

Anhörung von Sachverständigen

Enquetekommission II

**Gesellschaftlicher Zusammenhalt** (BE im Krisenfall)

Vorgelegt vom Netzwerk bürgerschaftliches Engagement in NRW:

#### Fragenkatalog

1. Haben Sie einleitend Anregungen, die Sie uns für die Arbeit in der Enquetekommission geben möchten?

Bürgerschaftliches Engagement in Krisenzeiten wird von sehr unterschiedlichen Gruppen, Verbänden und Vereinen umgesetzt.

Zum einen gibt es Hilfseinrichtungen, in denen Freiwillige den Einsatz im Krisenfall üben und mit entsprechendem Wissen und Material ausgerüstet sind, z. B. das THW oder die freiwilligen Feuerwehren. (Mit dem THW und der freiwilligen Feuerwehr Düsseldorf wurden zwei Akteure aus diesem Bereich aufgefordert Stellungnahmen einzureichen. Daher wird auf diese Zielgruppe in den nachfolgenden Antworten kein Fokus gelegt.)

Zum anderen setzen sich in Krisenzeiten lokale Vereine und Einrichtungen ein, welche über ein hohes Maß an Engagement verfügen und z. T. auch Strukturen und Wissen für Krisenzeiten bereitstellen, ohne den klassischen Hilfsorganisationen anzugehören. Als Beispiele kann man hier Sportvereine oder etablierte Kleiderkammern anführen.

Hinzu kommen Menschen, die bisher nicht oder unregelmäßig engagiert sind und die spontan und ungebunden ihre Hilfe anbieten.

Nicht nur die Gruppe der Engagierten ist vielfältig, auch die Krisen selbst sind es. Folglich stellte jede gesellschaftliche Herausforderung der letzten Jahre andere Anforderungen an die Hilfesysteme und die bürgerschaftlich Engagierten.

Waren in den Flüchtlingskrisen zunächst (Spontan-)Helfende bei Aufbau/Einrichtung von Unterkünften engagiert, wurden später unzählige Freizeit- und Bildungsangebote unterstützt und initiiert.

In der Coronazeit wurden besonders Hilfen für vulnerable Menschen, in Form von Besorgungen, telefonischen Besuchsangeboten bis zu Impffahrten, angeboten.

In den Hochwasserlagen stellte die sehr hohe, spontane Hilfsbereitschaft von lokalen Vereinen und Spontanhelfenden zusätzliche Herausforderungen dar, z. B. die Unterbringung, Anreise und Verpflegung oder die Sicherheit der Spontanhelfenden sowie die immensen Sachspenden.

Diese nicht vollständige Aufzählung soll verdeutlichen, dass nicht alle Anforderungen für jeden denkbaren Krisenfall vorhergesehen werden können. Die angedachten Hilfen in den Hitzeplänen bieten bereits neue Handlungsfelder.

Dennoch lassen sich Muster erkennen, auf die in den nachfolgenden Antworten eingegangen wird.

2. Inwieweit kann die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements zur Bewältigung von Katastrophenlagen beitragen?

Gerade die Katastrophen- bzw. Krisenlagen der letzten Jahre haben immer wieder gezeigt, wie hoch, spontan und notwendig die Hilfsbereitschaft der Bürger\*innen ist.

Eine Motivation der Helfenden ist dabei immer auch die Selbstwirksamkeit im Krisenfall. Mit dem Einsatz für andere und durch das gemeinschaftliche Handeln, den direkten Output, wird der eigenen gefühlten Ohnmacht etwas entgegengesetzt.

Diese spontane Hilfe, ob von Vereinen oder Einzelpersonen, ist eine wichtige Säule bei der Bewältigung von Krisen, gerade in den ersten Tagen und Wochen. Zugleich lassen sich die Bürger\*innen diese Hilfe nicht nehmen, brauchen vielmehr die Möglichkeit, sich aktiv einzubringen und selbstwirksam zu sein. So ist die Hilfe zum einen für die Betroffenen, zum anderen auch für die Engagierten selbst wichtig.

