

# HybOrg Praxispapier

## Freiwillige in der Krise erfolgreich(er) einbinden: Handlungsempfehlungen für die lokale Verwaltung

Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt «HybOrg – Entstehung  
und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen  
Krisenmanagement»

Zurich, Juni 2021

Lisa Mende, Benjamin Scharte, Lorenz Wiese, Alexa Lenz,  
Florian Roth, Wolfgang Seibel und Steffen Eckhard

Diese Studie ist online verfügbar unter [css.ethz.ch/en/publications/other-reports.html](https://css.ethz.ch/en/publications/other-reports.html)

AutorInnen: Lisa Mende, Benjamin Scharte, Lorenz Wiese, Alexa Lenz, Florian Roth,  
Wolfgang Seibel und Steffen Eckhard

Layout: Miriam Dahinden-Ganzoni

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

DOI: 10.3929/ethz-b-000483520

# Vorwort

Ausnahmesituationen wie die sogenannte «Flüchtlingskrise» in den Jahren 2015 und 2016 stellen die Verantwortlichen in der Verwaltung vor enorme Herausforderungen. Das gilt sowohl organisatorisch und strukturell, als auch persönlich und emotional. Zivilgesellschaftliches Engagement – ob in Form der etablierten Wohlfahrtsverbände oder als spontane, individuelle Hilfe – kann wesentlich dazu beitragen, diese Herausforderungen besser zu bewältigen.

Allerdings kommt es entscheidend darauf an, wie dieses zivilgesellschaftliche Engagement vonseiten der Verwaltung verstanden und genutzt wird. Die Einbindung freiwilliger Helfer\*innen ist anspruchsvoll und bedarf kluger Planung sowie entschlossener Organisation.

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Projekt «HybOrg – Entstehung und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen Krisenmanagement» hat deshalb untersucht, wie die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure auch nach und gerade in Krisen gelingen kann. Eine detailliertere Projektbeschreibung finden Sie am Ende dieses Praxispapiers.

Das vorliegende Praxispapier nutzt die wissenschaftlichen Ergebnisse des Projekts, um konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten, die dabei helfen sollen, lokales Verwaltungshandeln und zivilgesellschaftliches Engagement in Krisen besser aufeinander abzustimmen. Zu jeder Handlungsempfehlung finden Sie jeweils ein konkretes Beispiel. Die Erkenntnisse und Empfehlungen sollen den Verantwortungsträger\*innen in der Verwaltung auch im Umgang mit der aktuellen COVID-19 Pandemie eine praxisnahe Entscheidungsunterstützung bieten.

Einen ersten Überblick über unsere Empfehlungen können Sie sich mittels der Textbox «Handlungsempfehlungen in Kürze» verschaffen, in der wir die wichtigsten Punkte knapp für Sie zusammengefasst haben.

Konstanz und Zürich, Juni 2021

*Lisa Mende, Benjamin Scharte,  
Lorenz Wiese, Alexa Lenz, Florian Roth,  
Wolfgang Seibel und Steffen Eckhard*

[hyborg-projekt@uni-konstanz.de](mailto:hyborg-projekt@uni-konstanz.de)

## Handlungsempfehlungen in Kürze

**1. Strukturen zur Einbindung Freiwilliger adaptiv gestalten:** Die lokale Verwaltung sollte zivilgesellschaftliches Engagement als willkommene Ergänzung in Krisen verstehen. Dazu sollte die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit etablierten Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen weiter gepflegt werden. Lokale Nachbarschafts- und Sportvereine sollten mittels der jeweiligen Beauftragten für ehrenamtliches Engagement direkt mit den verantwortlichen Krisenmanager\*innen vernetzt werden. Ungebundene Helfer\*innen sollten ebenfalls mithilfe von Ehrenamtskoordinator\*innen angesprochen und koordiniert werden.

**2. Strukturen schon vor der Krise etablieren und langfristig pflegen:** Zur effektiven Einbindung unterschiedlicher Typen Freiwilliger ist es notwendig, langfristig tragfähige Strukturen und Prozesse aufzubauen. Diese Strukturen und Prozesse müssen auch in Nicht-Krisenzeiten gepflegt werden.

**3. Effektive und wertschätzende Kommunikation mit Freiwilligen:** Freiwillige Helfer\*innen bilden eine wichtige Untergruppe der Bevölkerung, auf die in der behördlichen Risiko- und Krisenkommunikation spezifisch eingegangen werden muss. Sie können nicht nur die staatlichen Akteure entlasten, sondern tragen darüber hinaus als Multiplikator\*innen ihre Erfahrungen weiter. Entscheidend ist wertschätzende Kommunikation anhand etablierter Leitlinien für die Risiko- und Krisenkommunikation.

