfaltet. Dies gilt sowohl für alle dauerhaften (Internet, Plakatpräsens, Flyer etc.), als auch kurzfristigen Formen (Standpräsens, mündliche Werbung etc.) der Außenkommunikation. Da Mundpropaganda bisher das erfolgreichste Instrument und die unmittelbare Lebenswelt das Hauptrekrutierungsfeld für die Gewinnung neuer Mitglieder darstellt, sollten die Hilfeleistungsorganisationen ihre aktiven Ehrenamtlichen darauf orientieren, in ihrem Freundes- und Bekanntenkreis gezielt auch Frauen, Migranten und Senioren für ein Engagement zu motivieren. Insofern ist die nach außen gerichtete Öffentlichkeitsarbeit durch eine binnenorientierte Einbindung und Aktivierung der Helfer für die Mitgliedergewinnung zu begleiten.

b) Mehrsprachigkeit im Außenauftritt

Schriftliche Informationen zum Zivil- und Katastrophenschutz, zu dessen Tätigkeiten und insbesondere zu den Möglichkeiten, sich dort ehrenamtlich zu engagieren, sollten mehrsprachig zur Verfügung gestellt werden (Internet, Flyer). Die Übersetzung und Formatierung (corporate design) entsprechender Texte sollte zentral über die Bundes- bzw. Landesverbände erfolgen.

c) Einheitliche Internetauftritte der jeweiligen Hilfeleistungsorganisationen

Die Hilfeleistungsorganisationen sollten ihre Öffentlichkeitsarbeit dahingehend professionalisieren, dass sie für ihren Internetauftritt jeweils ein einheitliches Darstellungsformat bzw. corporate design mit einem hohen Wiedererkennungswert entwickeln, welches durchgehend von allen Gliederungen verbindlich genutzt wird.

d) Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Hilfeleistungsorganisationen

Als weitere Maßnahme wird empfohlen, die Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Hilfeleistungsorganisationen systematisch zu koordinieren. Primär sollte dabei eine Vereinbarung angestrebt werden, welche Elemente der Öffentlichkeitsarbeit und der Zielgruppenansprache von den Organisationen in Eigenregie durchgeführt werden und welche in gemeinsamer Verantwortung getragen werden. So kann

es z.B. sinnvoll sein, mehrsprachige Flyer, Plakate oder Kampagnen zu den Möglichkeiten, sich im Zivil- und Katastrophenschutz zu engagieren, in Kooperation der Hilfeleistungsorganisationen zu entwickeln und zu verbreiten. Zu prüfen ist dabei, inwieweit das BBK eine koordinierende Rolle für diese Kooperation übernehmen könnte.

7.2 Einbindung von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen für die Belange des Ehrenamtes

Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände, Kammern und Gewerkschaften sind zentrale Akteure im Zusammenspiel von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Als mögliche Diskurstreiber und Machtpromotoren sind sie in der Lage, neue Themen aufzugreifen, Entwicklungen anzustoßen und Entscheidungen herbeizuführen. Diese Verbände füllen daher eine unverzichtbare Multiplikatorenfunktion aus, wenn es darum geht, Wirtschaftsunternehmen für die Unterstützung von ehrenamtlichem Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz zu gewinnen.

Das legitime Interesse von Betrieben an einer möglichst hohen Verfügbarkeit und Flexibilität ihrer Beschäftigten kann gerade mit den zeitintensiven und oftmals schwer planbaren Aktivitäten der Freiwilligen in den Notfallorganisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes in Konflikt geraten. Dass Betriebe teilweise nur ungern ihren Freistellungspflichten nachkommen, weist jedoch auf Handlungsbedarf hin. Inwieweit Unternehmen es ihren Beschäftigten ermöglichen, einem ehrenamtlichen Engagement nachzugehen, ist nicht alleine eine Frage des Grades der rechtlichen Verpflichtung. Die Unterstützungsbereitschaft ist vielmehr im Zusammenhang mit weicheren Faktoren zu betrachten, wie z.B. der Betriebskultur, des Wissensstandes um Kompensationsmöglichkeiten bei Personalausfällen, Kenntnisse der Belange des Zivil- und Katastrophenschutzes sowie des Bewusstseins um die eigene soziale Mitverantwortung für dessen Leistungsfähigkeit.

Die folgenden Maßnahmen heben darauf ab, eine strategische Kooperation zur Förderung des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz zwischen Staat/Politik und Wirtschaft anzubahnen. Sie richten sich primär an staatliche Organe als Initiatoren einer solchen Kooperation, wobei deren Erfolg maßgeblich von der Mitwirkung und Kooperationsbereitschaft der Verbände abhängig ist:

a) Ressortübergreifend abgestimmte Initiative „Engagementfreundliches Unternehmen“

Eine in der Bundesregierung ressortübergreifend abgestimmte Initiative (z.B. unter Beteiligung von BMI, BMFSFJ, BMAS) könnte einen sinnvollen Ausgangspunkt für die Anbahnung einer strategischen Kooperation mit den Wirtschaftsverbänden bilden. Dazu sollten in einem ersten Schritt eine Abstimmung über gemeinsame und ggf. auch gegenläufige Interessen sowie über verfügbare Ressourcen erfolgen und verbindliche Absprachen zu einem gemeinsamen Vorgehen bei der formellen (z.B. Federführung) und inhaltlichen (z.B. Stellenwert des Zivil- und Katastrophenschutzes) Ausgestaltung der Kooperationsbemühungen getroffen werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass im Ergebnis eines solchen Abstimmungsprozesses voraussichtlich ein über den Zivil- und Katastrophenschutz deutlich hinausgehendes Projekt zur allgemeinen Förderung von Engagement stehen würde.

b) Auftaktkonferenz zu Potenzialen und Barrieren betrieblicher Unterstützungsformen für das Ehrenamt.

