

# *iso*-Report Nr. 3

Berichte aus Forschung und Praxis

## **Perspektiven des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz**

Metaanalyse und Handlungsempfehlungen

Volker Hielscher  
Lukas Nock

**Reihe: iso-Report. Berichte aus Forschung und Praxis**

Nr. 3, November 2014

ISSN 2199-5834

**Impressum**

Herausgeber:

Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso) e.V.

Trillerweg 68

66117 Saarbrücken

**Vereinsregister**

Das Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V. ist im Vereinsregister des Amtsgerichts Saarbrücken unter der Registernummer 17 VR 3017 als gemeinnütziger Verein eingetragen.

Vorsitzender des Vereins ist Prof. Dr. Daniel Bieber

**Vertreter**

Das Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V. wird gesetzlich vertreten durch den Geschäftsführer Prof. Dr. Daniel Bieber

**Umsatzsteuer-Identifikationsnummer**

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer gemäß §27a Umsatzsteuergesetz: DE138118160

# Inhalt

<b>Inhalt</b> .....	<b>3</b>
<b>Management Summary</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>7</b>
1.1 Ehrenamt als Säule des Zivil und Katastrophenschutzes.....	7
1.2 Strukturwandel des Ehrenamtes: Chance oder Krise? .....	7
1.3 Herausforderungen für den Zivil- und Katastrophenschutz .....	9
<b>2. Methodisches Vorgehen</b> .....	<b>10</b>
2.1 Teilstudien des Forschungsprojektes .....	10
2.2 Analyseschema für die Auswertung der Studien.....	11
2.3 Vorgehensweise bei der Analyse.....	12
<b>3. Potenziale neuer Zielgruppen</b> .....	<b>13</b>
3.1 Frauen als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz .....	13
3.2 Seniorinnen und Senioren als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz.....	14
3.3 Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz.....	15
3.4 Potenziale und Grenzen zielgruppenbezogener Strategien .....	15
<b>4. Fördernde und hemmende Faktoren bei den Hilfsorganisationen</b> .....	<b>16</b>
4.1 Binnenorganisation und Prozessauslegung.....	17
4.2 Außenwahrnehmung und Rekrutierungsstrategien.....	19
<b>5. Die Rolle von intermediären Organisationen und Wirtschaftsunternehmen für das Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz</b> .....	<b>20</b>
5.1 Die Rolle von Wirtschaftsunternehmen .....	20
5.2 Kooperationen mit intermediären Organisationen.....	21

<b>6. Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen.....</b>	<b>22</b>
6.1 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen: Engagementbereitschaft zwischen Familie, Beruf und Freizeit .....	23
6.2 Prämissensetzung der Engagementpolitik zwischen Staat und Markt.....	24
6.3 Incentivierung und Regulierung als Ansatzpunkte der Engagementförderung .....	25
<b>7. Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>26</b>
<b>Fokus: Hilfsorganisationen .....</b>	<b>27</b>
7.1 Optimierung der Öffentlichkeitsarbeit und Außendarstellung .....	27
7.2 Kulturwandel der Organisationen .....	29
7.3 Neugestaltung der Arbeits- und Ausbildungsorganisation.....	30
7.4 Ausweitung von Kooperationen .....	31
<b>Fokus: Wirtschaftsakteure .....</b>	<b>32</b>
7.5 Einbindung von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen für die Belange des bürgerschaftlichen Engagements .....	32
<b>Fokus: Staat und Gesetzgeber .....</b>	<b>34</b>
7.6 Information und Aufklärung zum Zivil- und Katastrophenschutz .....	34
7.7 Anreize für bürgerschaftliches Engagement verbessern.....	35
7.8 Verpflichtungsstrukturen für den Zivil- und Katastrophenschutz stärken .....	36
7.9 Strategieentwicklung „Zivil- und Katastrophenschutz 2030“ .....	37
<b>8. Monitoring und praktische Umsetzung der Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>38</b>
<b>9. Perspektivische Forschungsfragen .....</b>	<b>39</b>
<b>10. Schlussbemerkung .....</b>	<b>40</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>41</b>
<b>Bisher in der Reihe <i>iso</i>-Report erschienenen.....</b>	<b>44</b>

# Management Summary

## Problemstellung und Auftrag

Der demografische Wandel stellt eine große Herausforderung für den Zivil- und Katastrophenschutz dar. Die Verringerung der Bevölkerungszahl und die Alterung der Gesellschaft mit schrumpfenden Kohorten von Personen in jüngeren und mittleren Jahrgängen gestaltet die Rekrutierung von Freiwilligen zunehmend schwieriger. Zudem sind Frauen, Migrant/innen und Senior/innen als Ehrenamtliche im Zivil- und Katastrophenschutz bislang deutlich unterrepräsentiert.

Diese Problematik wurde in den letzten Jahren in der Innenministerkonferenz thematisiert und in einem Forschungsauftrag gebündelt, welcher über das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) koordiniert wurde. Insgesamt wurden sechs Teilstudien vergeben. Mit der hier vorgelegten, zeitlich nachgelagerten siebten Studie wurde das Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (*iso*) e.V. beauftragt, eine analytische Auswertung der Teilstudien vorzunehmen und die Ergebnisse zu Handlungsempfehlungen zu verdichten.

## Zentrale Befunde

Aus den ausgewerteten Studien ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse:

- Frauen, Migrant/innen und Senior/innen 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 Hilfsorganisationen.
- Darüber hinaus gibt es zwei wesentliche Kontextbedingungen, die ehrenamtliches Engagement maßgeblich beeinflussen: Zum einen sind im Zivil- und Katastrophenschutz engagierte Arbeitnehmer/innen in hohem Maße auf die Unterstützung ihrer Arbeitgeber angewiesen, ohne diese jedoch immer vorbehaltlos zu erhalten. Zum anderen tragen durch staatliches Handeln gesetzte Anreize und Regelungen wesentlich dazu bei, die Vereinbarkeit von ehrenamtlichem Engagement, Familie, Freizeit und Beruf zu ermöglichen.

## Handlungsempfehlungen

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

- Den Hilfsorganisationen wird empfohlen, ihre Öffentlichkeitsarbeit und Außendarstellung zu optimieren, eine kulturelle Öffnung der Organisationen voranzutreiben und ihre Prozessauslegung so umzugestalten, dass sie auch niedrigschwellige Engagementmöglichkeiten anbieten können. Zudem sollten Kooperationen zwischen den Hilfsorganisationen 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.

# 1. Einleitung

## 1.1 Ehrenamt als Säule des Zivil und Katastrophenschutzes

Der Zivil- und Katastrophenschutz umfasst alle „nichtpolizeilichen und nichtmilitärischen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen vor Katastrophen und anderen schweren Notlagen sowie vor den Auswirkungen von Kriegen und bewaffneten Konflikten“ (BBK, 2011, S. 7), einschließlich primär- und sekundärpräventiver Aktivitäten zur Abwendung und Begrenzung von Gefahren- und Bedrohungslagen.

Rechtlich ergibt sich für den Zivilschutz – als Teilbereich der Zivilverteidigung – eine Zuständigkeit des Bundes (Art. 73 Abs. 1 GG), ausführende Behörde ist dabei das Bundesinnenministerium. Die Zuständigkeit für den Katastrophenschutz fällt in den Bereich der Landesregierungen (Art. 70 GG). Im Zuge einer „neuen Strategie“ haben sich im Jahre 2002 der Bundesinnenminister und die Innenminister und Senatoren der Länder auf das Ziel eines gesamtstaatlichen Zivil- und Katastrophenschutzes verständigt, das in einem „integrierten Gefahrenabwehrsystem“ Ausdruck finden soll (Lüder, 2011, S. 166; BRH, 2013).

Das operative Geschäft dieses hochkomplexen Systems der Gefahrenabwehr wird von den mitwirkenden öffentlichen und privaten Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes übernommen, insbesondere vom Arbeiter-Samariter-Bund, der Deutschen Lebensrettungsgesellschaft, dem Deutschen Roten Kreuz, den Freiwilligen Feuerwehren, der Johanniter-Unfall-Hilfe, dem Malteser-Hilfsdienst, dem Technischen Hilfswerk sowie den Regieeinheiten der unteren Katastrophenschutzbehörden.<sup>1</sup> In den Einrich-

tungen und Diensten der mitwirkenden Organisationen werden zum überwiegenden Teil freiwillige Helfer/innen eingesetzt (aktuell sind dies ungefähr 1,7 Mio. Personen; BMI 2014). Rund 90 % aller Untergliederungen der Hilfsorganisationen arbeiten ausschließlich mit ehrenamtlichen Helfer/innen (Krimmer & Priemer, 2013). Die Leistungsfähigkeit des Zivil- und Katastrophenschutzes ist also unmittelbar davon abhängig, inwieweit es den mitwirkenden Organisationen gelingt, das ehrenamtliche Potenzial der Zivilgesellschaft für ihren Dienst zu aktivieren.

Die Rekrutierung von Freiwilligen gestaltet sich in Anbetracht aktueller gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen allerdings zunehmend schwieriger. Ein wichtiger Faktor ist dabei die demografische Entwicklung in Deutschland. Sie führt zu einer zukünftig deutlichen Verringerung des Bevölkerungsstandes und zu einer Alterung der Gesellschaft mit einer schrumpfenden Zahl von Personen in den jüngeren und mittleren Jahrgängen. Diese Entwicklung wird durch das Ausmaß der Zuwanderung beeinflusst, aber nicht grundlegend verändert (Statistisches Bundesamt, 2009). Vor diesem Hintergrund schrumpft das quantitative Potenzial für ehrenamtliches Engagement, so dass der bereits jetzt spürbare Nachwuchsmangel im Zivil- und Katastrophenschutz sich zu verschärfen droht. Darüber hinaus verstärkt der demografische Wandel regionale Disparitäten: Strukturschwächere, ländliche Gegenden (vor allem in Ostdeutschland) sind von Abwanderungsbewegungen in prosperierende, städtische Regionen betroffen, so dass in manchen Regionen erhebliche Schwierigkeiten bei der Sicherstellung des Brand- und Katastrophenschutzes drohen.

## 1.2 Strukturwandel des Ehrenamtes: Chance oder Krise?

Spuren hinterlässt jedoch nicht nur die demografische Entwicklung mit ihren absehbaren Folgen. Auch der sogenannte soziale bzw. kulturelle

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Text für alle hier angesprochenen Organisationen der zu-

---

sammenfassende Oberbegriff „Hilfsorganisationen“ genutzt.

Wandel moderner Gesellschaften führt zu tiefgreifenden Veränderungen im ehrenamtlichen Gefüge. Auf der einen Seite war das Ehrenamt über Jahrzehnte hinweg in festgefügte soziokulturelle Milieus eingebettet und an feste Organisationsformen wie etwa Vereine mit klarer Arbeitsteilung und fester „amtlicher“ Funktionszuweisung gebunden (Brandenburg, 1995, S. 111). Auf der anderen Seite erodieren ebendiese klassischen sozialen Milieus (wie etwa die klassische Arbeiterschaft, das Kleinbürgertum etc.). Sie stehen der Individualisierung der Gesellschaft, der Pluralisierung von Lebensstilen und dem gesellschaftlichen Wertewandel gegenüber, die größere Flexibilisierungsanforderungen und Entscheidungszwänge für das Individuum mit sich bringen und die Voraussetzungen für freiwilliges Engagement neu justieren (Beck, 1986; Hradil, 2005). Vor dem Hintergrund dieses Spannungsfeldes entwickelte sich bereits in den 1980er Jahren die Diskussion um eine Krise des Ehrenamtes, da es speziell in den großen Wohlfahrtsorganisationen zu rückläufigen Freiwilligenzahlen kam (Olk, 1987). In der Öffentlichkeit wurde die vermeintliche Krise zunächst mit „abnehmender Hilfs- und Verantwortungsbereitschaft assoziiert und in ein Bild von Individualisierung eingefügt, das mit den Begriffen: Ich-Gesellschaft und Egotrip korrespondierte“ (Hackett & Mutz, 2002, S. 39). In den Sozialwissenschaften wurde die Entwicklung hingegen als „Strukturwandel des Ehrenamtes“ (Beher, Liebig & Rauschenbach, 2000) diskutiert und ein Bruch zwischen dem „alten“ und einem „neuen“ Ehrenamt konstatiert (Olk, 1989).<sup>2</sup> Dieses neue Ehrenamt spiegelte den oben beschriebenen gesellschaftlichen Individualisierungsprozess wider. Kontinuierlichem Engagement, oftmals mit einer lebenslangen Bindung an Organisationen einhergehend, stehen zunehmend episodische,

---

<sup>2</sup> Im wissenschaftlichen Diskurs wird eine breite Diskussion zu den Begrifflichkeiten „Ehrenamt“, „bürgerschaftliches Engagement“, „Freiwilligenarbeit“ etc. geführt. Wir halten eine Rezipierung dieses theoretischen Diskurses im Rahmen der hier vorgelegten Analyse für verzichtbar und nutzen die obenstehenden Begriffe weitgehend synonym.

den individuellen Lebenslagen der Menschen angepasste Formen von Freiwilligenarbeit gegenüber (Individualisierung des Ehrenamtes; Nock, Krlev & Mildenerger, 2013). Komplementär zur gesellschaftlichen Pluralisierung weiteten sich die ehrenamtlichen Tätigkeitsbereiche auf neue Themengebiete aus, was zu einer Ausdifferenzierung des Dritten Sektors führte (Pluralisierung des Ehrenamtes). Schließlich verlagerten sich im Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen Wertewandel auch die Beweggründe für ein Ehrenamt: Altruistische Motive wichen mehr und mehr Aspekten der Selbstverwirklichung, des *personal growth* und des Spaß-Habens (Mai & Swiaczny, 2008; FFG, 2012).

Inwieweit rechtfertigen die Befunde zum Strukturwandel des Ehrenamtes aber die Rede von einer Ehrenamtskrise? Gegen die Annahme, das Ehrenamt befinde sich in einer generellen Krise, sprechen aktuelle repräsentative Studienergebnisse zur Entwicklung der Zivilgesellschaft und zum Freiwilligen Engagement in der Bevölkerung. So ist beispielsweise dem Hauptbericht des Freiwilligen surveys ein Gesamtanstieg der Engagementquote von 34 auf 36 Prozent zwischen den Jahren 1999 und 2009 zu entnehmen (Gensicke & Geiss, 2010, S. 5ff.). In der letzten Dekade ging also mehr als jede dritte jugendliche bzw. erwachsene Person einer längerfristigen ehrenamtlichen Tätigkeit nach – Tendenz steigend. Auch aus Sicht der Einrichtungen und Dienste, die die institutionelle Rahmenstruktur des zivilgesellschaftlichen Assoziationswesens<sup>3</sup> bilden, zeichnet sich ein positiver Trend ab. Der ZiviZ-Survey 2012 konstatiert für den so genannten „Dritten Sektor“ ein stetiges Wachstum, dessen Mobilisierungsprozesse von Engagementpotenzialen zwar unterschiedlich erfolgreich verlaufen, aber keinesfalls die Diagnose einer Ehrenamtskrise begründen würden: „Zusammengenommen lässt sich von einer Ehrenamtskrise im Dritten Sektor nicht sprechen, auch

---

<sup>3</sup> Dieser Begriff umfasst alle formellen und informellen Organisationsformen und Zusammenschlüsse von bürgerschaftlichem Engagement.

nicht vor dem Hintergrund des bereits heute stattfindenden demographischen Wandels“ (Krimmer & Priemer, 2013, S. 47; Gensicke & Geiss, 2010, S. 111ff.). Im Gegenteil, die wachsende Gruppe der Älteren ist offenbar überdurchschnittlich stark engagementbereit – ihnen ist es zu verdanken, dass das bürgerschaftliche Engagement angesichts der demografischen Entwicklung nicht bereits zurückgegangen ist (a.a.O., S. 128).

Bei näherer Betrachtung finden sich jedoch Hinweise auf eine ungleiche Verteilung der Prosperität im Dritten Sektor. Wie ein Blick auf die „zivilgesellschaftliche Landkarte“ (u.a. Tamm, Hubrich, Spengler & Krimmer, 2010) verdeutlicht, werden – je nach angelegter Ordnungssystematik – bis zu 16 inhaltlich unterscheidbare Engagementbereiche identifiziert,<sup>4</sup> deren formale Strukturen sich äußerst variantenreich gestalten.<sup>5</sup> Es zeigt sich, dass einige Bereiche in den letzten 20 Jahren einen regelrechten Gründungsboom erlebt haben, während Einrichtungen in anderen Bereichen stagnierende oder gar rückläufige ehrenamtliche Helferzahlen verzeichnen mussten. Den Organisationen scheint es also unterschiedlich gut gelungen zu sein, sich mit den Bedingungen des neuen Ehrenamtes zu arrangieren.

Den Strukturwandel als Ehrenamtskrise im Sinne eines Rückgangs der Engagementbereitschaft zu interpretieren, ist also nicht angemessen – zahlreiche Neugründungen sprechen vielmehr dafür, dass der ehrenamtliche Strukturwandel auch Chancen in sich birgt. Wandel und Differenzie-

rung des Ehrenamtes stellen für sich keine Krise dar, sondern wirken sich krisenhaft auf bestimmte zivilgesellschaftlich organisierte Funktionsbereiche aus.

### 1.3 Herausforderungen für den Zivil- und Katastrophenschutz

Offenbar ist der Zivil- und Katastrophenschutz von den Folgen des Wandels besonders betroffen. Die Freiwilligen Feuerwehren z.B. haben zwischen den Jahren 1990 und 2011 mehr als 155.000 aktive Mitglieder (das entspricht 13,3 Prozent) verloren (Raab, 2013). Für das THW werden für die letzten Jahre ebenfalls rückläufige Zahlen bei den aktiven Helfer/innen gemeldet (ISOKIA, 2012, S. 54). Prognosen des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung weisen für das Rettungswesen und die Feuerwehr zwischen den Jahren 2006 und 2025 einen Rückgang der Zahl der aktiv ehrenamtlich Tätigen um knapp ein Viertel aus (Mai & Swiaczny 2008, S. 46).