**4. Professionelle und passende Betreuungsangebote:** Aufgrund der Belastungen, die in Krisen wirksam werden, bedarf es institutionalisierter, professioneller und passgenauer Betreuungsangebote für freiwillige Helfer\*innen. Damit diese Angebote nicht an den Bedarfen vor Ort vorbeigehen, sollte die Verwaltung den direkten Kontakt zu Ehrenamtlichen suchen und so Hürden bei der Nutzung beheben.

# Handlungsempfehlungen zur Einbindung der Zivilgesellschaft in lokales Krisenmanagement

Die Fähigkeit lokaler Verwaltungen, von Routinehandeln in den Krisenmodus umzustellen, ist entscheidend für ein effektives Krisenmanagement. Ausschlaggebend für diese Umstellung sind verschiedene Faktoren. In dieser Analyse fokussieren wir uns auf die Bedeutung partizipativer Prozesse und Strukturen. Unter Partizipation verstehen wir allgemein die Mitwirkung nicht-staatlicher Akteur\*innen. Dies umfasst zum Beispiel Veränderungen in der Kommunikation und der Interaktion mit nicht-staatlichen Akteur\*innen, die zu einer stärkeren Einbindung selbiger führen können. Unsere Analyse konzentriert sich insbesondere auf die Mitwirkung freiwilliger Helfer\*innen an der Bewältigung der sogenannten «Flüchtlingskrise» in den Jahren 2015 und 2016. In dieser Zeit stieg das Ausmaß an Partizipation auf lokaler Ebene deutlich an. Seitdem erfolgte allerdings vielerorts wieder ein Rückgang. Die Ergebnisse lassen zugleich Schlüsse auf weitere Krisenereignisse wie auch die COVID-19 Pandemie zu.

Insgesamt wurde im Zuge der Untersuchungen deutlich, wie sehr lokale Verwaltungen während der Krise darauf angewiesen waren, sich auf zivilgesellschaftliche Partner\*innen verlassen zu können. So ließen viele Interviewpartner\*innen etwa keinen Zweifel daran, dass es ohne die ehrenamtlichen Helfer\*innen nicht gelungen wäre, die Situation 2015/16 zu bewältigen.

Wir unterscheiden zwischen vier verschiedenen Typen zivilgesellschaftlichen Engagements, welche während der sogenannten «Flüchtlingskrise» eine wichtige Rolle spielten:

- Etablierte Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen wie das Deutsche Rote Kreuz, das Technische Hilfswerk, die Arbeiterwohlfahrt, Diakonie und Caritas
- Nachbarschafts- und Sportvereine
- Neu entstandene Vereine im Asylbereich
- Ungebundene Helfer\*innen, also Bürger\*innen, die sich jenseits einer bestehenden Organisation ehrenamtlich engagierten

Im Vergleich dieser Typen funktionierte die Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Wohlfahrtspflege insgesamt am besten: Die etablierten Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen entlasteten die Verwaltung deutlich. Dabei wurden vor allem Kooperationen in denjenigen Tätigkeitsfeldern angestrebt und realisiert, in denen die jeweiligen Organisationen ohnehin einen Tätigkeitsschwerpunkt haben. Diese Erkenntnisse sind zunächst nicht überraschend, denn ein Kreisverband der Caritas funktioniert beispielsweise nicht wesentlich anders als ein kommunaler Träger sozialer Einrichtungen. Neu entstandene

Helfer\*innen-Initiativen für Geflüchtete hingegen verfügten zwar über eine große Zahl motivierter Freiwilliger, besaßen jedoch einen viel niedrigeren Organisationsgrad.

Insgesamt wurde das zivilgesellschaftliche Engagement von den Verwaltungsmitarbeiter\*innen geschätzt und als hilfreich betrachtet. Allerdings gab es signifikante Unterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen Freiwilliger. Gerade bezüglich der Einbindung neu entstehender Organisationen sowie ungebundener Helfer\*innen gab es teilweise Zweifel. Daraus lässt sich aus unserer Sicht eine Notwendigkeit ableiten, über Möglichkeiten zur besseren Einbindung speziell dieses Freiwilligentyps nachzudenken. Denn die Nützlichkeit ehrenamtlicher Mitarbeit hängt von *bedingenden* und *ermöglichenden* Faktoren ab. Resultierend aus unseren Projektergebnissen schlagen wir die folgenden vier Handlungsempfehlungen vor, um zivilgesellschaftliches Engagement – zusätzlich zu den ohnehin erfolgenden, unerlässlichen Maßnahmen des staatlichen Krisenmanagements – künftig noch besser zur Bewältigung von Krisen nutzen zu können.