Dies gilt es auch in den Zeiten zwischen den Krisen anzuerkennen, zu würdigen und fördern, damit die Engagierten im Krisenfall bereit sind sich erneut einzubringen. Eine breit aufgestellte Vereinslandschaft und Angebote zu kurzzeitigem Engagement zwischen den Krisen, mit denen man Menschen für ein (spontanes) Engagement sensibilisiert, bilden eine gute Basis.

3. Wie kann bereits im Vorfeld von Katastrophen das bürgerschaftliche Engagement grundsätzlich gefördert und gestärkt werden und welche Schritte sind dafür konkret nötig? Welche Akteure sehen Sie hier in der Pflicht?

Wie bereits erwähnt hatten die Krise- und Katastrophenfälle der letzten Jahre jeweils eigene, spezifische Herausforderungen und Vorlaufzeiten.

Um weiterhin auf das bürgerschaftliche Engagement in Krisenfällen zurückgreifen zu können, ist es vielmehr notwendig, dauerhaft

Engagement zu fördern, zu würdigen, zu bewerben und zu vernetzen.

Vereine und lokale Einrichtungen sind in Krisenzeiten ein zentraler Faktor im bürgerschaftlichen Engagement. Mit Manpower, aber auch mit Fachwissen oder Räumlichkeiten bringen sie sich ein, aktivieren weitere

Helfende und stellen besonders im lokalen Raum/im Quartier eine unverzichtbare Größe dar. Hier gilt es Vereine bei ihrer täglichen Arbeit zu fördern und ihnen nicht nur im Krisenfall Hilfestellungen und kompetente Anlaufstellen zu bieten.

Hinderlich ist dagegen der spontane Ausfall von Fördermitteln, z. B. im Bereich der Migration. Vereine, die sich in diesem Bereich einbringen, müssen sich aktuell um alternative Fördermittel bemühen oder ihre Angebote reduzieren und womöglich schließen. Inwiefern sich diese Vereine in einer nächsten Krise erneut einsetzen, bleibt abzuwarten. Für viele Vereine sind zudem die bürokratischen Hürden zunehmend eine Belastung. Nicht nur das NBE NRW bemüht sich daher um Entbürokratisierung.

Die Würdigung des Engagements ist ebenfalls ein zentralerer Faktor und entsprechend eine fortlaufende Aufgabe, will man bürgerschaftliches Engagement im Vorfeld von Krisen stärken. Dabei ist zwischen Anerkennungstools wie etwa der Ehrenamtskarte NRW und der Wertschätzung von Politik, Verwaltung (auf allen Ebenen) und der Gesellschaft zu unterscheiden.

Hinzu kommt die Anerkennung und Würdigung der Helfenden während und nach dem Kriseneinsatz.

Besonders in Krisenzeiten werden außerdem Personengruppen aktiv, die sonst nur in kleineren Zahlen im freiwilligen Engagement zu finden sind. Durch die Werbung für Engagement, z. B. durch (Medien-)Kampagnen, aber auch lokale Angebote und Schnupperengagements sensibilisiert man Menschen für ein Engagement in Krisen- und Katastrophenzeiten.

Die Krisen- und Katastrophenfälle der letzten Dekade haben gezeigt, wie wichtig die (lokale) Vernetzung der Akteure ist, siehe auch Frage 4. Diese Vernetzung geschieht nicht erst im Krisenfall, sondern muss fortlaufend aufgebaut und gepflegt werden. So kann im Fall der Fälle schnellstmöglich der passenden Ansprechpartner, ob Verein, Einzelperson, soziale Einrichtung, Hilfsorganisation, kommunale Mitarbeitende, Lokalpolitiker\*innen, erreicht und eingebunden werden.

Die Krisen- und Katastrophenfälle der letzten Dekade haben auch gezeigt, dass man sich auf das Engagement verlassen kann. Daher ist Vertrauen auf die bürgerschaftlich Engagierten ein weiterer wichtiger Baustein. Oft folgen die Engagierten anderen Handlungslogiken und tragen dennoch dazu bei Krisen zu bewältigen.