Angesichts dieser Befunde rückt die Frage in den Mittelpunkt, weshalb der Zivil- und Katastrophenschutz von den Entwicklungschancen im Dritten Sektor bisher nur wenig profitieren konnte. Was unterscheidet ihn von anderen Engagementbereichen? Inwiefern gelingt es den Hilfsorganisationen, die eigenen Strukturanforderungen mit den Bedürfnissen des neuen Ehrenamtes in Einklang zu bringen? Wo liegen hemmende Faktoren, wo Potenziale?

Diese Fragen wurden in den letzten Jahren in dem für den Zivil- und Katastrophenschutz zuständigen Innenministerium sowie in der Innenministerkonferenz thematisiert und in einem Forschungsauftrag gebündelt, welcher über das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) operativ abzuwickeln war (Geier, 2012). Insgesamt wurden sechs Teilstudien vergeben. Mit der hier vorgelegten, zeitlich nachgelagerten siebten Teilstudie soll eine analytische Auswertung der Studien vorgenommen und die Ergebnisse zu Handlungsempfehlungen verdichtet werden. In den folgenden Abschnitten des Berichts werden nach einer kurzen Er-

---

<sup>4</sup> Beispielhaft seien die Folgenden genannt: Bürger-/Verbraucherinteressen, Gesundheitswesen, Bildung/Erziehung, Soziale Dienste, Umwelt-/Naturschutz, Bevölkerungs-/Katastrophenschutz, Sport, Freizeit/Geselligkeit (Krimmer & Priemer, 2013).

<sup>5</sup> So ist der Dritte Sektor durch eine Vielzahl von Rechtsformen (Vereine, gGmbHs, Stiftungen, Genossenschaften etc.), unterschiedlichen Finanzierungsmodi (Spenden, Eigenmittel, öffentliche Förderungen, Leistungsentgelte etc.) und variierenden Personalstrukturen (hauptamtliche Personalstruktur, ausschließlich freiwilliges Personal, hybride Personalzusammensetzung aus Haupt- und Ehrenamt) gekennzeichnet.

läuterung des methodischen Vorgehens die analytischen Ergebnisse zu der Auswertung der Zielgruppenstudien, zu den fördernden und hemmenden Faktoren der Hilfsorganisationen, der Rolle von Unternehmen und intermediären Organisationen sowie zu den gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen dargestellt. Der anschließende zweite Teil des Berichts formuliert Handlungsempfehlungen für Akteure in den Hilfsorganisationen sowie in Politik und Gesetzgebung.

## 2. Methodisches Vorgehen

Die Thematik der ehrenamtlichen Strukturen im Zivil- und Katastrophenschutz ist im Rahmen der föderalen Kooperation in den letzten Jahren verstärkt aufgegriffen worden. So haben Bund und Länder im Arbeitskreis V (Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung) der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder ihr Interesse an neuen Erkenntnissen über die Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Ehrenamt als die wesentliche personelle Stütze des Zivil- und Katastrophenschutzes bekundet. Auf der Sitzung am 11./12.5.2011 hat der Arbeitskreis das BBK beauftragt, in Kooperation mit einer länderoffenen Arbeitsgruppe unter Einbezug der kommunalen Spitzenverbände und der Hilfsorganisationen ein umfassendes Forschungsprojekt zu initiieren.

Dieses Vorhaben wurde in sechs empirische Teilprojekte gegliedert, die von verschiedenen Instituten durchgeführt wurden. In einem weiteren, siebten Teilprojekt sollen eine analytische Auswertung dieser Untersuchungen sowie die Entwicklung von Handlungsempfehlungen geleistet werden.

Im Folgenden wird zunächst eine Übersicht zu den durchgeführten Studien gegeben, das Analyseschema für die Auswertung der Studien dargestellt sowie das methodische Vorgehen erläutert.

### 2.1 Teilstudien des Forschungsprojektes

In die Auswertung wurden sechs wissenschaftliche Studien mit differierenden, teils komplementären Fragestellungen und unterschiedlichem Methodenzuschnitt einbezogen (vgl. Tabelle 1). Einen Schwerpunkt bildeten dabei die drei auf die Zielgruppen der Senior/innen, Migrant/innen 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 Zuschnitt:

- Die drei Zielgruppenstudien basieren auf einem qualitativ-explorativen Design mit überwiegend regionalem Bezug, wobei vor allem eine institutionelle Innensicht von Expert/innen zum Thema „Strukturbarrieren“ des Ehrenamtes bzw. seiner Organisationen für die Zielgruppenvertreter/innen eingenommen wird (FFG, 2012; ISOKIA, 2012; I-MIS, 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 Strategiepapiere 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).

**Tabelle 1: Teilstudien des Forschungsprojektes**

<b>Titel der Studie</b>	<b>Methodik</b>
Kurzstudie: Auswirkungen des demografischen Wandels auf das ehrenamtliche Engagement im Bevölkerungsschutz (Cronenberg, 2012)	Literaturanalyse von 15 wissenschaftlichen Studien
Senioren als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz (FFG, 2012)	Qualitativ-explorative Studie mit 14 Leitfadeninterviews (Raum Dortmund)
Migranten als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz (IMIS, 2012)	Qualitativ-explorative Studie mit 23 Leitfadeninterviews (Raum Osnabrück)
Frauen als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz (ISOKIA, 2012)	Qualitativ-explorative Studie mit 10 Leitfadeninterviews
Vergleichende repräsentative CATI-Umfrage zum ehrenamtlichen Engagement im Zivil- und Bevölkerungsschutz mit Erstellung eines ‚Lebenslinienmodells‘ (BIK, 2013)	Repräsentative vergleichende CATI-Befragungen mit 2.000 plus 1.004 Teilnehmern
Empirische Untersuchung von Förderpreisen und anderen Auszeichnungsformaten im Ehrenamt des Zivil- und Bevölkerungsschutzes (IRG, 2013)	Quantitativ-qualitative Studie mit 11 Leitfadeninterviews und 10 standardisierten Fragebögen; Dokumentenanalyse

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

## 2.2 Analyseschema für die Auswertung der Studien

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 Hilfsorganisationen, zur Rolle von Unternehmen und intermediären Organisationen sowie zu den politischen Rahmenbedingungen folgen weniger den Themensetzungen der Teilstudien, sondern sie bilden eigene analytische Kriterien, zu denen die Ergebnisse der Studien sowie der weiteren ausgewerteten Dokumente herangezogen wurden. Das Analyse-schema 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.

### Potenziale neuer Zielgruppen

Unter diesem Aspekt wurden die Studienergebnisse anhand zielgruppenspezifischer Kriterien analysiert. Dabei wurde – neben dem rein quantitativen – vor allem das qualitative Potenzial von Senior/innen, Frauen und Migrant/innen für den Zivil- und Katastrophenschutz ermittelt. Daneben galt es, zielgruppenspezifische Charakteristika aufzuzeigen, die die Beteiligung dieser Gruppen an freiwilligem Engagement beeinflussen. In strategischer Hinsicht waren die besonderen Ansatzpunkte zu fokussieren, um diese Gruppen für ein ehrenamtliches Engagement gezielt ansprechen zu können. Vor diesem Hintergrund sind auch die Potenziale und Grenzen der Zielgruppenstrategie als solche zu reflektieren.

### Fördernde und hemmende Faktoren bei den Hilfsorganisationen

Die Gewinnung und Bindung von ehrenamtlichen Helfer/innen stellt die Hilfsorganisationen vor besondere kommunikative und strategische Anforderungen. Insofern waren die Ergebnisse der Zielgruppenstudien zur organisationalen Verfasstheit der im Zivil- und Katastrophenschutz mitwirkenden Einrichtungen und Dienste sowie zur Praxis der Rekrutierung, des Einsatzes

und der Bindung von Ehrenamtlichen von Interesse. Primär geht es dabei um institutionelle Ressourcen und Strategien, bestimmte Zielgruppen erfolgreich anzusprechen („good-Practice“-Beispiele), aber auch um organisationsinterne Barrieren, die eine Unterrepräsentanz bestimmter Zielgruppen mit bedingen.

### **Rolle von intermediären Organisationen und Wirtschaftsunternehmen für das Ehrenamt**

Im Mittelpunkt dieser Analysedimension stehen intermediäre Organisationen und Wirtschaftsunternehmen als wichtige Akteure für die Rekrutierung freiwilliger Helfer/innen und die Ausübung des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz. Hier geht es zum einen um Ansätze von Kooperationsmöglichkeiten zwischen mitwirkenden Organisationen und bspw. Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, Interessenverbänden, Bürgerinitiativen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Zum anderen ist auch die Frage von Bedeutung, wie die Praxis von Arbeitgebern aussieht, bürgerschaftliches Engagement der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu ermöglichen und zu unterstützen.

### **Politische und rechtliche Rahmenbedingungen**

In dieser Analysedimension sollen aus den vorliegenden Studienergebnissen die politischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Einflussgrößen auf das Rekrutierungsproblem herausgearbeitet werden. Strategisch bedeutsam ist es dabei, Handlungsfelder auch für diejenige Akteure in Politik und Gesellschaft aufzuzeigen, die zwar nicht unmittelbar für den Zivil- und Katastrophenschutz zuständig sind, aber die Rahmenbedingungen für das Ehrenamt z.B. durch politische Regulierungen oder incentivierende Maßnahmen maßgeblich mitprägen können.

Jenseits dieser Analysedimensionen liegt ein besonderes Augenmerk auf der Struktur der Handlungsempfehlungen in den zu untersuchenden Teilstudien. Dabei sind insbesondere die Aspekte der Adressierung, der Interventionsebenen und der Reichweite der Handlungsempfehlungen sowie der Kongruenz und Inkon-

gruenz der Empfehlungen von Bedeutung. Die Auswertung der Handlungsempfehlungen ist die Grundlage für die zusammenfassenden Empfehlungen im zweiten Teil des Berichts. Zudem fließen dort Aspekte und Überlegungen aus den zusätzlich ausgewerteten Materialien sowie aus dem wissenschaftlichen und politischen Diskurs um bürgerschaftliches Engagement ein.

## **2.3 Vorgehensweise bei der Analyse**

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 vorliegenden Informationen aus aktuellen Forschungsarbeiten zum bürgerschaftlichen Engagement kontrastiert. Die Ergebnisse dieses Prozesses wurden in einer sprachlich verdichteten Form in diesem Bericht niedergelegt. Der Duktus des Textes ist dabei eher in dem zuspitzenden und verdichtenden Stil eines „Policy-Papers“ gehalten als in einem sehr stark differenzierenden und mit detaillierten Einzeldaten argumentierenden Forschungsbericht. Die empirischen Grundlagen der Argumentation sind ohnehin in den Einzelstudien umfassend dargelegt; auf die jeweiligen Quellen wird über Verweise und Zitationen Bezug genommen.

### 3. Potenziale neuer Zielgruppen

Das Ehrenamt ist die Grundlage des Zivil- und Katastrophenschutzes. In Paragraph 20 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) wird diese Grundlage bekräftigt und der Bund verpflichtet, das Ehrenamt in diesem Bereich zu unterstützen. Angesichts des oben skizzierten Wandels des bürgerschaftlichen Engagements und einer sich mit dem demografischen Wandel abzeichnenden Verknappung der Zahl an ehrenamtlichen Helfer/innen rückt die Frage in den Mittelpunkt, ob nicht durch die Ansprache neuer Zielgruppen zusätzliche Potenziale erschlossen werden können, um auch zukünftig die Leistungsfähigkeit des Zivil- und Katastrophenschutzes sicherzustellen. Insofern wurde im Forschungsprojekt des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ein besonderer Schwerpunkt auf Frauen, Senior/innen und Migrant/innen als Zielgruppen des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz gelegt und für jede dieser Gruppen eine Kurzstudie durchgeführt. Im Rahmen dieser Kurzstudien wurden die Potenziale der Zielgruppen, aber auch Hemmnisse und Barrieren für ihre ehrenamtliche Mitwirkung analysiert. Im Folgenden werden die in den Studien identifizierten Potenziale dieser Gruppen in knapper Form dargestellt und im Rahmen einer Gesamtreflexion der Zielgruppenstrategie diskutiert. Die Herausforderungen der Einbindung dieser Zielgruppen in die Strategien und die praktische Arbeit der Hilfsorganisationen werden in einem gesonderten Teil des Berichts (vgl. Kapitel 4) herausgearbeitet.

#### 3.1 Frauen als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz

Betrachtungsgrundlage der Zielgruppenstudie für die weibliche Bevölkerung ist die Feststellung, dass Frauen in der ehrenamtlichen Mitwir-

kung beim Zivil- und Katastrophenschutz eine bisher deutlich unterrepräsentierte Gruppe darstellen. Die vorliegenden Daten zum ehrenamtlichen Engagement in diesem Bereich stützen diese Annahme: So sind nach den Ergebnissen der repräsentativen BIK-Studie (2013) 125 der 2.000 Befragten in den Hilfsorganisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes aktiv, davon rund ein Drittel Frauen.<sup>6</sup> Aus dem Bereich der Freiwilligen Feuerwehren liegen Analysen vor, denen zufolge der Frauenanteil im Jahr 2011 – trotz deutlicher Steigerungen in den vergangenen Jahren – bei gut acht Prozent lag (Raab, 2013).

Für eine Potenzialabschätzung dieser Zielgruppe ist zudem ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen. In vielen Erhebungen wird das bereits bestehende Engagement von Frauen systematisch unterschätzt, weil nicht hinreichend zwischen formellen und informellen Engagementformen differenziert wird. Freiwillige Hilfe über informelle Netzwerke bleibt somit in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit und der Wissenschaft häufig unterbelichtet. Statistiken aus Österreich und der Schweiz jedoch zeigen, dass gerade in diesem nachbarschaftlich und informell geprägten Feld sich Frauen häufiger engagieren als in formellen organisationsgebundenen Formen (ISOKIA, 2013, S. 35ff.). Insofern bedeutet die Unterrepräsentanz der Frauen in den Hilfsorganisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes keineswegs, dass sie sich generell nur unterdurchschnittlich stark freiwillig engagieren.

Gleichwohl bleibt aus der Perspektive des Zivil- und Katastrophenschutzes die Frage von Bedeutung, inwiefern Frauen als Zielgruppe für ein ehrenamtliches Engagement in den Hilfsorganisationen verstärkt angesprochen werden können.

---

<sup>6</sup> Hier besteht allerdings eine Unschärfe in der Datenlage, weil in der Studie nicht danach differenziert wird, inwieweit die aktive Mitgliedschaft sich auf Aktivitäten des Zivil- und Katastrophenschutzes oder auf andere Tätigkeiten, etwa in sozialen Diensten der Hilfsorganisationen bezieht. Insofern könnte der oben genannte Wert noch eine deutlich überhöhte Zahl zur Beteiligung von Frauen darstellen.

ten. In der Zielgruppenstudie wird eine Reihe von Hürden für ein freiwilliges Engagement von Frauen benannt, die zum Teil mit gesellschaftlichen Ungleichheiten, zum Teil mit den Organisationsstrukturen und der Praxis der Hilfsorganisationen zu tun haben:

- Frauen verfügen aufgrund der ungleichen Verteilung von Erwerbs- und Familienarbeit über deutlich weniger zeitliche Ressourcen als Männer.
- Das Engagement von Frauen ist stark durch Lebensphasen geprägt und weniger stabil als das der Männer.
- Männer profitieren von ihrer besseren Positionierung am Arbeitsmarkt auch bei der Übernahme von Leitungspositionen in Freiwilligenorganisationen. In den meisten Hilfsorganisationen sind Frauen in Leitungspositionen deutlich unterrepräsentiert.
- Frauen erwarten, dass sie bei einem Engagement in traditionell männlich geprägten Organisationen eher diskriminiert werden.
- In technisch geprägten Einsatzfeldern der Hilfsorganisationen gelten Sachbezogenheit und Rationalität häufig als notwendige, „männlich“ konnotierte Eigenschaften. (a.a.O., S. 6ff.)

Von dieser Problematik scheinen die Hilfsorganisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes in unterschiedlicher Weise betroffen zu sein, denn der Frauenanteil in den Organisationen variiert stark. Nach Mitgliederdaten und Expertenschätzungen liegt er zwischen rund acht Prozent bei den Freiwilligen Feuerwehren und rund 50 Prozent bei der DLRG (a.a.O.). Eine interne Reflektion der Organisationskultur mit Blick auf Frauen als Zielgruppe ist ebenfalls unterschiedlich stark ausgeprägt (vgl. Kapitel 4). Bei einem Teil der Hilfsorganisationen und bei den Feuerwehren sind Projekte zur Gewinnung und Förderung von Frauen im ehrenamtlichen Engagement mit Erfolg angelaufen.

### **3.2 Seniorinnen und Senioren als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz**

Die Zielgruppenstudie zu den Potenzialen und Barrieren für ein ehrenamtliches Engagement von älteren Menschen im Zivil- und Katastrophenschutz (FFG, 2012) nimmt die doppelte Wirkung des demografischen Wandels für die Hilfsorganisationen zum Ausgangspunkt: Einerseits reduziere sich durch den Rückgang der jüngeren Jahrgänge das Angebot an potenziellen ehrenamtlichen Helfer/innen. Andererseits gehe der Versorgungsbedarf gerade in ländlichen Regionen durch die sinkenden Bevölkerungszahlen keineswegs zurück – im Gegenteil: Es müsste durch zunehmende körperliche und/oder kognitive Einschränkungen in der alternden Bevölkerung eher noch von einer Zunahme an Gefährdungssituationen ausgegangen werden.<sup>7</sup> Dies begründe einen Fokus auf die Stärkung der Selbsthilfefähigkeit sowie auf die Förderung von ehrenamtlichem Engagement der Senior/innen. Durch das steigende individuelle Lebensalter mit einer häufig intakten Gesundheit erhöhe sich das Potenzial älterer ehrenamtlich aktiver Menschen (a.a.O., S. 9ff.). Diese Argumentation wird durch die Daten des Freiwilligensurveys gestützt, die ein überdurchschnittlich starkes ehrenamtliches Engagement für die Bevölkerung im mittleren und höheren Lebensalter ausweisen (Gensicke & Geiss, 2010). Hier liegt ein Potenzial, das sich nicht nur durch die zahlenmäßigen Veränderungen der Altersstruktur speist, sondern auch dadurch, dass die Lebensphase nach Abschluss der Erwerbsarbeit zunehmend als Erlebnis- und Aktivitätsphase wahrgenommen wird. Was die Motivationslage zum Engagement angeht, sind ältere Menschen zudem eher bereit, sich aus altruistischen oder sozialen Motiven zu engagieren (FFG, 2012, S. 15f.). Auch in dem

---

<sup>7</sup> Ein derzeit laufendes, vom BBK beauftragtes und von ISOKIA durchgeführtes Projekt untersucht in diesem Zusammenhang die Selbstschutz- und Selbsthilfefähigkeit von Personen mit Behinderung.