## Handlungsempfehlung 1: Strukturen zur Einbindung Freiwilliger adaptiv gestalten

Die wenig überraschende Erkenntnis, dass sich unterschiedliche nicht-staatliche Akteur\*innen stark voneinander unterscheiden, sollte sich künftig noch stärker in den staatlichen Strukturen zur Einbindung ebendieser niederschlagen. Mit Blick auf die vier unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen, zwischen denen wir im Rahmen unseres Projekts unterschieden haben, können jeweils spezifische Vorschläge unterbreitet werden.

Die etablierten Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen arbeiten bereits zum größten Teil gut und vertrauensvoll mit der jeweiligen lokalen Verwaltung zusammen. Die verantwortlichen Personen kennen und schätzen sich; die Abläufe und Aufgaben sind für verschiedene denkbare Krisen klar geregelt. Allerdings stellte die sogenannte «Flüchtlingskrise» von 2015/16 auch für diese etablierte Zusammenarbeit eine Herausforderung dar, da sie teilweise andere Kompetenzen – etwa im Hinblick auf Sprache, Kultur, psychologische Betreuung – erforderte, als beispielsweise ein Sturm oder eine Hochwassersituation. Hier gelang es beiden Seiten während der Krise schnell, sich flexibel an die neuen Bedingungen anzupassen. Die Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen boten dort Unterstützung an, wo ihre jeweiligen Kompetenzschwerpunkte lagen. Die gut eingespielte Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und etablierten Trägern der freien Wohlfahrtspflege, einschließlich kirchlicher Organisationen, stellt eine Besonderheit des deutschen Systems dar und kann insgesamt als klare Stärke im Krisenmanagement verstanden werden.

**Beispiel: Aufbau von Netzwerkstrukturen**

«Wir hatten eine Koordinierungsstelle und aus dieser Koordinierungsstelle heraus haben wir diese Akteure an einen Tisch geholt und sie zusammengebracht und ihnen unsere Unterstützung zugesagt. [...] [So ist sie] von einem runden Tisch Netzwerk örtlich in den nächsten Ort und [ist] zum nächsten Treffen und ha[t] berichtet, wie sie es dort aufbauen – und dann sind diese Vernetzungsstrukturen sehr schnell an allen Stellen im Landkreis [...] entstanden.»

*Mitarbeiter\*in 1, Landkreisverwaltung, Landkreis Nord*

Auch die bereits existierenden Nachbarschafts- und Sportvereine konnten das lokale Krisenmanagement während der sogenannten «Flüchtlingskrise» substanziell unterstützen. Gegeben ihrem jeweils nicht-krisenspezifischen Vereinszweck lagen ihre Stärken darin, dass sie bereits über etablierte Strukturen verfügten und diese auf den Bereich Geflüchtetenarbeit ausweiten konnten. Um diese Organisationen künftig effektiver in das lokale Krisenmanagement einbinden zu können, sollten allgemeine Ehrenamtskoordinator\*innen einbezogen oder eine Ausweitung der Aufgaben der jeweiligen Beauftragten für ehrenamtliches Engagement im Geflüchtetenbereich in Betracht gezogen werden. Um in zukünftigen Krisen stärker eine vermittelnde Rolle einzunehmen und den Kontakt zwischen dem lokalen Krisenmanagement und den Verantwortlichen in den Vereinen zu Beginn einer Krise herzustellen, würde es sich anbieten, entsprechende Prozesse innerhalb der Verwaltung zu formalisieren, diese zusätzliche Aufgabe der Beauftragten klar festzuhalten und in den lokalen Vereinen und Organisationen bekannt zu machen.