Die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, um auch in Krisenzeiten darauf bauen zu können, ist eine kontinuierliche Aufgabe. Politik, Verwaltung, aber auch die Gesellschaft, sind hier gleichermaßen gefordert.

4. Welche kurz- oder langfristigen Strategien oder auch politische Maßnahmen sind Ihrer Meinung nach erforderlich, um das bürgerschaftliche Engagement in Krisen und Katastrophen zu steigern und um eine sinnvolle Entlastung oder auch Ergänzung der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr zu gewährleisten? Auf welcher staatlichen Ebene sollte dies, Ihrer Meinung geschehen?

Langfristige Strategien für die Einbindung und Unterstützung von Engagierten wäre ein erster Schritt.

Die gesellschaftlichen Herausforderungen, dazu zählen die Krisen- und Katastrophenfälle der letzten Dekade, lassen sich weder durch (kommunale) Verwaltung, noch „nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr“, noch Vereine, Unternehmen oder spontanes, ungebundenes Engagement allein lösen. Es braucht alle Beteiligten. Daher ist die kontinuierliche Vernetzung ein wichtiges Element, um auf Krisenfälle zu reagieren. Das Wissen um lokale Partner, deren Ressourcen, Grenzen und Handlungslogiken bilden die Grundlage des Freiwilligenmanagements im Ernstfall. Hier sind u. a. lokale Anlaufstellen für bürgerschaftliches Engagement ein guter Partner. Sie kennen die regionale Engagementlandschaft, sind etablierter Ansprechpartner für Spontanhelfende und verfügen über das Fachwissen zum bürgerschaftlichen Engagement.

Insofern die lokalen Anlaufstellen oder vergleichbare Akteure nicht selbst Teil der Verwaltung sind, sollten im Vorfeld der Krisen Verfahren ausgearbeitet werden, wie die Zusammenarbeit im Notfall gelingen kann. Dazu gehört die Klärung der digitalen Zusammenarbeit. Welche Datenbanken können von kommunalen und staatlichen Mitarbeitenden genutzt werden und wie können nichtstaatliche Akteure hier teilhaben, ohne den Datenschutz zu umgehen oder doppelte Strukturen aufzubauen, welche im Krisenfall Ressourcen binden?

Wie kann die Zivilgesellschaft, z. B. die lokalen Anlaufstellen für bürgerschaftliches Engagement, in das kommunale Krisenmanagement, z. B. die Krisenstäbe, eingebunden werden? So können zum einen Anliegen und Grenzen der Engagierten direkt und gebündelt eingegeben werden. Zum anderen kann die „nicht-polizeilicher Gefahrenabwehr“, aber auch u. a. die Bundeswehr etc., Grenzen der Zusammenarbeit kommunizieren und absprechen.

Hier gilt es im Vorfeld der Krisen gemeinsame Lösungen und Optionen zu erarbeiten, die im Katastrophenfall ein schnelles, unkompliziertes Handeln ermöglichen. Denn die Hilfe der Bürger\*innen wird dankenswerterweise kommen. Man kann sich nur bestmöglich gemeinsam darauf vorbereiten.

5. Welche Herausforderungen ergeben sich für das Krisen- und Notfallmanagement, um Personen, die sich in Katastrophenlagen engagieren, und die nicht an Hilfsorganisationen oder sonstige Organisationen angebunden sind, adäquat einzubeziehen und zu schützen? Wie kann diesen begegnet werden?

In der Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in Krisen- und Katastrophenfälle lassen sich gewisse Muster erkennen, die hier stark vereinfacht dargestellt werden:

- i. Katastrophe kündigt sich an, mal mit drei Wochen Vorlauf, mal mit einem Tag.
- ii. Medien berichten über (anstehende) Katastrophe.  
⇒ Menschen wollen (und werden) helfen!
- iii. Menschen suchen Ansprechpersonen.
- iv. „Die Welle der Hilfsbereitschaft“ trifft auf Systeme, die sich selbst noch organisieren, und ggfs. bauen Menschen parallele Hilfsangebote auf, z. B. über soziale Medien.
- v. Spontanhilfen
- vi. Systeme haben sich organisiert und bieten Unterstützungsleistungen für Engagierte.
- vii. Berichterstattung der Medien ebbt ab und parallel werden Spontanhilfen weniger.
- viii. langfristige Hilfssysteme werden aufgebaut, zumeist von etablierten Partnern, z. B. den Verbänden, oder den Verwaltungen übernommen.