Erfahrungs- und Fachwissen älterer Menschen wird eine wichtige Ressource gesehen, die bislang nicht hinreichend in der ehrenamtlichen Praxis des Zivil- und Katastrophenschutzes genutzt wird.

Über die Beteiligung älterer Menschen im Zivil- und Katastrophenschutz liegen keine differenzierten Daten vor. Die Zielgruppenstudie zieht regionale Daten des THW und des DRK heran, die eine nur schwache Repräsentanz mittlerer bzw. älterer Jahrgänge ausweisen. Die in den Hilfsorganisationen aktiven älteren Personen sind in der Regel bereits seit langem engagiert (a.a.O., S. 35). Quereinsteiger, die erst in einem höheren Alter ein Engagement aufnehmen, sind bisher die Ausnahme – dementsprechend liegen nur wenige Erfahrungen für die Rekrutierung älterer Neueinsteiger vor.

Als ein Hauptthema für die aktive Beteiligung Älterer thematisiert die Studie die bestehenden Altersgrenzen, mit denen die aktive Tätigkeit in der Organisation endet. Ebenso sind die Aufgabenzuschnitte bisher nicht so angelegt, dass Ältere in einem breiten Umfang Aufgaben im aktiven Dienst übernehmen können (vgl. Kapitel 4). Mit Blick auf Ältere ist somit der Fokus zum einen auf die Rekrutierung von Neueinsteigern, zum anderen aber besonders auf die Ermöglichung eines aktiven Engagements bis in ein höheres Lebensalter zu legen.

### **3.3 Migrantinnen und Migranten als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz**

Menschen mit Migrationshintergrund gelten als eine weitere wichtige Zielgruppe für eine verstärkte Einbindung in ehrenamtliches Engagement. Die entsprechende Zielgruppenstudie des IMIS-Instituts (2012) akzentuiert die Notwendigkeit, sowohl die individuelle Perspektive der (potenziellen) Helfer/innen wie auch die Perspektive der Organisationen zu berücksichtigen. Für Migrant/innen biete ehrenamtliches Engagement ein hohes Integrationspotenzial. Ihre

Inklusion in die Aktivitäten des Zivil- und Katastrophenschutzes könne als win-win-Situation für die Mitglieder wie auch für die Organisationen betrachtet werden.

Die Studie verweist auf Ergebnisse des Freiwilligen surveys, dass Menschen mit Migrationshintergrund eine überdurchschnittliche Bereitschaft zum Engagement äußern. Ein aktives Engagement dieser Gruppe steigt mit dem Bildungsgrad und der Aufenthaltsdauer in Deutschland. Ihre Motivation wird besonders stark durch altruistische, religiöse oder auf Selbstverwirklichung abzielende Wertorientierungen geprägt (BIK, 2013). Obwohl die Hilfsorganisationen in dieser Gruppe durchaus bekannt sind, muss – bei insgesamt unbefriedigender Datenlage – von einer nur geringen Repräsentanz von Migrant/innen in den Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes ausgegangen werden. Die Diskrepanz zwischen den positiven Wertorientierungen zu bürgerschaftlichem Engagement und der Unterrepräsentanz von Migrant/innen in den Hilfsorganisationen indiziert, dass hier ein unausgeschöpftes Potenzial für die Gewinnung ehrenamtlicher Helfer/innen liegen könnte.

Als Haupthindernis für den Einbezug von Migrant/innen verweisen die Autorinnen der Zielgruppenstudie auf die „monokulturell traditionell-deutsche Organisationspraxis“ (IMIS, 2012, S. 7ff.). Eine stärker interkulturelle Orientierung und Öffnung der Organisationen sei eine wichtige Voraussetzung für eine stärkere Förderung des Engagements von Menschen mit Migrationshintergrund (vgl. Kapitel 4). Zielgruppenbezogene Aktivitäten sollten dabei Migrant/innen nicht nur unter dem Aspekt des Migrationshintergrundes, sondern diese als Personen mit spezifischen persönlichen Erfahrungen und Kompetenzen ansprechen.

### **3.4 Potenziale und Grenzen zielgruppenbezogener Strategien**

Aus der Sicht von Organisationen, die auf das ehrenamtliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern angewiesen sind, scheint es zu-

nächst eine sinnvolle Strategie, auf die Einbindung von Bevölkerungsgruppen zu setzen, die bisher in den Organisationen unterrepräsentiert sind. Betrachtet man hingegen die Ausweitung von bürgerschaftlichem Engagement als ein gesellschaftspolitisch wünschenswertes Ziel, so ist an Zielgruppenstrategien die Frage zu stellen, inwiefern sie geeignet sind, bisher nicht aktive Gruppen für ein Engagement **neu** zu gewinnen, oder ob hier nicht ein Wettbewerb initiiert wird, in dem zivilgesellschaftliche Organisationen mit immer ausgeklügelteren Strategien um eine knapper werdende Ressource von Freiwilligen konkurrieren. Unter zivilgesellschaftlicher Perspektive, in der der Zivil- und Katastrophenschutz nur ein Teilsegment darstellt, würde dies ein „Nullsummenspiel“ bedeuten, bei dem der Vorteil des einen immer den Nachteil des anderen mit sich zieht (Cronenberg, 2012, S. 21f.).

Vor dem Hintergrund dieser Überlegung haben Zielgruppenstrategien ihre Begrenzungen, auch wenn sie für die Hilfsorganisationen eine hohe Binnenrationalität besitzen. Diese Rationalität gründet sich darin, dass die drei avisierten Zielgruppen bisher im Vergleich zu ihren Anteilen in der Bevölkerung mehr oder weniger unterrepräsentiert sind und somit als unausgeschöpftes Potenzial betrachtet werden können. Auf der Basis der Zielgruppenstudien sind die Potenziale dieser Gruppen allerdings differenziert zu betrachten.

- Frauen sind eine wichtige Gruppe, die in einigen der Hilfsorganisationen, vor allem beim THW und der Feuerwehr, deutlich unterrepräsentiert sind. Zudem ist der Abbau diskriminierender Strukturen und Praktiken mit Blick auf Gleichstellungsziele dringend geboten. Die Daten der Freiwilligensurveys aus Österreich und der Schweiz deuten aber keineswegs darauf hin, dass Frauen sich insgesamt weniger engagieren würden als Männer. Fraglich ist also, ob durch entsprechende zielgruppenbezogene Aktivitäten Frauen neu für das Ehrenamt gewonnen oder bereits aktive Frauen aus anderen Engagementfeldern abgezogen werden.
- Für die Zielgruppe der Senior/innen rückt vor allem die Frage in den Mittelpunkt, wie die Organisationen diese meist bereits seit langer Zeit aktiven Menschen länger im aktiven Dienst halten können (vgl. Kapitel 4). Aufgrund des hohen Qualifizierungsaufwands im Zivil- und Katastrophenschutz dürfte nur ein begrenztes Potenzial an Quereinsteigern zu vermuten sein, welche geeignetes Wissen und Erfahrung mitbringen und mit einem geringeren Aufwand an Qualifizierung als Einsatzkräfte tätig werden könnten.
- Bei der Gruppe der Migrant/innen treffen sich den Umfragen zufolge eine hohe Engagementbereitschaft mit einer deutlichen Unterrepräsentanz in den Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes. Zugleich zeigt die entsprechende Zielgruppenstudie aber auch, dass an die Organisationen hohe Anforderungen gestellt sind, interkulturelle Strategien und Handlungspraxen zu entwickeln (vgl. Kapitel 4).

Im anschließenden Kapitel werden die Grenzen und Potenziale der Zielgruppen im Kontext der Binnenorganisation und Prozessauslegung sowie der Außenwahrnehmung und Rekrutierungsstrategien der Hilfsorganisationen weiter reflektiert.

## **4. Fördernde und hemmende Faktoren bei den Hilfsorganisationen**

Der Einsatz von ehrenamtlichen Helfer/innen ist keineswegs ein „Selbstläufer“. Ihre Gewinnung und Bindung, aber auch die Koordination ihrer Tätigkeiten sind mit hohem Zeitaufwand sowie kommunikativen und strategischen Anforderungen für die Hilfsorganisationen verbunden. Das Thema der Rekrutierung von Ehrenamtlichen wird in diesem Abschnitt primär als Frage der institutionellen Ressourcen und Strategien, aber auch der organisationsinternen Barrieren begriffen. Es geht im Folgenden also darum, die nach innen und außen gerichteten Organisationspra-

xen näher zu betrachten sowie Handlungs- und Interaktionsmuster zu identifizieren, die sich im oben angedeuteten Sinne fördernd oder hemmend auf den Rekrutierungserfolg des Zivil- und Katastrophenschutzes auswirken.

#### 4.1 Binnenorganisation und Prozessauslegung

Die Einrichtungen und Dienste des Zivil- und Katastrophenschutzes werden in den vorliegenden Untersuchungen immer wieder als „traditionelle Organisationen“ charakterisiert (Cronenberg, 2012, S. 54f. u. 67; IMIS, 2012, S. 8; ISOKIA, 2012, S. 48ff.). Dies drückt sich zum einen in ihrer teilweise sehr weit zurückreichenden Historie aus. So existierte mehr als die Hälfte aller Einrichtungen der Hilfsorganisationen bereits vor dem Zweiten Weltkrieg, weitere 36 Prozent wurden vor dem Jahr 2000 gegründet (Krimmer & Priemer, 2013, S. 17). Zum anderen hebt der Ausdruck „traditionell“ auf einen ausgeprägten regionalen Bezug sowie einen hochgradig kommunalen Handlungsradius ab: 89 % aller den Hilfsorganisationen zugehörigen Einrichtungen und Dienste sind ausschließlich auf der kommunalen Ebene aktiv (a.a.O., S. 27). Für die Binnenorganisation charakteristisch sind klassische Vereinsstrukturen<sup>8</sup> mit entsprechenden Regularien, gestaffelten Hierarchien, Zuständigkeitsbereichen und einer klaren Aufgabenverteilung. Dass die Einrichtungen des Zivil- und Katastrophenschutzes eher die Merkmale einer bürokratischen Formalorganisation tragen, muss vor allem auch vor dem Hintergrund ihres genuinen Organisationszweckes betrachtet werden – dem Schutz vor Katastrophen und der Abwendung von Gefahrenlagen. Als Notfallorganisationen müssen sie in Gefahrensituationen reibungslos funktionieren. Demgemäß verlaufen auch ihre Entscheidungsmechanismen nach effizienz-

funktionalen Gesichtspunkten über Weisung und Zuständigkeit und nicht entlang beteiligungsorientierter Kriterien. Aus dem Organisationszweck heraus erklärt sich aber nicht nur die Aufbauorganisation. Die Ausrichtung auf längerfristige Bindungen der Helfer/innen ist ebenso vor diesem Hintergrund zu betrachten. Professionelles Handeln in Krisensituationen, der Umgang mit technischen Gerätschaften, die medizinische Erstversorgung etc. erfordern nicht nur eine zeitintensive Ausbildung, sondern gleichsam regelmäßige Übung.<sup>9</sup> Fraglich ist, ob „moderne“ projekt- und netzwerkartige Strukturen dauerhaft und verbindlich genug ausgelegt sind, um die „Kernaufgaben“ im Zivil- und Katastrophenschutz verlässlich gewährleisten zu können. Es wäre an dieser Stelle also wenig angemessen, der organisationalen Verfasstheit des Katastrophenschutzes implizit den Vorwurf zu machen, sie weise unzeitgemäße Strukturen auf und wäre daher per se unmodern.

Gleichwohl befinden sich die Hilfsorganisationen in einem strategischen Dilemma, weil sie auf den Strukturwandel des Ehrenamtes (vgl. Kapitel 1.2) reagieren müssen. Ihre formelle Binnenorganisation steht nach Auffassung einiger Autor/innen der BBK-Studien in Konflikt mit den Anforderungen des „neuen Ehrenamtes“ (Cronenberg, 2012, S. 55f.; FFG, 2012, S. 44). Die individuellen Bedürfnisse nach episodisch-kurzfristigen, formell ungebundenen Beteiligungsmöglichkeiten der „neuen Ehrenamtlichen“ verlaufen diametral zu den Strukturbedürfnissen der Hilfsorganisationen, die vor allem auf Kontinuität, aber auch auf Vereins- und Kameradschaftspflege abstellen. Andere Organisationen böten dagegen „ansprechendere, weil flachere ... Hierarchie[n] und befriedigende [sic] Aktivitäten... [Beim Zivil- und Katastrophenschutz] entsteht zumindest der

---

<sup>8</sup> Das THW als Anstalt des Bundes weist eine Behördenstruktur auf (abgesehen von den THW Helfervereinigungen, die i.d.R. eingetragene Vereine sind). Unabhängig davon dürften die oben skizzierten Strukturmerkmale umso mehr für behördlich organisierte Einrichtungen gelten.

---

<sup>9</sup> Beim THW dauert alleine die Grundausbildung mehrere Monate, wobei entsprechende Weiterbildungen, Spezialisierungen und die Auslandsausbildung mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Gleiches gilt für das Durchlaufen des modularen Ausbildungssystems bei den Freiwilligen Feuerwehren und die unterschiedlichen Qualifikationsstufen bei Rettungsdiensten.

Eindruck, dass häufig mehr für die Organisation oder in der Struktur gearbeitet wird, und man eher wenig mit den direkt Betroffenen zu tun hat“ (Cronenberg, 2012, S. 29). Letzteres dürfte vor allem durch den Umstand verstärkt werden, dass der „Notfall“, also der eigentliche Einsatz, nicht der Regelfall ist, sondern die Normalität in den Hilfsorganisationen vielmehr durch „Trockenübungen“ gekennzeichnet wird, die zur Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft dienen.

Selbst wenn der vergleichsweise hohe Institutionalierungsgrad des Zivil- und Katastrophenschutzes in derselben Weise historisch gewachsen wie inhaltlich legitimiert ist, lassen die vorliegenden Studien dennoch auch Spielräume und Entwicklungsmöglichkeiten hinsichtlich der Gewinnung und -bindung von Mitgliedern (bzw. der Rekrutierung unterrepräsentierter Zielgruppen) erkennen.

Eine Zugangsrestriktion, die besonders vor dem Hintergrund des demografischen Wandels reflektiert und ggf. neu überdacht werden könnte, stellen Altersgrenzen dar (FFG, 2012, S. 39ff.). Beim THW und den Freiwilligen Feuerwehren wird mit dem Erreichen des 60. Lebensjahres im Regelfall „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“ (a.a.O., S. 3). Eine Teilkompensation der Ausfälle, die mit schwindenden jüngeren Jahrgängen einhergehen, durch eine Verlängerung von Dienstzeiten bleibt somit ebenso ungenutzt, wie die Möglichkeiten, die eine Aufnahme von älteren „Neueinsteigern“ böte.

Unabhängig vom Lebensalter werden in der Forschungsliteratur weitere formelle Einschränkungen erkennbar, die die Zugangswege zu einem Engagement generell verengen. Möglichkeiten zur Anerkennung von Berufserfahrung bzw. beruflich oder anderweitig erworbener Kompetenzen und Qualifikationen als funktionale Äquivalente zu bestimmten Ausbildungslehr-

gängen würden in den Hilfsorganisationen bislang nicht systematisch genutzt (a.a.O., S. 4). Daneben werden teilweise langwierige und bürokratische Aufnahmeregelungen als Einstiegschancen ausgemacht: „Es müssen in der Regel Anträge ausgefüllt, Passbilder, Lebensläufe und Führungszeugnisse eingereicht und eine Probezeit absolviert werden, bevor ein Interessent festes ehrenamtliches Mitglied einer Organisation werden kann“ (IMIS, 2012, S. 23).

Ein wichtiges Gestaltungsfeld in der Binnenorganisation und Prozessauslegung liegt für die Hilfsorganisationen im Bereich der Arbeitsteilung (FFG, 2012, S. 45f.). Unzweifelhaft bedürfen die Aufgabenstellungen und Einsatzbedingungen im Zivil- und Katastrophenschutz eines hohen Maßes an Professionalisierung. Diese Anforderungen müssen durch entsprechend hohe Qualifizierungsstandards erfüllt werden. Es ist dennoch anzunehmen, dass noch nicht alle Möglichkeiten der Prozessgestaltung und Arbeitsteilung ausgeschöpft sind, die auch eine Ausdifferenzierung des Qualifikationsniveaus „nach unten“ und somit eine größere Einsatzflexibilität erlauben würden. Die Schaffung von weniger voraussetzungsvollen Tätigkeiten und Aufgabenzuschnitten, welche auch von geringqualifizierten, zeitlich oder körperlich eingeschränkten Helfer/innen etc. ausgefüllt werden können, würde eine Verbreiterung der Beteiligungsmöglichkeiten und Zugangswege im Zivil- und Katastrophenschutz bedeuten. So könnten z.B. auch ältere fachkompetente Helfer/innen für koordinierende und qualifizierende Aufgaben länger im aktiven Dienst beschäftigt werden. Auf der einen Seite könnte sich dadurch u.U. eine größere Anzahl von engagementinteressierten älteren Menschen aktiv einbringen. Auf der anderen Seite ergäben sich hieraus möglicherweise Anknüpfungspunkte an projektbezogene Formen der Freiwilligenarbeit, was mit einer weiteren organisationalen Öffnung zum „neuen Ehrenamt“ einhergehen könnte.