Vor allem eine effektivere Einbindung spontaner, krisen-spezifischer entstehender Organisationen sowie ungebundener Helfer\*innen erfordert weitere Anpassungen. In unseren Interviews wurde zum Teil von gemischten Erfahrungen mit den Aktivitäten dieser berichtet. Die Gründe dafür lagen vor allem im hohen Koordinationsaufwand, der mit der Einbindung relativ unorganisierter und unerfahrener zivilgesellschaftlicher Akteure einherging. Während deren Engagement also in manchen Situationen hilfreich war, wurde ihre Einmischung in anderen Situationen teils als weniger positiv oder gar hinderlich wahrgenommen. Dieses Dilemma von Effektivität und Partizipation lässt sich nicht auflösen, sondern bleibt eine Abwägungssache in den konkreten Situationen. Zusätzliche Helfer\*innen bedeuten häufig zwar zusätzliche Unterstützung, aber eben auch zusätzlichen Koordinationsaufwand.

Ebenfalls wurde die Einbindung der Helfer\*innen nicht in allen Bereichen als gleich sinnvoll wahrge-

nommen. So war ihre praktische Hilfe bei Anschaffungen, Vermittlungen, Transporten oder der Organisation von sozialen Aktivitäten, also der tagtäglichen Integrationsarbeit, gerne gesehen. Wenn hingegen Fachpersonal benötigt wurde, wie im Fall psychologischer Betreuung traumatisierter Geflüchteter, konnten diese Freiwilligen nur selten behilflich sein. In diesen Fällen war eine klare Kompetenzabgrenzung zu beobachten. Das Aufzeigen solcher Grenzen wurde von diesen neu entstandenen Organisationen und den ungebundenen Helfer\*innen allgemein akzeptiert.

Die Kernherausforderung zur effektiven Einbindung dieser Art von freiwilligen Helfer\*innen besteht nach unseren Erkenntnissen darin, ihr Handeln mit dem Krisenmanagement der Verwaltung abzustimmen und in geeigneter Weise zu koordinieren. Dies kann nur gelingen, wenn Verwaltungsmitarbeitende berücksichtigen, dass jeder Helfer\*innen-Typ seine eigene Motivation und Identität hat. Zur Einbindung von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen können als ein Beispiel etwa Dialogangebote an interessierte Bürger\*innen von Ehrenamtskoordinator\*innen oder Beauftragten für Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement dienen. Besonders geeignet scheinen uns in diesem Zusammenhang sogenannte «Mittlerorganisationen». Diese können zwischen der in formalhierarchischen Strukturen arbeitenden Verwaltung einerseits und ungebundenen Helfer\*innen andererseits vermitteln. Denn um das Potential ungebundener Helfer\*innen umfassend auszuschöpfen, sollte der Fokus daraufgelegt werden, sich deren vergleichsweise lose Strukturen als zusätzliche Ressource nutzbar zu machen. Dabei können die Ehrenamtskoordinator\*innen in Mittlerorganisationen wie den Wohlfahrtsverbänden oder auch in der Verwaltung selbst als Bindeglied zwischen den Verwaltungsexpert\*innen in den jeweiligen Fachressorts und ungebundenen Helfer\*innen agieren. Die Verwaltung sollte daher diese Koordinationsstellen schaffen beispielsweise fördern und darin unterstützen, den effizienten Einsatz ungebundener Helfer\*innen zu vereinfachen. Neben Stadtteilzentren eignen sich bspw. viele der ohnehin aktiven etablierten Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen zur Ansiedlung dieser Koordinationsstellen.

### **Zusammengefasst lautet unsere erste Handlungsempfehlung daher wie folgt:**

**Die lokale Verwaltung sollte die unterschiedlichen Formen zivilgesellschaftlichen Engagements als willkommene Ergänzung des eigenen Handelns in Krisen verstehen. Dazu sollte die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit etablierten Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen weiter gepflegt und bewusst als Stärke des deutschen Systems verstanden werden. Lokale Nachbarschafts-**

und Sportvereine sollten mittels der jeweiligen Beauftragten für ehrenamtliches Engagement direkt mit den verantwortlichen Krisenmanager\*innen vernetzt werden. Ungebundene Helfer\*innen – die sich in der Krise zu spontanen Initiativen zusammenschließen können – sollten ebenfalls mithilfe von Ehrenamtskoordinator\*innen (gegebenenfalls über Mittlerorganisationen) angesprochen und koordiniert werden.