In jeder der hier skizzierten Phasen ergeben sich eigene Herausforderungen.

Auf die Motivation (i. und ii.) wird in Antwort 6 eingegangen.

„Die Welle der Hilfsbereitschaft“ tritt verlässlich ein und ist wichtiger Faktor in der Bewältigung der Krise. Dieses „ungebundene Engagement ist zahlenmäßig bedeutsam. Es kann in akuten Notsituationen sogar umfangreicher sein als das organisierte Ehrenamt.“<sup>1</sup>

Entsprechend kann diese Welle die (Hilfs-)Systeme lähmen. Daher sollte sie möglichst früh gebrochen werden, indem man den Spontanhelfenden

---

<sup>1</sup> Prof. Dr. Roland Roth, 2023, Krisenengagement (crisis volunteering)

Ansprechpartner bietet, welche die Hilfsangebote und Kontaktdaten aufnehmen, Gespräche führen und sie letztlich an die passenden Einsatzorte oder -stellen vermitteln und im Idealfall die Voraussetzungen/Spielregeln kommunizieren.

Hierzu sollten unmittelbar mit der Krise ausreichend Ansprechpersonen benannt, Räumlichkeiten und Infrastruktur bereitgestellt, Strukturen zur Erfassung und Vermittlung angelegt werden. Dies kann von Krise zu Krise sehr unterschiedlich ausfallen. In der Coronakrise waren hier primär telefonische Gespräche zu führen, wobei Einzelbüros zu bevorzugen waren. Zudem nahmen die Gespräche mit den Engagierten, aber auch die Hilfesuchenden viel Zeit in Anspruch, da hier auch über persönliche Ängste gesprochen werden musste. In der Hochwasserlage traf die Hilfsbereitschaft auf z. T. selbst betroffene Infrastruktur. Die Ansprechpersonen konnten die Anfragen der Spontanhelfenden daher z. T. nur händisch aufnehmen. Die Nachfrage war stellenweise so hoch, dass stundenweise die Besetzung der Hotlines getauscht werden musste. Auch wurden immer wieder besondere Expertisen angeboten, z. B. Techniker, Gartenbauer mit entsprechendem Equipment, Caterer, welche die Verpflegung von Engagierten und betroffenen übernahmen, um nur einige Beispiele zu nennen. Jede Expertise muss entsprechend erfasst und vermittelt werden.

Eine zusätzliche Herausforderung für die ersten Ansprechpersonen sind zudem die Aufrufe in den sozialen Medien. Nicht alle Mitarbeitenden von Kommunalverwaltungen können und dürfen auf soziale Medien zugreifen. Zugleich organisiert sich die Zivilgesellschaft besonders über diese Medien, erstellt Aufrufe, bittet um Hilfe. Die Begleitung von Social Media sollte daher in den Aufgabenkatalog aufgenommen werden. So können Einsätze und Hilfsangebote koordiniert werden. Darüber hinaus können Helfende auf die Folgen ihrer Aufrufe hingewiesen werden. Hier kann die große Menge an Sachspenden nach der Hochwasserkatastrophe genannt werden, in der auch Skiausrüstungen gespendet wurden.

Bei der Vermittlung in Einsätze erwiesen sich Ortskenntnis und Partner in den entsprechenden Straßenzügen oder Stadtteilen als essentiell. Von ihnen wurden Einsätze an die koordinierenden Ansprechpersonen gemeldet. Wobei Ortskenntnis hier auch die Zuwegung, Wissen um Unterkünfte, Parkmöglichkeiten und Materialausgabe sowie die Beschreibung des Einsatzes umfasst.