## 4.2 Außenwahrnehmung und Rekrutierungsstrategien

Die Gewinnung neuer Helfer/innen für den Zivil- und Katastrophenschutz ist nicht nur von der inhaltlichen und strategischen Ausrichtung seiner Rekrutierungsbemühungen abhängig, sondern auch von seiner Außenwahrnehmung durch potenzielle Zielgruppen.

In einer bevölkerungsrepräsentativen Umfrage zeigt sich, dass die Einrichtungen und Dienste des Zivil- und Katastrophenschutzes eine sehr hohe Bekanntheit genießen: Je nach Trägerorganisation changieren die Bekanntheitswerte zwischen 80 und 90 Prozent (BIK, 2013, S. 7). Auch bezüglich der subjektiven Wahrnehmung ergibt sich zunächst ein positives Bild: Die Mehrheit der Organisationen wird von den Befragten „sehr positiv“ oder „positiv“ wahrgenommen (a.a.O., S. 6). Die auf qualitativen Interviews basierenden Zielgruppenstudien relativieren dieses Bild jedoch.<sup>10</sup> Dort erscheinen die Einrichtungen des Zivil- und Katastrophenschutzes in der Außenwahrnehmung mitunter als „geschlossene“ (IMIS, 2012, S. 46 u. 50; Gesemann, 2013, S. 18f.), „traditionell-deutsche Organisationen“ (a.a.O., S. 8) mit monokultureller Ausrichtung (Klausing, 2009, S. 6) bzw. als männliche Domänen (ISOKIA, 2012, S. 24), weshalb sie auf Frauen

und Menschen mit Migrationshintergrund eine bislang eher geringe Strahlkraft ausübten. Die Autor/innen der Studien thematisieren in diesem Zusammenhang eine Diskrepanz zwischen postulierter und gelebter Offenheit in den Hilfsorganisationen. Den Zielen von „interkultureller Öffnung“ und „Gender-Mainstreaming“ stünde die Realität in den Einrichtungen gegenüber, wo Frauen unverhältnismäßig selten in Entscheidungspositionen firmierten und Migrant/innen „in erster Linie unter migrationspezifischen Aspekten wie einer angenommenen kulturellen oder religiösen Prägung oder sprachlichen Fähigkeiten betrachtet werden“ (IMIS, 2012, S. 47).

Konstatiert wird, „dass die in verschiedenen bundesdeutschen und internationalen Studien ... als notwendig herausgestellte Außendarstellung als offene Organisation, die die Diversität ihrer Mitglieder schätzt und fördert, auf der lokalen Ebene vielfach mangelhaft ausgeprägt ist“ (IMIS, 2012, S. 46; Halm & Sauer, 2007, S. 175). Die von den Hilfsorganisationen bisher verfolgte egalitäre Marketingstrategie adressiere die Zielgruppen zu wenig. Eine „überlegte Öffentlichkeitsarbeit“ (ISOKIA, 2012, S. II) könnte Frauen und Migrant/innen gezielt ansprechen, ohne dabei den Inklusionsgedanken zu unterlaufen (IMIS, 2012, S. 2). Besondere Beachtung sollte dem Umstand geschenkt werden, dass bei der Gewinnung von Ehrenamtlichen bislang der Mund-Propaganda bzw. dem persönlichen/beruflichen Umfeld der aktiven Mitglieder der größte Stellenwert zukommt: Die mit Abstand meisten der Befragten einer repräsentativen Studie (40 Prozent) geben an, ihren Weg in den Katastrophenschutz vor allem über Freunde, Bekannte, Eltern und andere Aktive gefunden zu haben (BIK, 2013, S. 11). In diesem Kontext führen die Befunde anderer Untersuchungen die geringe Beteiligung von Migrant/innen im Zivil- und Katastrophenschutz auf fehlende Kontakte und Netzwerke der Hilfsorganisationen in migrantische Communities hinein bzw. eine fehlende direkte Ansprache derselben zurück (Gesemann, 2013, S. 14; Klausing, 2009, S. 4ff.).

---

<sup>10</sup> Das mag vor allem an den unterschiedlichen methodischen Zugängen und damit verbundenen Vor- und Nachteilen liegen. Während die standardisierte Befragung einerseits aufgrund der großen Stichprobe eine mengenmäßige Repräsentativität behaupten kann, ist sie andererseits aufgrund ihrer Frageform und Erhebungssituation (standardisierte Telefoninterviews) limitiert: Unklar ist sowohl, woran die Befragungsteilnehmer/innen ihre Einschätzung festmachen, als auch, inwieweit sozial erwünschte Antworten gegeben bzw. über die Antwortvorgaben hinausreichende Erklärungen unberücksichtigt blieben. Sofern die Teilnehmer/innen die Frage zur Wahrnehmung der Organisationen vor allem auf deren Zweck und Ziele („Helfen“) beziehen, ist die überwiegend positive Einschätzung nicht verwunderlich. Das qualitative Design der Zielgruppenstudien erlaubte dagegen einen tieferen Zugang zu den subjektiven Wahrnehmungen auf die Einrichtungen, konnte jedoch nur eine wesentlich geringere Anzahl an Personen berücksichtigen und verfolgte einen enggefassten regionalen Fokus.

Die Forderung nach einer Überprüfung der Organisationen auf diskriminierende Strukturen und nach einer neuen, interkulturellen Diversität liegt aufgrund dieser Befunde nahe (ISOKIA, 2012; IMIS, 2012, Gesemann, 2013). Jedoch ist dabei zu bedenken, dass sich die Organisationen dabei in einer ambivalenten Situation befinden: Die Traditionalität des Vereinslebens, die Formen des geselligen Beisammenseins etc. dürften in ihren real existierenden Ausprägungen eine nicht zu unterschätzende Bindekraft entwickeln, welche den bisher engagierten „Stamm“ der Aktiven zusammenhält. Eine Änderung der Organisationskultur hätte demnach den Spagat zu leisten, die Organisationen für neue Gruppen zu öffnen und zugleich den Kern der bisher Aktiven zu halten. Dies dürfte auf der ganz praktischen Handlungsebene im Alltag der Organisationen eine zentrale Herausforderung für die örtlichen Akteure sein.

Das Hauptrekrutierungsfeld für die Einrichtungen stellt bislang die Jugendarbeit dar. Betrachtet man die Zahlen der engagierten unter 18- und über 64-Jährigen im gesamten zivilgesellschaftlichen Assoziationswesen, so zeigt sich, dass 21 Prozent über 64 und 4 Prozent unter 18 Jahre alt sind. Hier weist der Zivil- und Katastrophenschutz gegenüber anderen Engagementbereichen eine Sonderstellung auf. Während im Zivil- und Katastrophenschutz 14 Prozent jünger als 18 Jahre sind und dieser Bereich damit die höchste Engagementquote für diese Altersgruppe überhaupt erreicht, liegt er mit knapp 10 Prozent bei den über 64-Jährigen an letzter Stelle (Krimmer & Priemer, 2013, S. 46). Auf der einen Seite sprechen diese Zahlen für die Bedeutung und den unzweifelhaften Erfolg der Jugendarbeit. Auf der anderen Seite offenbaren sie zugleich die Flanke einer jugendzentrierten Rekrutierungsstrategie. Gerade die Hauptzielgruppe wird angesichts des demografischen Wandels nicht nur immer weiter schrumpfen. „Lenkt man den Blick ... auf die jungen Leute, fällt vor allem deren dramatisch gestiegene regionale Mobilität auf“ (Gensicke & Geiss, 2010, S. 85). In dieser Folge müssen sich die Rekrutierungsbemühun-

gen der Einrichtungen des Zivil- und Katastrophenschutzes auch auf andere Altersgruppen ausweiten, um den zukünftigen Personalbestand sicherstellen zu können.

## **5. Die Rolle von intermediären Organisationen und Wirtschaftsunternehmen für das Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz**

Im vorliegenden Abschnitt wird die Betrachtung auf die Frage hin erweitert, inwiefern intermediäre Organisationen und Wirtschaftsunternehmen als wichtige Akteure bei der Rekrutierung freiwilliger Helfer/innen und der Ausübung des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz eine Rolle spielen. Dabei geht es nicht nur um eine Potenzialanalyse von Kooperationsmöglichkeiten, sondern auch darum, welche Restriktionen sich für das Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz aus der unterschiedlichen Betriebslogik und Handlungsrationalität von Organisationen aus Wirtschaft, Wohlfahrt und Zivilgesellschaft ergeben.

### **5.1 Die Rolle von Wirtschaftsunternehmen**

Der Erste Engagementbericht der Bundesregierung sieht im Zusammenhang mit der Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements eine Schlüsselrolle bei den Unternehmen (Deutscher Bundestag, 2012, S. 7). Ergebnisse einer repräsentativen Befragung durch das Institut der deutschen Wirtschaft lassen eine hohe Unterstützungsbereitschaft bei Unternehmen erkennen: Demnach unterstützen knapp 64 % aller Unternehmen bürgerschaftliches Engagement; der finanzielle Gegenwert der Unterstützungsleistungen liegt bei über elf Milliarden Euro pro Jahr. Rund drei Viertel der engagierten Unternehmen unterstützen die Bereiche „Erziehung,

Kindergärten und Schulen“, gut zwei Drittel (68 Prozent) setzen sich für „Freizeitaktivitäten und Sport“ ein und ein Drittel dieser Firmen unterstützen den Bereich „Umwelt/ Katastrophenhilfe“ (a.a.O. S. 232ff.). Im Hinblick auf die Frage nach dem Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz haben diese Befunde jedoch nur eine bedingte Aussagekraft. Zum einen ist der verwendete Begriff „Katastrophenhilfe“ inhaltlich anders gefasst. In erster Linie bezieht er sich auf Spendenzahlungen für Krisengebiete und Katastrophenregionen im Ausland und nicht auf die hiesige Infrastruktur des Katastrophenschutzes.<sup>11</sup> Zum anderen geht aus der Untersuchung hervor, dass unter allen möglichen Unterstützungsformen die Mitarbeiterfreistellung den kleinsten Anteil ausmacht: „Verschwindend gering ist das monetär bewertete Volumen der Freistellungen von Mitarbeiter/innen für bürgerschaftliches Engagement“ (a.a.O., S. 410) mit weniger als 0,2 % der gegengerechneten elf Milliarden Euro (a.a.O., S. 243 u. 410). „Zeitspenden“ der Unternehmen haben also in der Praxis ein vergleichsweise kleines Gewicht.

In den vorliegenden Studien zum Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz wird die Frage nach der Rolle von Wirtschaftsunternehmen eher marginal, und wenn, dann vor allem im Zusammenhang mit Restriktionen und weniger entlang von Kooperationsmöglichkeiten behandelt (Cronenberg, 2012, S. 41 u. 66; FFG, 2012, S. 37; ISOKIA, 2012, S. 20 u. 71). Kritisch hinterfragt wird vor allem die praktische Unterstützungsbereitschaft der Arbeitgeber für den Katastrophenschutz: Ein wachsendes Problem – vor allem für die Freiwilligen Feuerwehren – sei die geringe Bereitschaft der Unternehmen, Freistellungen für das Ehrenamt in der Praxis zu realisieren (Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern 2013, S. 8ff.). Berichtet wird von Hinweisen, dass Beschäftigte sich in ihren

Arbeitsverträgen verpflichten müssten, keine ehrenamtliche Tätigkeit zu übernehmen (ISOKIA, 2012, S. 71). Diese Tendenz wird einerseits aus der Handlungsrationalität kleiner Unternehmen heraus erklärt: „Stellen Sie sich einen kleinen Handwerksbetrieb vor mit zwei Gesellen. Der eine ist beim Roten Kreuz, der andere bei der Feuerwehr. Wenn etwas passiert und die Leute zum Einsatz müssen, gibt es zwar Verdienstaustausch, die Arbeit muss aber trotzdem erledigt werden“ (FFG, 2012, S. 37). Andererseits wird eine auf kurzfristige Gewinnmaximierung angelegte Strategie vieler Firmen als Faktor identifiziert, welcher mit den Erfordernissen des Ehrenamtes konfligiert und im Widerspruch zu einer Kultur der Anerkennung und Wertschätzung von bürgerschaftlichem Engagement steht (Cronenberg, 2012, S. 41; FFG, 2012, S. 37).

Dabei läge der Schlüssel zu gelingenden Kooperationen zwischen Wirtschaft und Ehrenamt gerade in einer wechselseitigen Anerkennungskultur, welche das im Beruf Erlernte im Ehrenamt und im Ehrenamt Erlerntes im Beruf anzuerkennen und zu nutzen vermag (Cronenberg, 2012, S. 66). Ein beidseitiger Vorteil könne dann entstehen, wenn Firmen ihre Unterstützung für den Zivil- und Katastrophenschutz marketingwirksam bei der Imagepflege (IRG, 2013, S. 24) oder als ein Element von *employer branding* zur Steigerung ihrer Arbeitgeberattraktivität einsetzen.<sup>12</sup>

## 5.2 Kooperationen mit intermediären Organisationen

Intermediäre Organisationen, begriffen als vermittelnde Instanzen zwischen Zivilgesellschaft und Politik und angesiedelt im Dritten Sektor zwischen Staat und Markt, bilden den institutionellen Kern des bürgerschaftlichen Engagements. Die Träger der Freien Wohlfahrtspflege,

---

<sup>11</sup> Es handelt sich also um klassische Formen des *corporate giving*: Spenden, Mäzenatentum, die Überlassung betrieblicher Gerätschaften etc. (Hermanns & Thurm, 1999, S. 41).

---

<sup>12</sup> Vgl. z.B. die Aktion „Partner der Feuerwehr“ des Deutschen Feuerwehrverbandes. Hier werden Arbeitgeber, die ehrenamtliche Feuerwehrangehörige beschäftigen und diese bei der Ausübung ihres Dienstes unterstützen, mit einer Plakette ausgezeichnet ([www.dfv.org](http://www.dfv.org)).

Interessenverbände, Bürgerinitiativen, Stiftungen usw., aber auch die Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes stehen seit jeher auf einem zivilgesellschaftlichen Fundament und sind daher nicht nur Treiber, sondern gleichermaßen Getriebene des sozialen Wandels. Daher betreffen die im Einleitungskapitel angedeuteten gesellschaftlichen Prozesse (Individualisierung der Gesellschaft, Pluralisierung von Lebensstilen und der damit einhergehende Strukturwandel des Ehrenamtes) alle intermediären Organisationen, nicht nur die Einrichtungen und Dienste des Zivil- und Katastrophenschutzes. Mit den knapper werdenden Zeitbudgets und der steigenden regionalen Mobilität in der Bevölkerung ist im „Dritten Sektor“ ein regelrechter Wettbewerb um die Ressource Ehrenamt entstanden, der sich durch den demografischen Wandel noch weiter verschärfen wird (Mai & Swiaczny, 2008). Eine wichtige Frage ist nun, welche Rolle in dieser Situation Kooperationen zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen spielen, die dazu beitragen, Synergieeffekte jenseits der Konkurrenzsituation zu generieren.

In den vorliegenden Untersuchungen zum Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz spielen intermediäre Organisationen nahezu keine Rolle – sie werden dort allenfalls als Konkurrenten im Wettbewerb um Engagementpotenziale, nicht aber als Kooperationspartner behandelt (ISOKIA, 2012, S. 60; Cronenberg, 2012, S. 4; 34f. u. 62). Lediglich in einer der Zielgruppenstudien wird über erste Kooperationsversuche zwischen den Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes und Migrantenorganisationen mit Blick auf neue Rekrutierungsmöglichkeiten reflektiert (IMIS, 2012, S. 2 u. 50).

Dabei dürften gerade die Hilfsorganisationen im Zivil- und Katastrophenschutz vor der Herausforderung stehen, ihre Kooperationsfähigkeit im jeweiligen lokalen Umfeld strategisch zu definieren. Dies betrifft erstens die Kooperationsmöglichkeiten mit anderen lokalen Vereinen und Organisationen: Diese könnten wichtige Zugänge bilden, um zum einen auf eine Verbesserung der Selbstschutzfähigkeit der Bevölkerung hinzuwir-

ken und zum anderen bereits im Vorfeld von Katastrophenfällen potenzielle zusätzliche freiwillige Helfer/innen anzusprechen bzw. mögliche Unterstützungsleistungen aus den Vereinen abzustimmen. Zweitens ist der Blick auf die Kooperationsmöglichkeiten zwischen den lokalen Gliederungen der Hilfsorganisationen zu lenken. Aus dem Bereich des Sports sind bereits seit längerem Zusammenschlüsse von Vereinen zu Spielvereinigungen bekannt, wenn in bestimmten Sportarten die Mitgliederzahlen für eine Aufrechterhaltung des Spielbetriebs nicht mehr ausreichen. Für die Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes wäre systematisch der Frage nachzugehen, inwiefern nicht Kooperationen oder Zusammenschlüsse lokaler Gliederungen zu einer Stärkung der Funktionsfähigkeit und zu Synergien führen können. Im Bereich der Feuerwehren werden gemeindeübergreifende Kooperationen und neue Arbeitsteilungen zwischen den Wehren bereits intensiv diskutiert (Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern, 2013; Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt, o.J.).