## Handlungsempfehlung 2: Strukturen schon vor der Krise etablieren und langfristig pflegen

Ein Teil der Personen, die sich in den Jahren 2015 und 2016 spontan und ohne vorherige Zugehörigkeit zu etablierten Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen dazu entschlossen haben, bei der Aufnahme Geflüchteter zu helfen, sind bis zum aktuellen Zeitpunkt in der Geflüchtetenhilfe aktiv. Für andere wiederum blieb es bei einem kurzzeitigen Engagement. Während der COVID-19 Pandemie, aber auch in anderen Krisen – wie etwa dem Hochwasser von Juni 2013 – waren zum Teil wieder andere Personen als ungebundene Helfer\*innen aktiv – und haben auch entsprechend andere Aufgaben übernommen. Im Gegensatz zu etablierten Hilfs- und Wohlfahrtsorganisationen ist im Vorfeld von Krisen schwer vorherzusagen, in welchem Umfang und in welcher Weise sich ungebundene Helfer\*innen engagieren werden. Auch die konkrete Rolle von Nachbarschafts- und Sportvereinen – so sie denn in der jeweiligen Krise überhaupt eine spielen können – ist im Voraus schwer zu spezifizieren.

Dies ist allerdings auch nicht unbedingt notwendig. Gutes Krisenmanagement zeichnet sich in jedem Fall durch ein großes Maß an Improvisationsfähigkeit, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit aus. Das ist allein schon aufgrund der inhärenten Komplexität und Unsicherheit, welche Krisen auszeichnen, unvermeidbar. Diese Erkenntnis aus der Forschung zu gutem Krisenmanagement geht aber einher mit der Aufforderung, Strukturen und Prozesse bereits in der Vorbereitung auf derartige Ausnahmesituationen so auszugestalten, dass sie Improvisationsfähigkeit, Flexibilität und Anpassungsfähigkeit ermöglichen und sogar fördern. Dazu gehört die Nutzung möglichst aller vorhandenen oder mobilisierbaren Ressourcen. Zivilgesellschaftliches Engagement stellt hier eine immense Ressource dar.

In Anlehnung an diese übergreifenden Ergebnisse aus Krisen- und Risikoforschung wurde in den Untersuchungen im Rahmen von HybOrg deutlich, dass es für eine effektive Einbindung Freiwilliger entscheidend ist, bereits vor Krisen geeignete Prozesse und Strukturen zu etablieren. Dazu gehören beispielsweise Kooperations- und Kommunikationsformate wie Runde Tische, Bürger\*innen-Versammlungen, aber auch bilaterale Gespräche zwischen

### Anpacker-Portal: Das Emsland hilft

Das Anpacker-Portal des Landkreis Emsland ermöglicht es Ehrenamtlichen schnell und übersichtlich Stellen auszumachen in denen ehrenamtliche Unterstützung in der Form von Zeit- und Sachspenden benötigt wird. Außerdem können über das Anpacker-Portal die verschiedenen Koordinierungsstellen im Landkreis ausfindig gemacht und kontaktiert werden. Das Anpacker-Portal ist nur ein Element des umfassenden Ehrenamtsservice im Emsland.

Weitere Informationen:

<https://www.ehrenamt-emsland.de>

[https://emsland.packt-mit-an.de/#/?\\_k=cnbeeg](https://emsland.packt-mit-an.de/#/?_k=cnbeeg)

Verwaltungsmitarbeiter\*innen und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen. Diese können wesentlich zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit und damit einem wichtigen Baustein von gelungenem Krisenmanagement beitragen. Die entstandenen Strukturen sollten dann auch über Krisenzeiten hinaus systematisiert, dokumentiert, gepflegt und institutionalisiert werden, um sie von personellen Wechseln in zivilgesellschaftlichen Initiativen, Wohlfahrtsverbänden und der Verwaltung unabhängig zu machen.

Ein weiterer möglicher Ansatz, um Strukturen zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft aufzubauen, besteht in der Etablierung von Systemen zum Ressourcenmanagement und zur Entscheidungsunterstützung. Beispielsweise könnten Behörden vordefinierte Anforderungsprofile in Form eines «Ampelsystems» erarbeiten: Während für grüne Aufgaben keine Einweisung beziehungsweise Training erforderlich ist, sind rote Aufgaben nur durch geschulte und trainierte Einsatzkräfte durchführbar. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass ein solches System zivilgesellschaftliches Engagement nicht weiter erschwert (oder Engagierte gar abschreckt) und daher nur behördenintern verwendet wird. Dazu könnten sich interessierte Bürger\*innen online mit Angaben zu themenspezifischen Qualifikationen und Fähigkeiten registrieren. Diese werden sodann geprüft und in einer Freiwilligendatenbank registriert. Im Bedarfsfall schließlich können die Verwaltungsstellen und Hilfsorganisationen auf die Datenbank zugreifen und Helfer\*innen nach örtlicher Verfügbarkeit sowie fachspezifischen Fähigkeiten finden und einsetzen.