In einem zweiten Schritt würde die Ansprache und Einbindung der Wirtschaftsverbände stehen. Dazu könnte eine Konferenz einen geeigneten Rahmen bieten, welche die Potenziale und Barrieren einer betrieblichen Unterstützung des Ehrenamtes aufzeigt und die Perspektiven der Kooperation verdeutlicht. Ggf. könnte die Unterzeichnung einer Kooperationsvereinbarung mit den Verbänden in eine solche Veranstaltung eingebunden werden.

Mit dem ersten Engagementbericht der Bundesregierung liegt dafür bereits eine konzeptionelle Hintergrundfolie vor. Darüber hinaus wäre eine solche Initiative anschlussfähig an die CSR-Strategie der Bundesregierung, die die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen in den Mittelpunkt stellt.

7.3 Information und Aufklärung über den Zivil- und Katastrophenschutz

Die Gefahrenabwehr durch den Zivil- und Katastrophenschutz ist im Zuge des Integrierten Gefahrenabwehrsystems eine von Bund, Ländern und Kommunen zu leistende Aufgabe und ein wichtiges Element der öffentlichen Daseinsvorsorge. Da die Leistungsfähigkeit des Zivil- und Katastrophenschutzes sich wesentlich auf freiwillige Helfer der Hilfeleistungsorganisationen abstützt, kann die Sicherstellung dieses Freiwilligenpotenzials nicht nur als Anforderung allein an die Hilfeleistungsorganisationen betrachtet werden, sondern sie ist ebenso eine staatlich zu unterstützende Aufgabe. Der Paragraph 20 des Gesetzes über den Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes (ZSKG) unterstreicht diese Aufgabe als Anforderung an den Bund.

7.4 Monitoring und praktische Umsetzung

Die im Vorangegangenen vorgelegten Handlungsempfehlungen richten sich an unterschiedliche Akteure; sie setzen in verschiedenen Interventionsbereichen an und besitzen überdies verschiedene zeitliche und strategische Reichweiten. Damit ist das Risiko gegeben, dass die adressierten Akteure unabgestimmt jeweils für sich entscheiden, ob und welche dieser Handlungsempfehlungen sie aufgreifen. Es könnte ein Eklektizismus dergestalt stattfinden, dass nur einzelne Empfehlungen von manchen Organisationen oder in einzelnen Regionen umgesetzt werden, in anderen jedoch nicht. Eine solche Zersplitterung würde jedoch die gewünschten und notwendigen Effekte für eine flächendeckende und nachhaltige Stärkung des ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz erheblich abschwächen.

Um diesen Risiken zu begegnen, wird deshalb empfohlen, ein strategisches und operatives Monitoring für die Umsetzung der Handlungsempfehlungen zu installieren. Ein solches Monitoring hätte unterschiedliche Funktionen zu leisten:

- Operative Feindetaillierung der Maßnahmenvorschläge und zeitliche Planung der Umsetzung in kurz-, mittel- und langfristigen Schritten,
- Entwicklung von Kriterien für die Zielerreichung in der Umsetzung,

- Erarbeitung einer Struktur für das Monitoring (welche Daten werden wie erfasst? In welcher Form wird über Entwicklung berichtet? In welchem Turnus werden Ergebnisse diskutiert? etc.)
- Überprüfung der Zielerreichung anhand von Reportings der einzelnen verantwortlichen Akteure,
- Erfahrungsaustausch zur Implementierung der Maßnahmenvorschläge und Anregungen für eine Optimierung der Umsetzung.

An diesem Monitoring sollten die angesprochenen Akteure aus Politik und Hilfeleistungsorganisationen beteiligt sein. Insbesondere die ersten drei Punkte erfordern einen intensiveren, unter Umständen moderierten Arbeitsprozess mit Workshops und ähnlichen Instrumenten. Es könnte sich anbieten, die länderoffene Arbeitsgruppe der Innenministerkonferenz unter Beteiligung der Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes und der kommunalen Spitzenverbände mit der Monitoringaufgabe zu beauftragen.

Eine solches „**offenes Netzwerk Ehrenamt im Bevölkerungsschutz**“ könnte durch eine beim BBK angesiedelte Geschäftsstellenfunktion infrastrukturell unterlegt werden, die das Procedere sowie die Sitzungen der Beteiligten koordiniert und eine zentrale Anlaufstelle bietet. Bei Bedarf könnte eine externe wissenschaftlich gestützte Prozessbegleitung hinzugezogen werden.

8. Anhänge