## **6. Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen**

Ehrenamtliches Engagement ist weder ausschließlich eine Frage individueller Neigungen und Interessen, noch allein das Resultat organisationaler Rekrutierungsstrategien. Die Entwicklung bürgerschaftlicher Aktivitäten wird vielmehr von weiteren Rahmenbedingungen und gesellschaftlichen Akteuren beeinflusst. So hat der Bund im Zuge seiner Engagementstrategie diesen Bereich in den vergangenen Jahren zum Gegenstand politischer Gestaltungsbemühungen gemacht. Im ersten Engagementbericht der Bundesregierung wird vor allem die Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen sowie der Stellenwert einer Politik der Ermöglichung („enabling“) bürgerschaftlichen Engagements hervorgehoben (Braun, 2013, S. 6; Hüther et al.,

2012, S. 35 u. 403). In diesem Abschnitt geht es deshalb darum, eine Abschätzung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren vorzunehmen und die Ansatzpunkte für politische Rahmensetzungen im Spannungsfeld von Staat, Markt und Zivilgesellschaft herauszuarbeiten.

## **6.1 Gesellschaftliche Rahmenbedingungen: Engagementbereitschaft zwischen Familie, Beruf und Freizeit**

Die wichtigste gesellschaftliche Voraussetzung für ehrenamtliches Engagement scheint zweifelsfrei gegeben und ausreichend empirisch belegt: Die Engagementbereitschaft in der Bevölkerung ist im Zeitraum von 1999 bis 2004 um 11 % auf 32 % und von 2004 bis 2009 um weitere 5 % auf 37 % angestiegen.<sup>13</sup> Zusammen mit den bereits aktiv Engagierten (36 %) beläuft sich das Potenzial damit aktuell auf insgesamt rund 73 % der Bevölkerung ab 14 Jahren (vgl. Gensicke & Geiss, 2010, S. 127ff.). Bemerkenswert ist an dieser Stelle der Umstand, dass die Engagementquote (also die Zahl der tatsächlich ehrenamtlich Tätigen) trotz des deutlichen Anstiegs der Engagementbereitschaft seit 2004 stagniert. In diesem Zusammenhang deutet sich eine weitere wichtige gesellschaftliche Voraussetzung an, die die Autor/innen des Freiwilligensurveys folgendermaßen zum Ausdruck bringen: „Freiwilliges Engagement beansprucht zeitliche Ressourcen, die mit Bildung und Ausbildung, Erwerbsarbeit und Familienarbeit vereinbart werden müssen“ (a.a.O., S. 196). Am häufigsten engagiert sind diejenigen Personen, so ein zentraler Befund, die ihre Sozialzeit (jenseits von Erwerbs- bzw. Ausbildungstätigkeiten) am besten planen können (vgl. a.a.O., S. 11). Damit sind aber keineswegs nur die individuellen Planungskompetenzen angesprochen. Generell nehmen die arbeitsweltlichen Anforderungen an die zeit-

liche Flexibilität der Menschen zu (Hielscher, 2006; Seifert, 2005) – mit Risiken für die Planbarkeit innerhalb eines straffer werdenden Zeitregimes von miteinander konkurrierenden Anforderungen. Vor allem für Beschäftigte in Schichtarbeit ist ein ehrenamtliches Engagement schwierig; andere hingegen profitieren von flexiblen Arbeitszeiten, die auch Zeitsouveränität im Alltag erlauben (Seifert, Groß & Mayland, 2012). Neben den zeitlichen Faktor tritt in diesem Kontext ein an anderer Stelle (vgl. Kapitel 4) bereits angesprochener räumlicher Aspekt: Die deutlich gestiegene regionale Mobilität (besonders in den jüngeren Teilen) der Bevölkerung dürfte mit Blick auf die Möglichkeiten für ehrenamtliches Engagement etwaige Zeitkonflikte noch verschärfen.

Auch die Ergebnisse der durch das BBK vergebenen Studien verweisen auf einen Handlungsbedarf in den Politikfeldern der Arbeitsmarkt- und (Aus-)Bildungspolitik. Vor allem arbeitsmarktgetriebene Flexibilisierungsanforderungen sowie verdichtete Schul-, Ausbildungs- und Studienzeiten führten dazu, „dass Schüler, Studenten und Arbeitstätige keine Zeit mehr haben“ (ISOKIA, S. 51f.; IMIS, 2012, S. 49), um sich im Zivil- und Katastrophenschutz zu engagieren. Vor dem Hintergrund der politischen Reformen im Bildungswesen (achtjähriges Gymnasium, Bologna-Prozess), die sich „mit der Verdichtung und Verkomplizierung der Phasen der Ausbildungs-, Berufs- und Familieneinmündung verknüpft haben, stehen das Engagement der Jugend und damit ihr wichtiger Beitrag zur Zivilgesellschaft unter Druck“ (Gensicke & Geiss, 2010, S. 110). Insbesondere die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt stellten für den Zivil- und Katastrophenschutz möglicherweise „schon jetzt ein viel größeres Problem dar als der demografische Wandel in 20 Jahren“ (Cronenberg, 2012, S. 50). Hier seien nicht nur die Arbeitgeber gefordert, sondern ebenso der Gesetzgeber, für entsprechende Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Ehrenamt, Familie und Beruf Sorge zu tragen (a.a.O., S. 68).

---

<sup>13</sup> Ein Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz können sich 4 % „sehr gut“ und 21 % „schon“ vorstellen (vgl. BIK, 2013, S. 33).

Dass die bisherigen Formen von unternehmerischem Beistand für die Förderung des Ehrenamtes im Zivil- und Katastrophenschutz nur eine marginale Rolle spielen, wurde bereits an anderer Stelle angesprochen (vgl. Kapitel 5.1). Der Freiwilligensurvey hebt in diesem Zusammenhang ausdrücklich die besonders starke Abhängigkeit der Freiwilligen in den Hilfsorganisationen von der Unterstützung durch ihre Arbeitgeber hervor. Gerade in diesem Bereich wird jedoch im Zeitraum von 2004 bis 2009 eine rückläufige Tendenz bei der Unterstützungsbereitschaft durch Unternehmen berichtet, weswegen die Autor/innen des Freiwilligensurveys hier Verbesserungsbedarfe konstatieren (vgl. Gensicke & Geiss, 2012, S. 271ff.).

Angesichts der skizzierten Herausforderungen ist es im Einzelfall offenbar schwierig, Engagementbereitschaft in konkrete ehrenamtliche Aktivitäten zu überführen. Insofern erscheint die Beurteilung der Entwicklung im Freiwilligensurvey plausibel, dass „allein das Halten der Engagementquote im besagten Zeitraum [von 2004 bis 2009] eine große Leistung darstellt“ (Gensicke & Geiss, 2010, S. 128). Da die Entscheidung für oder gegen ein ehrenamtliches Engagement also nicht alleine von der individuellen Motivation abzuhängen scheint, sondern gleichermaßen von verfügbaren Ressourcen, ist die Betrachtung auf die Rahmensetzung für die Ressourcenverteilung, also auf die „Engagement ermöglichende Infrastruktur“ hin zu erweitern.

## 6.2 Prämissensetzung der Engagementpolitik zwischen Staat und Markt

Aus gesellschaftspolitischer Perspektive steht die Frage der Engagementförderung in einem Spannungsfeld: Zum einen können Bürgersinn und Ehrenamt per definitionem nicht staatlich verordnet werden. Zum anderen kann aber von einem so starken Bedarf und Interesse an einer aktiven Zivilgesellschaft ausgegangen werden, dass die Engagementthematik wohl kaum von der politischen Agenda gestrichen und gänzlich

dem Bereich des Privaten und Zufälligen überlassen werden könnte. Zugleich ist – wie bereits angeklungen – der private Raum Zielort öffentlicher, aber auch wirtschaftlicher (und manchmal widerstreitender) Interessen, sei es in familien- oder bildungspolitischer Hinsicht, sei es in Fragen der beruflichen Mobilität, der Arbeitszeitflexibilität, der Konsum- oder Freizeitgestaltung (vgl. IMIS, 2012, S. 49).

Die Probleme dieser Überlagerung für das Ehrenamt treten im politischen Diskurs jedoch eher in den Hintergrund. Im Gegenteil, die Debatte um „Aktivierung und Ermöglichung“ (BMAS, 2010, S. 65f.) bürgerschaftlichen Engagements bleibt im Wesentlichen beim Appell an die Verantwortung der Bürger/innen. Sie behauptet einerseits die Notwendigkeit des „ausgewogenen, komplementären Zusammenwirkens der Aktivitäten des Staats, der Bürgergesellschaft und der Wirtschaft“ (Deutscher Bundestag, 2012, S. 35), um das Engagement weiterzuentwickeln. Andererseits enthält der Erste Engagementbericht der Bundesregierung wenig Genaueres zu konkreten staatlichen Vorhaben für die Ausgestaltung der avisierten „Kultur der Mitverantwortung“. Die ordnungspolitischen Grenzen der Staatstätigkeit werden dagegen umso deutlicher markiert: Jedwede Einschränkungen der Wettbewerbsfähigkeit zugunsten der Förderung von bürgerschaftlichem Engagement seien ordnungspolitisch inakzeptabel bzw. ein „mit Blick auf die soziale Marktwirtschaft höchst fragwürdiges Verhalten“ (a.a.O., S. 37). In der Konsequenz fokussiert die staatliche Förderprogrammatik auch nicht auf Möglichkeiten der Regulierung oder rechtlichen Inpflichtnahme der Privatwirtschaft zur Unterstützung von ehrenamtlichem Engagement, sondern appelliert an die freiwillige Selbstverpflichtung von Unternehmen im Geiste der *corporate social responsibility*<sup>14</sup> (BMAS, 2010).

---

<sup>14</sup> Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat hierzu einen Nationalen Aktionsplan zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) herausgegeben.

Insofern wird im Dreieck von Staat, Zivilgesellschaft und Markt Letzterem eine eindeutige Vorrangstellung eingeräumt. Durch diese Setzung werden die Handlungsspielräume der Engagementpolitik limitiert, weil einer Inpflichtnahme von Wirtschaftsunternehmen für zivilgesellschaftliche Anforderungen von vornherein sehr enge Grenzen gezogen sind.

### **6.3 Incentivierung und Regulierung als Ansatzpunkte der Engagementförderung**

Grundsätzlich bestehen für politische Akteure zwei wesentliche Strategieansätze, um bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen. Auf der einen Seite können Anreize gesetzt werden, die bürgerschaftliches Engagement oder die Unterstützung von Engagement (etwa durch Unternehmen) symbolisch oder materiell honorieren. Auf der anderen Seite kann der Gesetzgeber durch gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen Bürger/innen und Wirtschaft zu zivilem Engagement bzw. zu dessen Unterstützung verpflichten. In der politischen Praxis besteht in der Regel immer ein Mix aus diesen beiden komplementären Elementen.

Im Kontext von Incentivierungsstrategien stehen die Bemühungen, über Förderpreise eine Kultur der Anerkennung und Wertschätzung von ehrenamtlichem Engagement zu entwickeln. Eine der ausgewerteten Studien hatte die Evaluation des Förderpreises „Helfende Hand“ des Bundesinnenministeriums sowie weiterer Förderpreise zum Ziel (IRG, 2013). Die Auszeichnung des BMI wird seit 2009 jährlich vergeben und hebt darauf ab, „innovative Konzepte“, „Jugend- und Nachwuchsarbeit“ sowie „vorbildliches Arbeitgeberverhalten“ im Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes zu prämiieren. Somit richtet sich die Förderung nicht nur an aktiven Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen, sondern ebenso an Unternehmen, die das Engagement ihrer Beschäftigten unterstützen oder dem Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz über besondere Kooperationsformen einen Dienst erweisen.

Die Ergebnisse der aktuellen Evaluation des Bundesförderpreises heben vor allem die symbolische Wirkung des Preises mit der öffentlichkeitswirksamen Verleihung durch den Bundesinnenminister hervor. Die Empfehlungen zielen darauf, die prämierten Projekte noch stärker als bisher im Sinne von „best practice“ aufzubereiten und langfristig zu begleiten, „um deren Effektivität und Effizienz zu überprüfen und ggf. zu erhalten“ (a.a.O., S. 53). Weitere incentivierende Maßnahmen werden in den Studien vereinzelt angedeutet, standen aber nicht im Zentrum der Analysen. Dazu gehören z.B. die Diskussionen um Anreize für den Jugendfreiwilligendienst oder um rentenpolitische Gratifikationen für Bürger/innen mit langen Dienstzeiten bei der Feuerwehr. Entsprechende Regelungen für eine „Feuerwehrrente“ bestehen z.B. in Thüringen und Sachsen-Anhalt, wurden in Niedersachsen aber abgelehnt (Cronenberg; 2012, S. 63f.; Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2010, S. 69ff.). Generell greifen Incentivierungsansätze in den Wettbewerb der zivilgesellschaftlichen Organisationen um die engagementbereiten Bürgerinnen und Bürger ein. Insofern stehen solche Ansätze unter einem Legitimationsdruck zu begründen, warum einzelne Engagementbereiche oder Engagementformen gegenüber anderen besonders aufgewertet werden (sollen) (Cronenberg, 2012, S. 21).

Mit Blick auf die politische Regulierung sind in den Studien zum Zivil- und Katastrophenschutz an verschiedenen Stellen die Aussetzung der allgemeinen Wehrpflicht bzw. die damit verbundenen personellen Einbrüche durch den Wegfall des Wehersatzdienstes thematisiert worden (vgl. IMIS, 2012, S. 22; FFG, 2012, S. 37; ISOKIA, 2012, S. 54, 59-62 u. 113). Die früher mögliche freiwillige Verpflichtung zum Dienst in den Hilfsorganisationen als Alternative zum Wehrdienst brachte den Organisationen „einen steten Zufluss neuer Helfer“ (THW, 2012, S. 8). Die Politik wird in dem Punkt kritisiert, hier für keinen suffizienten Ersatz gesorgt zu haben. Weder das Freiwillige Soziale Jahr noch der neu eingeführte Bundesfreiwilligendienst seien geeignete Model-

le, um die ausbleibenden Ersatzdienstleistenden zu kompensieren (vgl. ISOKIA, 2012, S. 52). Im Kontext der Diskussion um die Zukunft des Brandschutzes werden Überlegungen zu den Möglichkeiten angestellt, Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zur aktiven Mitwirkung in der Freiwilligen Feuerwehr zu verpflichten (Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern, 2013, S. 10). In diesen Strategieansatz fallen auch Forderungen, die Freistellungsansprüche von Arbeitnehmer/innen im Betrieb für ehrenamtliches Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz (z.B. für Übungen und Schulungen) auszuweiten oder eine „Ehrenamtsquote“ für die Belegschaften von Betrieben einzuführen (a.a.O., S. 10 u. 30).

Bislang scheint offen, welche Schwerpunkte und Akzente die neu gewählte Bundesregierung in der Engagementpolitik setzen wird. Der Engagementbericht der Vorgängerregierung zieht enge „rote Linien“ für die Spielräume einer ordnungspolitisch getragenen Stärkung des ehrenamtlichen Engagements. Wenn es von Seiten der Politik als „fragwürdiges Verhalten“ betrachtet wird, durch Engagementförderung einen Wettbewerbsnachteil zu riskieren, weshalb sollen sich dann ausgerechnet Wirtschaftsunternehmen dazu aufgefordert fühlen, dies freiwillig zu tun? Solange diese strategischen Fragen der Engagementpolitik nicht entschieden sind, liegt die Hauptlast der Verantwortung für die Leistungsfähigkeit des Zivil- und Katastrophenschutzes bei den Hilfsorganisationen.

## 7. Handlungsempfehlungen

Die analytische Auswertung der vorliegenden Studien sowie der Forschungsliteratur hat gezeigt, dass der Zivil- und Katastrophenschutz vor erheblichen Herausforderungen steht. Diese Herausforderungen betreffen zum einen die Rekrutierungsstrategien und die Organisationspraxis der Hilfsorganisationen in diesem Feld, aber auch die politischen Strategien zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements insgesamt.

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 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 Hilfsorganisationen 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/innen 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 vorge-

legten 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 Hilfsorganisationen, 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 Hilfsorganisationen 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 Interventionsbe-

reichen gebündelt. Nach Durchführung und Auswertung der Studien sind nun die verantwortlichen Entscheider in den Hilfsorganisationen 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.

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.

## **Fokus: Hilfsorganisationen**

### **7.1 Optimierung der Öffentlichkeitsarbeit und Außendarstellung**

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

Dies gilt insbesondere für die bisher unterrepräsentierten Zielgruppen der Frauen, Migrant/innen und Senior/innen, 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 Hilfsorganisationen, 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, Migrant/innen und Senior/innen**

Die Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit sollten sich direkt an die avisierten neuen Zielgruppen richten – der explizite Einbezug von Frauen, Migrant/innen und Senior/innen 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, Plakatpräsenz, Flyer etc.), als auch kurzfristigen Formen (Standpräsenz, 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 Hilfsorganisationen ihre aktiven Ehrenamtlichen darauf orientieren, in ihrem Freundes- und Bekanntenkreis gezielt auch Frauen, Migrant/innen und Senior/innen für ein Engagement zu motivieren. Insofern ist die nach außen gerichtete Öffentlichkeitsarbeit durch eine binnenorientierte Einbindung und Aktivierung der Helfer/innen für die Mitgliederwerbung zu begleiten.

**b) Mehrsprachigkeit im Außenauftritt**

Schriftliche Informationen zum Zivil- und Katastrophenschutz, zu dessen Tätigkeiten und insbesondere zu den Möglichkeiten, sich dort eh-

renamtlich 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) Geschlechtergerechte Sprachgestaltung (*gendering*)**

Die gezielte Adressierung von Frauen sollte in einer geschlechtergerechten Sprache erfolgen (z.B. bei Funktionsbezeichnungen: „Feuerwehrafrau“, „Sanitäterin“ etc.).