### Damit lautet unsere zweite Handlungsempfehlung zusammengefasst so:

**Zur effektiven Einbindung unterschiedlicher Typen Freiwilliger ist es notwendig, langfristig tragfähige Strukturen und Prozesse aufzubauen, mit deren Hilfe der Einsatz**

der Freiwilligen koordiniert werden kann. Diese Strukturen und Prozesse müssen auch in Nicht-Krisenzeiten gepflegt werden. Ein Beispiel dafür wäre der Aufbau von Freiwilligendatenbanken.

## Handlungsempfehlung 3: Effektive und wertschätzende Kommunikation mit Freiwilligen

Gerade in Krisenzeiten nimmt die Kommunikation von Behörden eine wichtige Rolle ein. Sie erklären damit ihr Handeln, nehmen Bedürfnisse und Interessen auf und erhöhen die Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung. Gute Öffentlichkeitsarbeit vonseiten der Verwaltung sollte daher ein elementarer Teil des lokalen Krisenmanagements sein. Gleichzeitig wissen wir aus der Forschung, dass Risiko- und Krisenkommunikation selbst komplexe Prozesse sind. Wenn die Verwaltung bestimmte Botschaften vermitteln möchte, muss sie eine Vielzahl an Faktoren und Ebenen beachten. Dazu zählen nicht zuletzt spezifische lokale Besonderheiten und – bei emotional möglicherweise aufgeladenen Themen wie Flucht und Migration – ein mindestens latent vorhandenes Konfliktpotential.

In der sogenannten «Flüchtlingskrise» war ein wichtiger Faktor hierbei die Unterstützung durch aktives Auftreten von Oberbürgermeister\*innen und/oder Landrät\*innen in der Öffentlichkeit. Mancherorts wurden Bürger\*innen-Versammlungen aber auch zur aktiven Rekrutierung von Helfer\*innen genutzt. Neben Verwaltungsakteur\*innen spielten auch Ehrenamtliche eine wichtige Rolle bei der Kommunikation mit Bürger\*innen, da sie durch die Weitergabe ihrer Erfahrungen zu einer höheren Akzeptanz gegenüber dem Verwaltungshandeln beitragen. Da Ehrenamtliche vor allem aber extreme (also positive und negative) Erfahrungen mit der Verwaltung in ein breiteres gesellschaftliches Umfeld kommunizieren, können Frust und negative Eindrücke schnell zu einem allgemeinen Ansehensverlust der Verwaltung führen. Die Einbindung von Freiwilligen wird auch von der Bevölkerung als elementar angesehen. Daher ist es auch wichtig, dass die Verwaltung nach außen kommuniziert, dass und wie sie mit Ehrenamtlichen zusammenarbeitet.

Im Gesamtkomplex Risiko- und Krisenkommunikation wird für uns damit deutlich, dass neben der Kommunikation mit der allgemeinen Bevölkerung insbesondere der Kommunikation mit Ehrenamtlichen eine prominente Rolle zugewiesen werden muss. Direkte Ansprechpartner\*innen innerhalb der Verwaltung erleichtern die Arbeit zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen. Es ist unseren Erkenntnissen zufolge zudem wichtig, dass die Verwaltung bereit ist, ihr Handeln zu erklären und zu begründen, da dies auf Seiten der Ehrenamtlichen zu einer größeren Akzeptanz des Verwaltungshandeln führen kann. Ansonsten führt die Zusammenarbeit schnell zu Vertrauensverlusten

### Beispiel: Niedrigschwelliger Kontakt zwischen Ehrenamtlichen und Verwaltung

«Total niedrigschwellig, da konnte jeder von den Ehrenamtlichen mit allen Anliegen ins Landratsamt zum Ausländeramt, zum Sozialamt, zum Herrn [Name] mit seinem Einzelfall. Das war völlig durchlässig. Also das hat denen ganz, ganz viel Arbeit gemacht. [...] Also nicht so, da muss man erstmal fünf Anträge stellen und dann nochmal zweimal prüfen[...]. Sondern die haben das wirklich niedrigschwellig geschaltet – vieles.»