Die Ansprechpersonen mussten also in der Hochwasserlage schnell, lokal angebunden und flexibel sein, wohingegen in der Coronakrise eher das ruhige Gespräch gewünscht wurde.

Wichtig ist daher, sich vorbereitet, aber auch spontan auf die Hilfsbereitschaft einzustellen. Dies gilt auch für die Spendenbereitschaft.

In jedem Fall gilt, dass eine unmittelbare Erfassung der Kontaktdaten der spontan Engagierten die Grundlage für spätere Anerkennung ist und nicht vernachlässigt werden sollte.

Idealerweise werden die Spontanhelfenden mit lokalen Vereinen oder Einrichtungen vernetzt. So können bestehende Expertisen und Räumlichkeiten genutzt werden und der Aufbau von Doppelstrukturen vermieden werden. Beispielsweise kann das Wissen der Engagierten der Kleiderkammern helfen die Sachspenden zu koordinieren. Zugleich lässt sich „ungebundene Notfallhilfe in der Regel nicht auf Dauer stellen“<sup>2</sup>.

Das Land, die Gemeinden und die Verbände stellen einen grundlegenden Versicherungsschutz für Engagierte, auch für Spontanhelfende. Hier können u. a. lokale Anlaufstellen für Engagement in der Regel Auskunft geben. Der weitere Schutz des engagierten Bürgers/der engagierten Bürgerin fällt auch in den persönlichen Verantwortungsbereich, so keine akute Gefahrenlage und keine amtliche Warnung vor dem ehrenamtlichen Einsatz vorliegt.

Auch wenn die Einsätze gut beschrieben und koordiniert werden, rein persönliches Risiko ist Teil des Lebens und damit auch des Engagements. Hier gilt es auf die Engagierten zu vertrauen und ihnen zugleich zu vermitteln, dass Engagement auch Grenzen haben darf. Sie also die persönlichen Gefahr selbst einschätzen müssen und dürfen.

Ein Risiko auf der Seite der Träger des Engagements und ersten Ansprechpersonen liegt in den rechtlichen Rahmenbedingungen. Wie gelangt man beispielsweise in Coronazeiten an ein (notwendiges) polizeiliches Führungszeugnis, wenn alle Bürgerämter geschlossen sind? Wie stellt man sicher, dass der Helfende redliche Absichten hat, wenn man kein persönliches Treffen ermöglichen kann? Fragen, auf die ebenfalls spontan und nach Ermessen Antworten gefunden werden müssen. Hier sollte die Ermöglichung von Engagement Vorrang vor den Bedenken haben.

---

<sup>2</sup> Prof. Dr. Roland Roth, 2023, Krisenengagement (crisis volunteering)

Mit der Phase, in der sich die Hilfssysteme, staatlich oder verbandlich, organisiert haben, nimmt i. d. R. die Spontanhilfe ab. Für die weitere Begleitung des Engagements greift das jeweilige Freiwilligenmanagement des Trägers.

Bei all den beschriebenen Schritten ist die lokale Kooperation von Zivilgesellschaft, Verwaltung und staatlichen Hilfseinrichtungen förderlich, da besonders Zeitressourcen gespart werden können.

6. Welche Erwartungen und auch Beweggründe haben Menschen, die sich engagieren, sei es in Nachbarschaftsnetzwerken, als Spontanhelfende oder auch z.B. in Hilfsorganisationen/freiwilligen Feuerwehren, und wo sind, Ihrer Erfahrung nach, die Limitationen und wie kann diesen optimal begegnet werden?

Die Motivation der Engagierten in Krisenzeiten unterscheidet sich grob gesagt nach der Organisationsform. Es kann davon ausgegangen werden, dass für die Engagierten der Hilfsorganisationen und der freiwilligen Feuerwehren „Spaß haben“, „anderen Menschen helfen“ und „etwas für das Gemeinwohl tun“ zentrale Motive für ihr Engagement sind.<sup>3</sup>

Auch für das Engagement in Vereinen kann dies angenommen werden, außerhalb von Krisenzeiten.