**d) Einheitliche Internetauftritte der jeweiligen Hilfsorganisationen**

Die Hilfsorganisationen 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. Dieses Format sollte die unter a), b) und c) genannten Punkte berücksichtigen und ein professionell-repräsentatives Außenbild gewährleisten. Zielgruppenspezifische Darstellungen und Angebote, welche von den jeweiligen Bundes- und Landesverbänden der Hilfsorganisationen den lokalen Gliederungen zur Verfügung gestellt werden sollten, könnten in dieses Format integriert werden.<sup>15</sup>

**e) Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Hilfsorganisationen**

Als weitere Maßnahme wird empfohlen, die Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Hilfsorganisationen systematisch zu koordinieren. Primär

---

<sup>15</sup> In der Praxis gibt es bereits Webseiten, auf denen die Hilfsorganisationen sogar ein gemeinsames Portal zur Gewinnung von Freiwilligen betreiben. Mithilfe verschiedener Tools werden Interessierten anhand ihrer spezifischen Neigungen und Wünsche infrage kommende Hilfsorganisationen vorgeschlagen, deren Standorte auf einer Karte angezeigt (inkl. Entfernung zum Wohnort des Interessenten) und Kontaktdaten von Ansprechpartnern vermittelt (siehe z.B. <http://helfenkannjeder.de>).

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 Hilfsorganisationen zu entwickeln und zu verbreiten. Zu prüfen ist dabei, inwieweit das BBK eine koordinierende Rolle für diese Kooperation übernehmen könnte (vgl. Abschnitt 7.6).

## 7.2 Kulturwandel der Organisationen

In der Organisationskultur bündeln sich die im Laufe der Zeit von den Mitgliedern der Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes entwickelten (und sich stetig wandelnden) Werte-, Denk- und Handlungsmuster. Diese Muster prägen einerseits das Innenleben der Organisationen, indem aus ihnen informelle Ordnungsprinzipien hervorgehen, die sich mitunter auch in formale Strukturen verwachsen (z.B. in der Binnenorganisation und Prozessauslegung). Dasselbe kulturelle Gepräge findet sich andererseits auch im organisationalen Auftreten nach außen. In dieser Doppelfunktion trägt die Organisationskultur maßgeblich zur passiven und aktiven Selektion von Organisationsmitgliedern bei. Als ein wesentlicher Inklusionsmechanismus ist die Organisationskultur der Hilfsorganisationen ein wichtiger Interventionsbereich für die Fragestellung, wie neue ehrenamtliche Helfer/innen für den Zivil- und Katastrophenschutz gewonnen werden können.

Die traditionelle Prägung der Hilfsorganisationen als Einheiten mit gestaffelten Hierarchien, fester Arbeitsteilung, klaren Zuständigkeitsbereichen und einem starken regionalen Fokus gerät zum einen zunehmend in Konflikt mit den Strukturbedürfnissen des „neuen“ Ehrenamtes. Zum anderen entwickeln Kontinuität und Traditionalität als Kulturmerkmale der Einrichtungen des

Zivil- und Katastrophenschutzes vor allem für den bisherigen aktiven Stamm an Ehrenamtlichen eine große Bindekraft. Zur Förderung der Teilhabe insbesondere von Frauen und Migrant/innen werden den Hilfsorganisationen folgende Maßnahmen zur Organisationsentwicklung vorgeschlagen, die einen Kulturwandel unterstützen sollen:

### a) Interkulturelle Öffnung des Zivil- und Katastrophenschutzes

Neben der direkten Ansprache von Menschen mit Migrationshintergrund und den entsprechenden Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit (vgl. 7.1. a u. b) gilt es, in den Hilfsorganisationen eine Willkommenskultur zu fördern. Dazu ist es notwendig, einen offenen Diskurs unter den Mitgliedern zu initiieren, welche Entwicklungschancen in den jeweiligen Einrichtungen durch eine interkulturelle Öffnung gesehen werden, aber auch, welche Ressentiments und ggf. diskriminierenden Strukturen vorherrschen. Zur Unterstützung dieses Prozesses und zur Stärkung der interkulturellen Kompetenzen könnten interkulturelle Trainings durchgeführt und in die Ausbildung der Einsatzkräfte integriert werden.

Ein weiterer Schritt in Richtung interkulturelle Öffnung kann über die Kontaktaufnahme und ggf. Kooperation mit den Migrantendachorganisationen und deren lokalen Gliederungen sowie über die Beteiligung an interkulturellen Veranstaltungen erfolgen. Die Gewinnung von Promotoren bzw. Multiplikatoren in die migrantischen Communities hinein sollte ebenfalls ein Ziel sein. Darüber hinaus können in den Hilfsorganisationen Lotsenmodelle dazu beitragen, Migrant/innen den Zugang zu einem ehrenamtlichen Engagement zu erleichtern und Interkulturalität als Ansinnen des Zivil- und Katastrophenschutzes nach außen sichtbar zu machen. Eine Lotsenfunktion könnte von aktiven Mitgliedern (ggf. mit eigenem Migrationshintergrund) übernommen werden, die in den Hilfsorganisationen nach innen und außen als ständige Ansprech-

partner/innen für alle Belange der interkulturellen Öffnung zuständig sind.<sup>16</sup>

### **b) Gender Mainstreaming**

Komplementär zu einer gezielten und geschlechtergerechten Anwerbung von Frauen für ein Ehrenamt im Rahmen der Optimierung der Öffentlichkeitsarbeit (vgl. 7.1 a u. c) sollte auch die Organisationskultur dazu beitragen, eine funktionale Segmentierung von Aufgaben und Kompetenzzuschreibungen nach Geschlechtern aufzuheben. Dazu wird den Hilfsorganisationen die Förderung von Frauen in Leitungspositionen ebenso nahegelegt wie eine paritätische Einbindung von Frauen in Entscheidungsprozesse. Eine Maßnahme könnte die Einrichtung von getrennten Leitungs- bzw. Führungsseminaren für Frauen und Männer darstellen.

Zum Zweck der Förderung der Vereinbarkeit von Ehrenamt und Familie (insbesondere auch für alleinerziehende Eltern) könnten die Hilfsorganisationen außerdem Kinderbetreuungsangebote zur Verfügung stellen.

## **7.3 Neugestaltung der Arbeits- und Ausbildungsorganisation**

Die Arbeitsorganisation als planvoller und zielgerichteter Versuch der Hilfsorganisationen, das Zusammenwirken ihrer freiwilligen Helfer/innen auf die Erfüllung des Organisationszweckes hin zu koordinieren und die Organisation der Mitgliederausbildung zur Schaffung einer qualifikatorischen Grundlage zur Aufgabenerfüllung, haben maßgeblichen Einfluss auf die Partizipationsmöglichkeiten im Zivil- und Katastrophenschutz. Aus diesem Grund stellen die Binnenorganisation und die Prozessauslegung sowie die Gestaltung der Ausbildung der Einsatzkräfte in den Hilfsorganisationen wichtige Interventionsbereiche dar, wenn es darum geht, Teilhabebear-

rieren für ehrenamtliche Helfer/innen abzubauen und neue Zugangswege zu eröffnen.

Mit Blick auf den Zweck des Zivil- und Katastrophenschutzes ergeben sich hohe Anforderungen an die Funktionstüchtigkeit seiner Einheiten, welche sich in unterschiedlichen Regelungen der Arbeitsorganisation und in den Qualifizierungsstandards der Hilfsorganisationen widerspiegeln. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung (Nachwuchsmangel, steigende Zahl älterer Menschen) und des gesellschaftlichen Wandels (regionale Mobilität, Flexibilisierung, Werte-/Motivwandel des Ehrenamtes etc.) scheinen auf den ersten Blick nur schwer kompatibel mit den Funktionalitätsansprüchen des Katastrophenschutzes. Auf den zweiten Blick zeigen sich gleichwohl Gestaltungsspielräume bei der Arbeits- und Ausbildungsorganisation, deren Nutzung auch die Potenziale des demografischen Wandels erkennen lässt, an die die folgenden Maßnahmen anschließen:

### **a) Flexibilisierung der Altersgrenzen**

Die formale Regulierung des Ausscheidens aus dem aktiven Dienst ab einem bestimmten Alter sollte um Einzelfallregelungen erweitert werden, die es dienstwilligen und -tauglichen älteren Einsatzkräften (oder Interessenten) ermöglichen, ehrenamtlich aktiv zu bleiben (bzw. zu werden). Die demografische Entwicklung korrespondiert nicht nur mit einer steigenden Lebenserwartung der Bevölkerung, sondern auch mit einem besseren Gesundheitszustand im höheren Alter, wodurch sich auch die Zeitspanne für eine potenzielle aktive Beteiligung verlängert. Eine Lockerung der Altersgrenzen würde dazu beitragen, die größer werdende Zielgruppe der „aktiven Älteren“ für ein Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz zu adressieren.

### **b) Neuorganisation von Arbeitsprozessen**

Im Vordergrund steht die Identifizierung von Tätigkeiten, die ohne (oder mit geringerer) Qualifikation und/oder eingeschränkter körperlicher Leistungsfähigkeit (z.B. von Senior/innen) oder auch zeitlich befristet übernommen werden können. Diese weniger voraussetzungsvollen

---

<sup>16</sup> Ein umfassendes Konzept zur Interkulturellen Öffnung als selbstverantworteter, systematischer und zielgerichteter Prozess der Organisationsentwicklung liegt z.B. beim Deutschen Roten Kreuz bereits vor (DRK, 2011).

Aufgaben könnten bspw. im administrativen Bereich, der Versorgung und Wartung, der Ausbildung oder der Öffentlichkeitsarbeit liegen. Dabei geht es nicht nur um eine altersgerechte Arbeitsteilung. Auf diese Weise könnten auch Möglichkeiten zu stärker projektbezogenen Formen des Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz entstehen, komplementär zu den Bedürfnissen des neuen Ehrenamtes.

### **c) Anerkennung alternativer Qualifikationen**

Es gilt zu prüfen, inwieweit alternative Qualifikationen, die im Beruf oder anderweitig erworben wurden, als funktionale Äquivalente für bestimmte Ausbildungsstufen anerkannt werden können. Eine so gestaltete Flexibilisierung des Ausbildungssystems könnte Interessierten einen „Quereinstieg“ ins Ehrenamt erleichtern und den zeitlichen Qualifizierungsaufwand für die Einrichtungen und die neuen Mitglieder reduzieren.

## **7.4 Ausweitung von Kooperationen**

Das überinstitutionelle Zusammenwirken von Einrichtungen des Katastrophenschutzes und anderen intermediären Organisationen wie Sport- und Kulturvereine, Träger der Freien Wohlfahrtspflege, Interessenverbände etc. eröffnet allen beteiligten Akteuren Optionen, wechselseitig voneinander zu profitieren. Aus Perspektive der Hilfsorganisationen böte eine verstärkte einrichtungsübergreifende Kooperation vor allem die Möglichkeit, ihren Netzwerkradius zu vergrößern und neue Einsatzkräfte (auch aus dem Kreis bisher unterrepräsentierter Zielgruppen) zu gewinnen. Die Kooperationsbereitschaft stellt also einen weiteren Interventionsbereich zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Zivil- und Katastrophenschutzes dar.

In der Breite scheinen die lokalen Gliederungen der Hilfsorganisationen bisher keinen systematischen Kooperationsstrategien zu folgen. Als Hürde ist in diesem Zusammenhang der Wettbewerb zwischen den Dritte-Sektor-Einrichtungen um die „Ressource Ehrenamt“ zu betrachten. Vor diesem Hintergrund sollten

Kooperationsangebote sensibel gestaltet werden und nicht auf Mitgliederabwerbung abstellen, sondern auf gemeinsamen Interessen zwischen den Kooperationspartnern fußen (z.B. die beidseitige Nutzung von Infrastruktur). Im Folgenden werden Maßnahmenempfehlungen vorgeschlagen, die eine Stärkung der Kooperationsbereitschaft zum Gegenstand haben:

### **a) Kooperation und Vernetzung mit anderen Organisationen**

Der starke kommunale Handlungsradius und regionale Bezug der Hilfsorganisationen kann als wichtige Ressource betrachtet werden, um mit lokalen Vereinen etc. einen gemeinsamen Interessenbezug herzustellen. So könnten auf der einen Seite die Hilfsorganisationen anbieten, mit Hilfe ihrer Infrastruktur die Aktivitäten der Vereine (Feste, Aktionen) zu unterstützen. Im Gegenzug könnten die Hilfsorganisationen über die Aktivitäten des Katastrophenschutzes, der Gefahrenabwehr und über die Selbstschutzzfähigkeit aufklären und auf die Möglichkeiten des ehrenamtlichen Engagements hinweisen. Mancherorts sind diese Kooperationen schon jetzt gelebte Praxis – dennoch sollten die lokalen Gliederungen der Hilfsorganisationen systematisch reflektieren, inwieweit hier vor Ort noch unausgeschöpfte Potenziale liegen.

### **b) Prüfung von Möglichkeiten zu Zusammenschlüssen zwischen lokalen Gliederungen der Hilfsorganisationen**

Es gilt zu prüfen, inwieweit Zusammenschlüsse auf der regionalen Ebene zwischen einzelnen Gliederungen verschiedener Hilfsorganisationen synergetisch sinnvoll sein könnten. Voraussetzungen dazu wären systematische Bestandsaufnahmen der Hilfsorganisationen zu ihrer personellen und technischen Leistungsfähigkeit vor Ort (vgl. Abschnitt 7.9). In einem Abgleich zwischen den Hilfsorganisationen könnte ggf. ausgelotet werden, wo örtliche Arbeitsteilungen, wechselseitige Spezialisierungen oder die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen (z.B. Fahrzeugen) möglich sind, um die Organisationen von dem Druck der schwindenden Ehren-

amtsressource zu entlasten. Im Bereich der Konzeptentwicklung der Freiwilligen Feuerwehren sind diese Elemente bereits aufgenommen worden.

### **c) Schaffung von Zuständigkeiten und Unterstützung der lokalen Gliederungen**

Der Stellenwert der Kooperationsthematik könnte sich organisational in der Zuweisung von Verantwortlichkeiten an Personen (Kooperationsbeauftragte) widerspiegeln, die in den örtlichen Gliederungen eigens für die Kontaktaufnahme und -pflege zuständig sind. Ggf. kann diese Verantwortlichkeit mit der Aufgabe einhergehen, vor Ort die Öffentlichkeitsarbeit insgesamt wahrzunehmen. Dies wäre eine Erweiterung der klassischen Aufgabe eines „Pressesprechers“.

Die vorangegangenen Handlungsempfehlungen und Maßnahmenempfehlungen enthalten vielerlei Vorschläge zur Öffentlichkeitsarbeit, Zielgruppenansprache, zu Organisations- und Kooperationsprozessen, die von den ehrenamtlich aktiven Helferinnen und Helfern in den Gliederungen vor Ort umgesetzt werden müssten. Diese Aufgaben sind komplex und neben dem „Alltagsbetrieb“ der Schulungen, Übungen und der Gerätepflege zu leisten. Zur Unterstützung der lokalen Gliederungen wird den überörtlichen Ebenen (Landes- bzw. Bundesverbänden) empfohlen, eine Handlungshilfe zum „Empowerment“ des Ehrenamtes zu entwickeln, die praktisch umsetzbare Maßnahmen und Tipps und ggf. Gute-Praxis-Beispiele zusammenfasst und den lokalen Gliederungen zur Verfügung gestellt wird.

## **Fokus: Wirtschaftsakteure**

### **7.5 Einbindung von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen für die Belange des bürgerschaftlichen Engagements**

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.

Kammern, Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände sowie Gewerkschaften können maßgeblich dazu beitragen, die Unternehmen für diesen Aspekt gesellschaftlicher Verantwortung zu sensibilisieren und die spezifischen Interessen der Unternehmen, der Hilfsorganisationen sowie die Bedürfnisse ehrenamtlich engagierter Berufstätiger besser auszubalancieren.

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.

**c) Koordination weiterer Aktivitäten**

Das Kooperationsprojekt sollte seine Aktivitäten über einen Steuerungskreis koordinieren, der sich aus Vertreter/innen aller Anspruchsgruppen zusammensetzt (Ministerien, Wirtschaftsverbände, Wohlfahrts- und Hilfsorganisationen). Der Steuerungskreis sollte bei einem der für Engagementpolitik zuständigen Ministerien angesiedelt und koordiniert werden.

**d) Mögliche Aktivitäten des Kooperationsprojektes**

Die voranstehend unter a) bis c) genannten Maßnahmen bilden einen infrastrukturellen Rahmen, aus dem heraus nun Aktivitäten entwickelt werden können, um gezielt und mit großer Breitenwirkung Unternehmen anzusprechen, diese in den Diskurs um die Ehrenamtsförderung einzubeziehen und sie zu einer größeren Förderbereitschaft zu sensibilisieren. Diese Aktivitäten können in sehr unterschiedliche Richtungen gehen:

- Dezentrale Informationsveranstaltungen z.B. in den Kammerbezirken Deutschlands (analog zum Projekt „Erfolgsfaktor Familie“ vom Deutschen Industrie- und Handelskammertag und dem BMFSFJ);
- Initiierung eines Vorhabens „Engagementfreundliches Unternehmen“ mit der Möglichkeit zur Zertifizierung und der Verleihung eines Gütesiegels;
- Erstellung von Handlungshilfen, die betriebliche Praktiker/innen für eine förderliche Haltung gegenüber freiwilligem Engagement sensibilisieren und konkrete Informationen für sinnvolle betriebliche Lösungen und zur Handhabung der Freistellungspflicht liefern.

## Fokus: Staat und Gesetzgeber

### 7.6 Information und Aufklärung zum Zivil- und Katastrophenschutz

Die Gefahrenabwehr durch den Zivil- und Katastrophenschutz ist im Zuge des Integrierten Gefahrenabwehrsystems eine von Bund und Ländern zu leistende Aufgabe und ein wichtiges Element der öffentlichen Daseinsvorsorge. Da die Leistungsfähigkeit des Zivil- und Katastrophenschutzes sich wesentlich auf freiwillige Helfer/innen der Hilfsorganisationen abstützt, kann die Sicherstellung dieses Freiwilligenpotenzials nicht nur als Anforderung allein an die Hilfsorganisationen 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.