*Mitarbeiter\*in Wohlfahrtsverband, Landkreis Süd*

### Beispiel: Umgang mit nicht erfüllbaren Wünschen von Ehrenamtlichen zum Thema Wohnen

«Im Gespräch. Also Zahlen, Daten, Fakten, sage ich immer. Ganz klar aufzumachen, wie die Wohnungssituation ist, und das sind die Gründe. Und natürlich ganz transparent auch zu sagen, Vorrang für Familien erstmal statt Einzelmänner. [...] [W]ir hatten konkrete Kriterien, wo wir gesagt haben, die haben einfach Vorrang.»

*Mitarbeiter\*in 1 Stadtverwaltung, Kreisfreie Stadt Ost*

bei den freiwilligen Helfer\*innen gegenüber der Verwaltung. Die Verwaltung kann durch ihr Handeln selbst beeinflussen, ob es zu einem Vertrauensverlust kommt.

## Das führt uns zu unserer dritten Handlungsempfehlung:

**Freiwillige Helfer\*innen bilden eine wichtige Untergruppe der Bevölkerung, auf die in der behördlichen Risiko- und Krisenkommunikation spezifisch eingegangen werden muss. Sie tragen als Multiplikator\*innen ihre Erfahrungen weiter, so dass auf diese Weise Akzeptanz für Krisenmanagement geschaffen werden kann. Entscheidend ist wertschätzende Kommunikation einerseits, erreichbar durch realistisches Lob und Dialogangebote, sowie effektive Kommunikation andererseits, erreichbar durch klare, einfache und konsistente Botschaften anhand etablierter Leitlinien für die Risiko- und Krisenkommunikation.**

## Handlungsempfehlung 4: Professionelle und passende Betreuungsangebote

Ausnahmesituationen wie die sogenannte «Flüchtlingskrise» 2015/16 – oder auch die COVID-19 Pandemie – sind psychisch und emotional belastend. Das gilt natürlich zuvorderst für die Geflüchteten selbst, die ihre Heimat verlassen mussten, oft unter schwierigsten Umständen nach Deutschland gelangt sind und sich daraufhin in einer gänzlich fremden Umgebung zurechtfinden müssen. Es gilt aber auch für diejenigen, die sich um diese geflüchteten Personen kümmern, sowohl von staatlicher Seite als auch auf freiwilliger Basis. In vielen unserer Interviews zeigte sich insofern auch deutlich, dass die Bewältigung der sogenannten «Flüchtlingskrise» 2015/16 für Ehrenamtliche und Hauptamtliche gleichermaßen eine sehr belastende Situation darstellte.

Um psychische und emotionale Schäden, etwa die Entwicklung von Burnout-Syndromen, zu vermeiden, ist eine professionelle Betreuung wichtig. Mit Blick auf die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements und insbesondere die Zunahme der Bedeutung ungebundener Helfer\*innen sowie spontan entstehender Organisationen ist es wichtig, in Krisensituationen auch für diese Gruppen professionelle Hilfe und Begleitung anbieten zu können. Auch im Nachgang von Krisen, wenn es um die mittel- und langfristige Verarbeitung des Erlebten geht, ist diese Art psychologischer und anderweitig benötigter Betreuung wichtig. Entsprechende Angebote sind während der sogenannten «Flüchtlingskrise», aber auch als Lehre daraus an vielen Stellen entstanden. Allerdings zeigt sich, dass Ehrenamtliche derartige Angebote, wie zum Beispiel Supervisions-Angebote, nicht immer gleichermaßen nutzen können oder wollen. Während Hauptamtliche Unterstützungsangebote in ihrer Arbeitszeit absolvieren können, stehen Ehrenamtliche vor der Frage, ob sie diesen Teil ihrer Freizeit lieber in eine Schulung oder für die Freiwilligenarbeit aufbringen wollen.

Neben der Bereitstellung und Finanzierung von Angeboten müssen folglich auch Strategien entwickelt werden, wie Ehrenamtlichen die Teilnahme an solchen Maßnahmen erleichtert werden kann, sowie ihr eigener Bedarf besser kommunizieren werden kann. Dafür, aber auch insgesamt für eine bessere Zusammenarbeit, kann gezieltes Training Behördenmitarbeiter\*innen dabei helfen, Motivation, Fähigkeiten und Bedürfnisse ehrenamtlicher Helfer\*innen besser zu verstehen. Aber auch gemeinsame Netzwerktreffen können dafür genutzt werden, um zu erörtern, wie die Teilnahmebereitschaft von Ehrenamtlichen an Trainings- und vor allem psychologischen Supervisionsangeboten erhöht werden kann.