In Krisenzeiten rückt die Selbstwirksamkeit, gerade für Spontanhelfende, in den Mittelpunkt. Sich selbst einbringen, (im Kleinen) aktiv werden, anderen helfen, statt der Berichterstattung in den (sozialen) Medien zu folgen.

Die Helfenden erwarten kompetente Ansprechpersonen und sind zugleich bereit anzuerkennen, dass nicht alle Antworten unmittelbar bereitstehen. Zugleich ist ungebundenes, bürgerschaftliches Engagement ein zusätzlicher Faktor, der das staatliche Handeln nicht ersetzen kann oder soll.

7. Welches sind aus Ihrer Sicht Best-Practice-Beispiele aus den Hochwasserlagen der vergangenen Jahre oder auch aus der Corona-Pandemie zu bürgerschaftlichem Engagement?

Hier werden wir uns auf die ersten Wochen beziehen und nicht auf die nachfolgenden Projekte wie Ferienfreizeiten für betroffene Familien.

---

<sup>3</sup> Freiwilliges Engagement in Deutschland  
Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019

Zu den guten Beispielen gehört sicherlich die Öffnung eines Teils des Nürburgrings, um die große Menge an Sachspenden zwischenlagern zu können.

Aus der Coronazeit kann die unmittelbare Bereitstellung einer Datenbank für alle Freiwilligenagenturen genannt werden, die die Erfassung von Hilfesuchenden und Helfenden digital ermöglichte.

Zu den guten Beispielen der Hochwasserkrise gehört die Einbindung der Unternehmen, sei es durch die Bereitstellung von Material, Fläche zum Lagern von Sandsäcken oder Fachwissen bei dem Wiederaufbau für Betroffene. Hier sind viele Beispiele erwähnenswert, z. B. die Elektroseelesorger gUG haben mehr als 15.000 verschlammte Elektromaschinen repariert. Sie unterstützten bei der Notstromversorgung und halfen bei der Neuinstallation elektrischer Anlagen für unterversicherte Betroffene.

8. Bitte nennen Sie die aus Ihrer Sicht fünf wichtigsten Punkte, die das Katastrophen- und Krisenmanagement in NRW in Bezug zum bürgerschaftlichen Engagement verbessern würden. Bitte nehmen Sie dabei eine Priorisierung vor.
  1. Für den Notfall vorbereitet sein und gemeinschaftliche Strukturen bereithalten.

Die Zusammenarbeit/Einbindung von zivilgesellschaftlichen Partnern bei der digitalen Ablage ist hier genauso zu klären, wie die Zusammensetzung der Krisenstäbe.
  2. „Die erste Welle brechen“, heißt unmittelbar mit Beginn der Krise in die Koordination von Engagierten einsteigen, ihnen Ansprechpersonen anbieten und parallel die Strukturen aufbauen.
  3. Lokale Anlaufstellen für bürgerschaftliches Engagement und lokale Netzwerke installieren und dauerhaft fördern. Im Krisenfall braucht es direkt Experten im bürgerschaftlichen Engagement, die gut vernetzt arbeiten und so Wissen und Partner einbringen können. Diese kann man nicht erst im Krisenfall etablieren.
  4. Nur gemeinsam kann man Krisen bewältigen. Hier ist es notwendig, dass die unterschiedlichen Systeme, ob zivilgesellschaftlich oder staatlich, zusammenwirken und die Kompetenzen, Möglichkeiten und Grenzen der anderen Akteure anerkennen und gemeinsam Lösungen finden.
  5. Anerkennung immer mitdenken.

Engagierte brauchen Anerkennung von Politik, Verwaltung und der Gesellschaft. Dazu sollten zunächst Kontaktdaten der Engagierten erfasst werden, da sie für die spätere Anerkennung elementar sind. Und wo Engagierte sich gesehen und wertschätzt fühlen, stehen sie hoffentlich in der nächsten Krise wieder bereit.