In diesem Kontext steht die Handlungsempfehlung, dass ergänzend zur Öffentlichkeitsarbeit der Hilfsorganisationen auch von staatlicher Seite verstärkte Anstrengungen unternommen werden sollten, um zu den Aufgaben des Zivil- und Katastrophenschutzes in der Bevölkerung aufzuklären und auf die Möglichkeiten für ehrenamtliches Engagement in diesem Bereich hinzuweisen. Zur Umsetzung dieser Handlungsempfehlung können verschiedene Maßnahmen dienen, die sowohl beim Bund wie auch bei den Ländern als politische Ebenen ansetzen:

#### a) Verstärkung der Werbung für das Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz

Wie bereits mit der Plakatreihe des BBK begonnen, könnte die öffentliche Werbung für das Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz durch einen professionell gestalteten Medieneinsatz verstärkt werden, welcher einen Einladungs- und Aufforderungscharakter besonders für die Zielgruppen der Frauen, Migrant/innen und Senior/innen entfaltet. Der Fokus sollte auf einer verstärkten und wahrnehmbaren Präsenz

im öffentlichen Raum liegen (z.B. durch Großplakate, ähnlich wie bei der Kampagne „Ich will Pflege“ des deutschen Pflegerats). Der Zuschnitt der Öffentlichkeitsmaßnahmen sollte mit den Hilfsorganisationen abgestimmt (vgl. 7.1) und durch das BBK koordiniert werden.

#### b) Zielgerichtete Information zum Zivil- und Katastrophenschutz in Integrationskursen

Mit Blick auf die Zielgruppe der Migrant/innen könnte es hilfreich sein, Zuwanderer/innen bereits in der Orientierungsphase in Deutschland auf die Bedeutung von bürgerschaftlichem Engagement im Allgemeinen und auf den Zivil- und Katastrophenschutz und seine Engagementmöglichkeiten im Besonderen hinzuweisen. Frühzeitige Engagementangebote hätten dabei einen Benefit sowohl für die Hilfsorganisationen (Ansprache eines Potenzials von Freiwilligen) wie auch für die Migrant/innen (Integrationeffekte in die Zivilgesellschaft). Hier könnte auf Initiative des BBK bzw. des BMI im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geprüft werden, inwiefern die Aufnahme eines entsprechenden Informationsblocks in die Orientierungsmaßnahme des Integrationskurses für Zuwanderer/innen möglich ist.

#### c) Selbstschutz/Brandschutz als Teil von Lehrplänen bzw. Wahlpflichtfächern in Schulen

Nach dem Vorbild der „Feuerwehrtechnischen Grundausbildung in Schulen“ in Rheinland-Pfalz könnte auch in anderen Bundesländern der Brandschutz als ein Wahlpflichtfach in öffentlichen Schulen verankert werden. Nach dem rheinland-pfälzischen Modell richtet sich das Angebot an ältere Schüler/innen ab 17 Jahre und beinhaltet neben Grundlagen der Feuerwehrausbildung einen Erste-Hilfe-Kurs, der auch für den Führerscheinwerb genutzt werden kann. Mit einem solchen Angebot könnte zum einen die Selbstschutzfähigkeit der Jugendlichen (Umgang mit Feuerlöschern, Verhalten im Brandfall etc.) gestärkt und zum anderen das Interesse an der Mitwirkung in der Feuerwehr und ggf. in den Hilfsorganisationen geweckt werden.

#### **d) Informationsmaßnahmen für Unternehmen zu Freistellung und Entschädigungsleistungen**

Die analytische Auswertung der Studien hat gezeigt, dass in Unternehmen zum Teil Vorbehalte gegenüber einer Freistellung von Mitarbeiter/innen für das ehrenamtliche Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz bestehen. Insofern rücken auch Unternehmen als Zielgruppe für Information und Aufklärung in den Mittelpunkt. Hier ist eine Kampagne denkbar, die die Unternehmen adressiert, die Aufklärung über Freistellungsansprüche sowie Kompensationsmöglichkeiten in den Mittelpunkt stellt und um Akzeptanz und Unterstützung für das Ehrenamt wirbt. Umgesetzt werden könnte eine solche Maßnahme durch eine in hoher Auflage gedruckte Informationsbroschüre, die direkt an Unternehmen ab einer bestimmten Größenklasse sowie an Kammern und Verbände verschickt wird. Eine solche Maßnahme könnte auch eingebunden werden in die Aktivitäten der korporativen Wirtschaftsakteure (vgl. Abschnitt 7.5).

### **7.7 Anreize für bürgerschaftliches Engagement verbessern**

Bürgerschaftliches Engagement kann von staatlicher Seite auf vielfältige Weise gefördert werden. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist dabei die Sichtbarmachung von gesellschaftlicher Anerkennung. Dies ist umso mehr von Bedeutung, als mit der Ausdifferenzierung sozialer Milieus und Lebensstile und in der Konkurrenz vielfältiger Konsum- und Freizeitangebote ehrenamtliches Engagement nicht mehr von allein gesellschaftliche Wertschätzung erfährt. Über eine Incentivierungspolitik können daher gezielt Maßnahmen zur Anerkennung von bereits geleistetem Engagement und Anreize für die Aufnahme und dauerhafte Ausübung einer freiwilligen Tätigkeit geschaffen werden. Im Folgenden werden einige Maßnahmen zur Incentivierung des Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz vorgeschlagen, auch wenn durchaus ernst zu nehmende Einwände dagegen bestehen, die Set-

zung von Anreizen allzu sehr in den Vordergrund zu rücken, da gerade im bürgerschaftlichen Engagement die Freiwilligkeit und das Engagement „um der Sache“ willen im Vordergrund stehen sollte.<sup>17</sup> Politisch gesetzte Incentivierungsmaßnahmen können eine rein symbolische Anerkennung transportieren, sie können aber auch mit materieller bzw. finanzieller Honorierung verbunden sein. Maßnahmen zur Anerkennung ehrenamtlicher Tätigkeit können sowohl auf Bundes- und Länderebene wie auch in den Kommunen beschlossen und eingeführt werden – insofern sind mit den folgenden Vorschlägen politische Akteure auf allen drei Ebenen angesprochen.

#### **a) Aufwertung von Ehrenzeichen und Prozessoptimierung des Förderpreises „Helfende Hand“**

Förderpreise und Ehrenabzeichen sind klassische Instrumente, um langjähriges und außergewöhnlich intensives Engagement von Bürger/innen zu würdigen. Im Brandschutz existiert ein systematisch entwickeltes und landesgesetzlich geregeltes Wesen an Ehrenzeichen für langgediente und im Einsatz bewährte Feuerwehrleute. Bisher variiert die Praxis der Länder, die Verleihung dieser Abzeichen auch finanziell zu unterlegen. Insofern könnten die Ehrenzeichen nach dem Vorbild Mecklenburg-Vorpommerns durch eine finanzielle Gratifikation aufgewertet

---

<sup>17</sup> Bereits in den ausgewerteten Studien ist das Problem angesprochen worden, dass eine Incentivierungspolitik vor dem Dilemma steht, einem Bereich von ehrenamtlichem Engagement gegenüber anderen Engagementfeldern eine besondere Relevanz zuzusprechen, also eine politische Bewertung bestimmter Engagementbereiche vorzunehmen (Cronenberg, 2012). Darüber hinaus zeigen die Erkenntnisse aus der sozialpsychologischen Motivationsforschung, dass die Schaffung von Anreizen schnell zu „Korruptionseffekten“ führt – eine ursprünglich intrinsische Motivation also durch extrinsische Motivation verdrängt und prosoziales Verhalten an Belohnungserwartungen gekoppelt wird (Deci, Koestner & Ryan, 2001). In pragmatischer Perspektive stellt sich zudem das Problem, dass bei der Einführung von Anreizen häufig eine Abgrenzung der Begünstigten erfolgen muss und z.B. bei Stichtagsregelungen früheres Engagement entwertet wird.

werden. Anzustreben wäre dabei eine in den Ländern möglichst einheitliche Gratifikation.

Darüber hinaus wird durch den Bundesinnenminister einmal jährlich der Förderpreis „Helfende Hand“ an freiwillige Helfer/innen im Zivil- und Katastrophenschutz verliehen. Auch dieser Preis könnte, da er die einzige Auszeichnung der Bundesregierung in diesem Feld darstellt, seine besondere Bedeutung dadurch unterstreichen, dass seine Gratifikationen an das obere Level ähnlicher Förderpreise angepasst werden. Zudem könnte die Effizienz des Auswahlverfahrens durch standardisierte Bewerbungsinstrumente erhöht und die öffentliche Wahrnehmung des Förderpreises dadurch verbessert werden, dass seine Verleihung mit einem „Tag der offenen Tür“ der Hilfsorganisationen im Zivil- und Katastrophenschutz terminlich gekoppelt wird.

#### **b) Kommunale Anreize für Unternehmen und Bürger/innen**

Die Kommunen haben die Möglichkeit, alltagsnahe Anreize zu setzen, um ehrenamtliches Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz zu fördern. So können etwa Einsatzkräften der Freiwilligen Feuerwehr und Helfer/innen im Katastrophenschutz (analog zu den Regelungen für Hilfebezieher) Vergünstigungen für die Kindertagesbetreuung, Freizeitangebote, den öffentlichen Personennahverkehr oder bei kommunalem Wohnraum angeboten werden.

Ebenso könnten lokal ansässige Unternehmen gezielt angesprochen werden, z.B. als „Partner der Feuerwehr“ das Engagement der Einsatzkräfte zu unterstützen. Im Gegenzug könnte ihnen das Angebot gemacht werden, kommunale Einrichtungen in Anspruch zu nehmen wie z.B. Schneeräumung durch den kommunalen Bauhof etc.

#### **c) Sozialrechtliche Anreize (Ehrenamts- bzw. Feuerwehrrente)**

Die Zielsetzung einer langfristigen Bindung der freiwilligen Helfer/innen könnte durch sozialrechtliche Anreize unterstützt werden. Die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen zur Alters-

vorsorge hat in den letzten Jahren beständig zugenommen. Angesichts der Konkurrenzsituation zwischen Erwerbsarbeit, Familie und dem zeitaufwändigen Ehrenamt erhält die Versorgungsfrage insbesondere für langjährig aktive ehrenamtliche Einsatzkräfte im Zivil- und Katastrophenschutz besonderes Gewicht.

Aufgrund der erheblichen Kosten ist hierbei das gesellschaftspolitische Interesse an einer Stützung des ehrenamtlichen Engagements in bestimmten Bereichen gegenüber den Finanzierungsmöglichkeiten abzuwägen. Bisher hat die Gewährung zusätzlicher Entgeltpunkte in der gesetzlichen Rentenversicherung für langjährige ehrenamtliche Einsatzkräfte im Zivil- und Katastrophenschutz keine politischen Mehrheiten gefunden. Eine solche Maßnahme wäre aber durch eine bundesgesetzliche Modifikation des SGB VI denkbar. Eine andere Möglichkeit ist die Einführung von Modellen einer zusätzlichen Altersversorgung, die landesgesetzlich geregelt werden kann. Die Länder Thüringen und Sachsen-Anhalt haben derartige Regelungen für eine „Feuerwehrrente“ eingeführt, bei denen die Kostenträger für die Förderungsmaßnahme das Land, die Kommunen und gegebenenfalls auch die Feuerwehrleute selbst sind. Der niedersächsische Landtag hingegen hat eine solche Regelung abgelehnt.

Hier tun sich regionale Disparitäten in einem wichtigen Feld der Incentivierung auf, die aus der Perspektive einer gleichrangigen Wertschätzung für den dauerhaften Einsatz im Zivil- und Katastrophenschutz nur schwer nachvollziehbar sind. Insofern wird den politischen Akteuren in Ländern und Bund empfohlen, eine Regelung anzustreben, die die Versorgung der ehrenamtlichen Einsatzkräfte einheitlich gestaltet.

## **7.8 Verpflichtungsstrukturen für den Zivil- und Katastrophenschutz stärken**

Das ehrenamtliche Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz war in der Vergangenheit durch die Regelungen zum Wehersatzdienst

unterlegt. Dieses aus der Dienstpflicht sich speisende Reservoir an Einsatzkräften steht seit der Aussetzung der Wehrpflicht und der damit verknüpften Wehersatzdienste seit dem Jahr 2011 nicht mehr zur Verfügung. An staatliches Handeln bleibt – neben der Werbung für bürgerschaftliches Engagement und der Incentivierung bestimmter Formen des Ehrenamtes – die Frage zu stellen, welche Regulierungsmaßnahmen darüber hinaus sinnvoll und möglich sind, um ehrenamtliches Engagement zu ermöglichen und zu unterstützen. Solche Regelungen können sowohl die Bürger/innen wie auch andere gesellschaftliche Akteure, etwa Unternehmen, adressieren. Sie können Verpflichtungsstrukturen institutionalisieren oder Ansprüche auf eine ungehinderte Ausübung ehrenamtlicher Dienstleistungen begründen. Die Freistellungsansprüche von ehrenamtlichen Einsatzkräften im Brand- und Katastrophenschutz sind ein Beispiel dafür.

#### **a) Ausbau des Bundesfreiwilligendienstes**

Der Bundesfreiwilligendienst (BFD) ist im Jahr 2011 als Ersatzmaßnahme für den wegfallenden Zivildienst eingeführt worden. Mittlerweile kann er als ein Erfolgsmodell betrachtet werden, welches die Engagementbereitschaft der Bevölkerung belegt. Der Zivil- und Katastrophenschutz ist eines der Einsatzfelder für den BFD. Allerdings übersteigt die Zahl der Nachfragen in allen Einsatzfeldern bei weitem die Zahl der freien Plätze. Insofern wird der Bundesregierung empfohlen, zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements den BFD weiter auszubauen.

#### **b) Erweiterung der Freistellungsansprüche für Einsatzkräfte**

Die Freistellungsregelungen im Brandschutz erfassen unter Umständen nicht alle aktiven Einsatzkräfte. So könnten unter Umständen nicht Berufstätige, etwa Jugendliche ab dem 16. Lebensjahr, in die aktive Feuerwehr eintreten. Mit Blick auf jüngere Nachwuchskräfte sollte geprüft werden, ob die Freistellungsregelungen auch auf Schüler/innen und Student/innen ausgeweitet werden können. Darüber hinaus sollte die Reichweite von Freistellungsregelungen da-

hingehend überprüft werden, ob sie dem praktischen Bedarf gerecht werden, z.B. auch Sicherheitswachen oder notwendige Dienstberatungen abdecken.

Bisher kontrovers diskutiert wird die Möglichkeit, Bürger/innen unter Umständen noch stärker für den Zivil- und Katastrophenschutz in die Pflicht zu nehmen. Auf der einen Seite gibt es aus dem Bereich des Brandschutzes Forderungen, Mitarbeiter/innen der kommunalen Verwaltung zur Mitwirkung in der Freiwilligen Feuerwehr zu verpflichten bzw. eine Ehrenamtsquote vorzugeben (Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern, 2013). Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass dienstverpflichtete Mitglieder der Feuerwehr nicht die notwendige Einsatzbereitschaft mitbringen würden (Müller, 2011).

## **7.9 Strategieentwicklung „Zivil- und Katastrophenschutz 2030“**

Seit 2002 wird der Zivil- und Katastrophenschutz von Bund und Ländern im Rahmen der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland“ trotz der grundgesetzlich verankerten Aufgabenteilung als eine gemeinsame gesamtstaatliche Aufgabe betrachtet. Die strategische und operative Umsetzung dieser gemeinsamen Verantwortung ist eine nach wie vor zu lösende Anforderung (Bundesrechnungshof, 2013). Jenseits der Frage nach den Verantwortungsbereichen und der Kooperation von Bund und Ländern ist jedoch auch die Frage zu prüfen, ob die Strukturen und das ehrenamtliche Fundament des Zivil- und Katastrophenschutzes in Deutschland tatsächlich bedarfsgerecht und zukunftsfähig sind. Die vorangegangenen Handlungsempfehlungen bewegen sich auf der Prämisse, dass das bisher bewährte Modell mit einer Fokussierung auf die fundamentale Rolle des Ehrenamtes beibehalten und operativ optimiert wird. Selbst wenn angenommen werden kann, dass diese Strategie zumindest mittelfristig erfolgreich sein könnte, sollte der Blick auch auf

mögliche alternative langfristige Entwicklungspfade gerichtet werden. Insofern wird empfohlen, auf wissenschaftlicher Basis zu prüfen, ob im Zivil- und Katastrophenschutz nicht auch eine neue Balance zwischen haupt- und ehrenamtlichen Strukturen und gegebenenfalls dienstverpflichteten Helfer/innen für den Fall gedacht werden könnte, dass die ehrenamtliche Basis weiter erodiert.

Grundlage dafür wäre eine Bedarfsermittlung und -planung, die auf flächendeckenden Risikoanalysen beruht und einen Maßstab begründet, mit dem die Infrastrukturdichte für den Zivil- und Katastrophenschutz überprüft werden kann. Ziel einer solchen Überprüfung könnte der Abbau von Doppelstrukturen und die Gewinnung von Synergieeffekten durch eine sinnvolle Arbeitsteilung und Spezialisierung der Hilfsorganisationen (z.B. zwischen THW und Feuerwehren) sein.

Schließlich könnte eine solche Überprüfung eine hinreichend differenzierte Grundlage bieten für eine präzise Abschätzung, welches Potenzial an freiwilligen Helfer/innen im Zivil- und Katastrophenschutz künftig zwingend verfügbar sein muss und welche Aufgaben nach wie vor oder neu hauptamtlich abgesichert werden müssen.

## 8. Monitoring und praktische Umsetzung der Handlungsempfehlungen

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 Hilfsorganisationen 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 solche Monitoringgruppe sollte durch eine (ggf. beim BBK angesiedelte) Geschäftsstelle infrastrukturell unterlegt werden, die das Monitoringprozedere sowie die Sitzungen der Monito-

ringgruppe koordiniert und eine zentrale, hauptamtlich besetzte Anlaufstelle bietet. Bei Bedarf könnte eine externe wissenschaftlich gestützte Prozessbegleitung hinzugezogen werden.

## 9. Perspektivische Forschungsfragen

Erste Forschungsbemühungen zum Thema „Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz“ wurden u.a. in den vom BBK initiierten Projekten verfolgt. Die Analysen im vorliegenden Bericht haben gezeigt, dass die Frage der Leistungsfähigkeit des Zivil- und Katastrophenschutzes jedoch nicht allein von der demografischen Entwicklung ausgeht, sondern gleichermaßen im Kontext des sozialen Wandels, der organisationalen und traditionellen Verfasstheit der Hilfsorganisationen, von Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sowie politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu betrachten ist.

Um eine weiterführende und vertiefende Forschung anzuregen, werden im Folgenden verschiedene Desiderata stichpunktartig aufgeführt:

- Die Realentwicklung des Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz und die Folgen des demografischen Wandels sind im Moment nur schwer kalkulierbar, weil weder die Grundgesamtheit der Ehrenamtlichen im Zivil- und Katastrophenschutz noch deren genaue Zusammensetzung statistisch erfasst sind. Es werden weder durch alle Hilfsorganisationen entsprechend einheitliche Grunddaten erhoben und zentral gesammelt, noch liegen reliable Repräsentativdaten vor. Ohne entsprechende Datenbasis können keine validen Prognosen getroffen, Zukunftsszenarien entwickelt oder konkrete Handlungsbedarfe ermittelt werden – eine Wirkungsmessung von Gegenstrategien und -maßnahmen ist dadurch ebenfalls nicht möglich. Diese Forschungslücke könnte z.B. mithilfe eines stan-

dardisierten, turnusmäßigen Panels für Hilfsorganisationen geschlossen werden (vgl. z.B. IAB-Betriebspanel), oder über Zusatzitems in Repräsentativbefragungen zum Bürgerschaftlichen Engagement/Ehrenamt (z.B. Freiwilligensurvey). Alternativ zu solchen Survey-Erhebungen könnten die Gliederungen der Hilfsorganisationen dazu angehalten werden, in einer einheitlichen Form Sozialdaten zu ihren aktiven Helfer/innen zu erheben und als Datengrundlage für Planung und Strategieentwicklung zur Verfügung zu stellen.

- Menschen mit Migrationshintergrund stellen als Zielgruppe eine enorme Ressource für den Zivil- und Katastrophenschutz dar. Trotz der überdurchschnittlichen Engagementbereitschaft von Migrant/innen scheinen Hilfsorganisationen bislang nur selten Verwirklichungsorte ihrer altruistischen Motive zu sein. Bisherige Studien liefern nur wenige Anhaltspunkte, die diesen Umstand erhellen, andeutungsweise werden „wechselseitige Vorurteile“ und „diskriminierende Strukturen“ thematisiert. Der Prozess der interkulturellen Öffnung sollte von einer Forschung begleitet werden, die nicht nur Ressourcen und Potenziale, sondern systematisch auch Restriktionen im Blickfeld hat.
- Bereits laufende und noch zu initiiierende Projekte zur interkulturellen Öffnung der Hilfsorganisationen sollten im oben skizzierten Sinne wissenschaftlich begleitet und evaluiert werden.
- Bislang fehlen Organisationsanalysen, die die Besonderheiten der jeweiligen Trägerorganisationen berücksichtigen und dabei einem organisations- bzw. arbeitssoziologischen Standpunkt folgen. Schlüsselfaktoren zur weiteren Rekrutierung von Einsatzkräften und zur Integration von neuen Zielgruppen scheinen vor allem mit organisationalen Faktoren zu korrespondieren (z.B. mit unterschiedlichen Praxen der Arbeitsorganisation, der Organisationskultur, des Außenbildes etc.), welche in den bisherigen Untersuchun-

gen jedoch nur marginal behandelt wurden. Ein besonderer Schwerpunkt sollte in zukünftigen Studien auf innovative Formen der Arbeitsgestaltung gelegt werden, durch die auch projektförmige Arten der Beteiligung möglich werden.

- Die Bedeutung des Web 2.0 für die Leistungsfähigkeit des Zivil- und Katastrophenschutzes ist ein weiteres wichtiges Forschungsfeld. Hier gilt es vor allem, Forschung zu initiieren, die die Möglichkeiten und Grenzen der Helferorganisation und -koordination sowie deren Rekrutierung mithilfe von *social media* untersucht.

International vergleichende Studien zur jeweiligen Funktionsweise der Gefahrenabwehrsysteme in unterschiedlichen Ländern, zur jeweiligen Personalstruktur (hybride oder rein hauptamtlich) sowie zu (erfolgreichen) Rekrutierungsstrategien könnten wichtige Impulse zur nachhaltigen Entwicklung des hiesigen Zivil- und Katastrophenschutzes bringen.

## 10. Schlussbemerkung

Der Auftrag an die hier vorgelegte Studie bestand darin, eine analytische Auswertung bereits durchgeführter empirischer Untersuchungen zum Ehrenamt im Zivil- und Katastrophenschutz zu liefern und daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten. Diese Auswertung folgte einer bestimmten inhaltlichen Systematik, mit der wir die vorangegangenen Arbeiten unserer Kolleginnen und Kollegen aus Wissenschaft und Forschung einer analytischen Betrachtung unterzogen haben. In der Ergebnisdarstellung wurde zugunsten einer inhaltlich fokussierten Präsentation darauf verzichtet, jede dieser Studien ausführlich noch einmal einzeln zu würdigen. Diese Arbeiten sind separat veröffentlicht und stehen gewissermaßen jeweils für sich. Manche Zuspitzung im vorliegenden Bericht geht zudem über den Interpretationsrahmen der zugrunde liegenden Studien hinaus bzw. stützt sich zum Teil auch auf die Auswertung zahlreicher anderer

Quellen – insofern liegt die Verantwortung für alle hier formulierten Aussagen allein bei den Autoren.

Auch die vorgeschlagenen Handlungsempfehlungen folgen einer Systematik, zu denen viele bereits vorliegende Ideen priorisiert und verdichtet wurden. Bei der Darstellung der Handlungsempfehlungen könnte mitunter der Eindruck entstehen, hier würde ein völlig neues und bisher unbearbeitetes Feld beschriftet und gewissermaßen „das Rad“ neu erfunden. Dies ist mitnichten der Fall: Es ist ein großer Respekt all denjenigen Frauen und Männern zu zollen, die sich in den Hilfsorganisationen und im politischen Raum um die Belange des ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz bemühen, sowie deren Arbeit und den bisher erzielten Erfolgen, welche in unserer Darstellung vielleicht unterbelichtet geblieben sind.

Wir hoffen, mit dem hier vorgelegten Bericht einen Beitrag zu leisten, um die Akteure der Hilfsorganisationen und der Politik in ihrem alltäglichen Tun darin zu unterstützen, die Zukunftsfähigkeit des Zivil- und Katastrophenschutzes auch langfristig sicherzustellen.

## Literatur

- Beck, U. (1986). Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt: Suhrkamp.
- Behr, K., Liebig, R. & Rauschenbach, T. (2000). Strukturwandel des Ehrenamts. Gemeinwohlorientierung im Modernisierungsprozeß. Weinheim: Juventa
- BIK, Aschpurwis und Behrens GmbH (2013). Ergebnisbericht zur Durchführung einer repräsentativen CATI-Umfrage zum ehrenamtlichen Engagement im Zivil- und Katastrophenschutz. Hamburg.
- Brandenburg, H. (1995). Neues Ehrenamt – Herausforderung und Perspektiven. Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 26, 107 – 119.
- Braun, S. (2012). Struktur- und Funktionswandel intermediärer Großorganisationen als demokratie- und sozialpolitische Herausforderung – zu Kernanliegen des ersten Engagementberichts „Für eine Kultur der Mitverantwortung“. BBE-Newsletter 20/2012. Verfügbar unter: [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2012/10/nl\\_20\\_braun.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2012/10/nl_20_braun.pdf) (Zugriff am 23.01.14).
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (2011). BBK-Glossar Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes. Bonn.
- Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) (2012). Jahresbericht 2011. Verfügbar unter: [http://www.thw.de/SharedDocs/Downloads/DE/Hintergrund/Jahresberichte/Jahresbericht\\_2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.thw.de/SharedDocs/Downloads/DE/Hintergrund/Jahresberichte/Jahresbericht_2011.pdf?__blob=publicationFile) (Zugriff am: 05.02.14).
- Bundesministerium des Innern (2014). Bevölkerungsschutzportal. Verfügbar unter: [http://www.bevoelkerungsschutzportal.de/BVS/DE/Ehrenamt/Voraussetzungen/voraussetzungen\\_node.html;jsessionid=AC1083CE35F8503A175B463C1E8F2285.1\\_cid373](http://www.bevoelkerungsschutzportal.de/BVS/DE/Ehrenamt/Voraussetzungen/voraussetzungen_node.html;jsessionid=AC1083CE35F8503A175B463C1E8F2285.1_cid373) (Zugriff am 10.3.2014)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2010). Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) – Aktionsplan CSR – der Bundesregierung. Verfügbar unter: [http://www.csr-in-deutschland.de/fileadmin/user\\_upload/Downloads/BMAS/CSR\\_Konferenz/Aktionsplan\\_CSR.pdf](http://www.csr-in-deutschland.de/fileadmin/user_upload/Downloads/BMAS/CSR_Konferenz/Aktionsplan_CSR.pdf) (Zugriff am 06.02.14).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2010). Hauptbericht des Familiensurveys 2009. Berlin.
- Bundesrechnungshof (BRH) (2013). Bemerkungen Nr. 17 „Gesamtstaatlicher Bevölkerungsschutz erfordert bessere planerische und rechtliche Grundlagen“. Verfügbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/2013/teil-iii-einzelplanbezogene-entwicklung-und-pruefungsergebnisse/bundeministerium-des-innern/2013-bemerkungen-nr-17-gesamtstaatlicher-bevoelkerungsschutz-erfordert-bessere-planerische-und-rechtliche-grundlagen> (Zugriff am 31.1.2014)
- Cronenberg, U. (2012). Auswirkungen des demografischen Wandels auf den Bevölkerungsschutz. Evaluation und Analyse wissenschaftlicher Studien. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Bonn.
- Deci, E.L., Koestner, R. & Ryan, R.M. (2001). Extrinsic rewards and intrinsic motivation in education: reconsidered once again. In Review of Educational Research, Spring 2001, Vol. 71, No. 1, 1-27.
- Deutscher Bundestag (2012). Für eine Kultur der Mitverantwortung. Erster Engagementbericht. Drucksache 17/10580. Deutscher Bundestages – 17. Wahlperiode. Verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Engagement/Pdf-Anlagen/engagementbericht-langfassung>

- [ung,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=d e,rwb=true.pdf](#) (Zugriff am 23.01.14).
- Deutsches Rotes Kreuz (DRK) (2011). Viele Gesichter – Ein Verband. Die Interkulturelle Öffnung im DRK (2. Aufl.). Berlin.
- Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V./Institut für Gerontologie an der TU Dortmund (FFG) (2012). Senioren als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz. Kurzstudie im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Dortmund.
- Geier, W. (2012). Zielgruppenorientierte Demografie-Forschung für den Bevölkerungsschutz. In: Lange, Endreß, Deutsches Rotes Kreuz (Hg.): Symposium Ehrenamt im Bevölkerungsschutz, 10./11. September 2012. Berlin.
- Gensicke, T. & Geiss, S. (2010). Hauptbericht des Freiwilligen surveys 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement. Verfügbar unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publicationen/publikationen,did=165004.html> (Zugriff am 08.01.14).
- Gesemann, F. (2013). Ehrenamtliches Engagement von Migrantinnen und Migranten im Katastrophenschutz. Ergebnisse der Analyse im Rahmen des Projekts "PROTECT – Lernen und Helfen im Ehrenamt". DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration/Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.
- Hacket, A. & Mutz, G. (2002). Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B9/2002, S. 39-46.
- Halm, D. & Sauer, M. (2007). Bürgerschaftliches Engagement von Türkinnen und Türken in Deutschland. Empirische Studien zum Bürgerschaftlichen Engagement. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hermanns, A. & Thurm, M. (1999). New Charity. In: Absatzwirtschaft, Heft 5, S. 40–43.
- Hielscher, V. (2006). Verflüssigte Rhythmen. Flexible Arbeitszeitstrukturen und soziale Integration. Berlin.
- Hradil, S. (2005). Soziale Ungleichheit in Deutschland. Wiesbaden.
- Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) (2012). MigrantInnen als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Osnabrück.
- Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr (IRG) (2013). Empirische Untersuchung von Förderpreisen und anderen Auszeichnungsformaten im Ehrenamt des Zivil- und Katastrophenschutzes. Unveröffentlichter Forschungsbericht.
- ISOKIA (2012). Frauen als Zielgruppe ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz. Kurzgutachten im Auftrag des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe. Ottendorf.
- Klausing, J. (2009). Einstellungs- und Interessenlagen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund zum ehrenamtlichen Engagement in der Jugendfeuerwehr in Niedersachsen. Eine explorative Studie im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres, Sport und Integration. Verfügbar unter: [http://www.google.de/url?q=http://www.ms.niedersachsen.de/download/52014/Zusammenfassung\\_der\\_Studie\\_Einstellungs-\\_und\\_Interessenslagen\\_von\\_Jugendlichen\\_mit\\_Migrationshintergrund\\_zur\\_Jugendfeuerwehr\\_.pdf&sa=U&ei=zz\\_dUqadC8LOtAaNjoGYDg&ved=0CCgQFjAB&usg=AFQjCNHCLYdTSJ5-Frpp7f1TOHYz\\_lzIVw](http://www.google.de/url?q=http://www.ms.niedersachsen.de/download/52014/Zusammenfassung_der_Studie_Einstellungs-_und_Interessenslagen_von_Jugendlichen_mit_Migrationshintergrund_zur_Jugendfeuerwehr_.pdf&sa=U&ei=zz_dUqadC8LOtAaNjoGYDg&ved=0CCgQFjAB&usg=AFQjCNHCLYdTSJ5-Frpp7f1TOHYz_lzIVw) (Zugriff am 20.01.14).
- Krimmer, H. & Priemer, J. (2013). ZiviZ-Survey 2012. Zivilgesellschaft verstehen. Verfügbar unter: <http://www.ziviz.info/publikationen/publikationen-und-materialien/> (Zugriff am: 26.01.14).
- Lüder, S. R. (2011). Recht und Praxis der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr (3. Aufl.). Berlin.
- Mai, R. & Swiaczny, F. (2008). Demographische Entwicklung. Potenziale für Bürgerschaftliches Engagement. Heft 126. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

- Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern (2013). Eckpunktepapier zur künftigen Sicherstellung des Brandschutzes. Schwerin.
- Ministerium für Inneres und Sport Sachsen-Anhalt (o.J.). Projekt „Feu-erwehr 2020“ Abschlussbericht. Magdeburg.
- Müller, J. (2011). Fünfundachtzig Thesen zur Zukunft unserer Freiwilligen Feuerwehren. Verfügbar unter: <http://www.fire-circle.de/files/feuerwehrzukunft-thesen-zukunft-feuerwehr.pdf> (Zugriff am 24.02.14).
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2010). Sicherstellung des Brandschutzes in Niedersachsen unter besonderer Berücksichtigung des demografischen Wandels. Abschlussbericht. Hannover.
- Nock, L., Krlev, G. & Mildenerger, G. (2013). Soziale Innovation in den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege. Strukturen, Prozesse und Zukunftsperspektiven. Berlin. Verfügbar unter: [http://www.bagfw.de/uploads/media/3\\_Gesamt\\_CSI\\_Final.pdf](http://www.bagfw.de/uploads/media/3_Gesamt_CSI_Final.pdf) (Zugriff am 07.01.13).
- Olk, T. (1987). Das soziale Ehrenamt. In: Sozialwissenschaftliche Literatur Rundschau, Jg. 10, H. 14, S. 84-101.
- Olk, T. (1989). Vom „alten“ zum „neuen“ Ehrenamt. Ehrenamtliches soziales Engagement außerhalb etablierter Träger. In: Blätter der Wohlfahrtspflege. Jg. 136, H. 1, S. 7-10.
- Raab, H. (2013). Freiwillige Feuerwehren und Jugendfeuerwehren in Deutschland: Zusammenstellung statistischer Daten zur Personalentwicklung seit der Wiedervereinigung 1990-2011. Dietzenbach.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg (2009). Jahresbericht 2009. Hamburg.
- Seifert, H. (2005). Flexible Zeiten in der Arbeitswelt. Frankfurt/New York.
- Seifert, H., Groß, H. & Maylandt, J. (2012). Erwerbsarbeit und Ehrenamt in der Bundesrepublik Deutschland und in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme des ehrenamtlichen Engagements im Europäischen Jahr der Freiwilligkeit. Dortmund.
- Tamm, T., Hubrich, D.-K., Spengler, N. & Krimmer, H. (2011). Nutzerhandbuch Zivilgesellschaftsdaten. Zivilgesellschaft in Zahlen – Band 3. Verfügbar unter: [http://www.ziviz.info/fileadmin/download/Bd3\\_Nutzerhandbuch.pdf](http://www.ziviz.info/fileadmin/download/Bd3_Nutzerhandbuch.pdf) (Zugriff am 08.01.14).
- Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18. November 2009 in Berlin. Wiesbaden.

## Bisher in der Reihe *iso-Report* erschienenen:

---

Volker Hielscher

Technikeinsatz und Arbeit in der Altenpflege. Ergebnisse einer internationalen Literaturrecherche.  
*iso-Report* Nr. 1, Juli 2014

Lukas Nock

Sabine Kirchen-Peters

Evaluation der Programme „Internationales Hospitationsprogramm Pflege und Gesundheit“ und „Internationales Studien- und Fortbildungsprogramm Demenz“.  
*iso-Report* Nr. 2, September 2014

[www.iso-institut.de](http://www.iso-institut.de)

In der Reihe *iso-Report* erscheinen aktuelle Beiträge aus der am Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft Saarbrücken laufenden Forschung, Evaluation und wissenschaftlichen Begleitung.

Verfügbar unter: [www.iso-institut.de](http://www.iso-institut.de)