### Daran schließend lautet unsere vierte Handlungsempfehlung:

**Aufgrund der emotionalen und psychischen Belastungen, die in Krisen wirksam werden, bedarf es institutionalisierter, professioneller und passgenauer Betreuungsangebote für freiwillige Helfer\*innen. Damit diese Angebote nicht an den realen Bedarfen vor Ort vorbeigehen, sondern auch tatsächlich genutzt werden, sollte die Verwaltung den direkten Kontakt zu Ehrenamtlichen suchen und so Hürden bei der Nutzung ausfindig machen und beheben.**

#### Beispiel: Unterstützung für Ehrenamtliche

«Wir können uns gar nicht permanent schulen lassen [...]. Weil, natürlich ist das schön[,] [...] aber [dass] schaffen wir gar nicht. Und die Schulungen gingen auch am Bedarf vorbei. [...] Also [...], dann hätte man eher sagen müssen, der ist ausgebrannt. Jeder Ausgebrannte kriegt einen zur Hilfe. [...] Du hast 20 Leute. Ich komme und guck mir [das] mal bei dir an. Das wäre schlau gewesen. Dann wären sie auch dazwischengekommen. So wars, wars schwierig.»

*Ehrenamtliche\*r, Landkreis Nord*

## Fazit

Die Untersuchungsergebnisse von HybOrg zeigen, dass die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen ein Schlüsselfaktor für den Erfolg des lokalen Krisenmanagements während der sogenannten «Flüchtlingskrise» 2015 und 2016 war. Das Gesamtbild umfasst sowohl eine auf die gewachsene Partizipation ehrenamtlicher Helfer\*innen und anderer zivilgesellschaftlicher Instanzen angewiesene Verwaltung als auch eine auf der anderen Seite federführende Verwaltung, die weiterhin klare Grenzen zog. Wie erfolgreich die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft funktionierte, variierte in den uns berichteten Fällen durchaus. Gerade die Erfahrung, dass in dieser Beziehung in der Vergangenheit nicht alles rund lief, verdeutlicht, wie wichtig es immer noch ist, in diese Zusammenarbeit zu investieren.

Unsere Ergebnisse gehen darüber hinaus, bloß aufzuzeigen, dass die intensive Zusammenarbeit lokaler Verwaltungen und zivilgesellschaftlicher Organisationen entscheidend für die Bewältigung der besonderen Anforderungen in Zusammenhang mit der starken Zunahme der Zuwanderung Asylsuchender 2015/16 war. Dank der qualitativen und quantitativen Untersuchungen waren wir auch in der Lage, Handlungsempfehlungen abzuleiten, die der lokalen Verwaltung künftig dabei helfen sollen, Freiwillige noch besser in Krisenmanagement einzubeziehen und letzteres somit noch erfolgreicher zu gestalten. Die Notwendigkeit eines solchen proaktiven Vorgehens und Lernens aus Krisenerfahrungen zeigt sich auch in der COVID-19 Krise.

## HybOrg Projektübersicht

Das Ziel des Projekts HybOrg bestand darin, die Arbeit der lokalen Verwaltung an der Schnittstelle zwischen staatlichen Aufgaben und zivilgesellschaftlichem Engagement in der Hochphase von Fluchtmigration nach Deutschland in den Jahren 2015/16 zu untersuchen und herauszufinden, was sich für künftige Krisen lernen lässt.

Im Projekt arbeiteten der Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz, das Geschwister-Scholl Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) München und das Center for Security Studies (CSS) der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich zusammen. Die Leitung der drei Teilprojekte oblag Prof. Dr. Wolfgang Seibel (Uni Konstanz), Jun.-Prof. Dr. Steffen Eckhard (Uni Konstanz) und Dr. Florian Roth beziehungsweise Benjamin Scharte (ETH). Im quantitativen Projektteil wurden verschiedene Umfragen zum lokalen Krisenmanagement während der sogenannten «Flüchtlingskrise» und der COVID-19 Pandemie erhoben, bei denen die Verwaltung, Ehrenamtliche, sowie die breite Bevölkerung befragt wurden. Ergänzt wurden die Ergebnisse mit tiefergehenden Interviews mit fachkundigen Ansprechpartner\*innen beteiligter staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen in vier ausgewählten Fällen. Damit konnten insgesamt sowohl qualitative als auch quantitative Erkenntnisse zur Einschätzung der Bewältigung der sogenannten «Flüchtlingskrise» und inzwischen auch der COVID-19 Pandemie vonseiten der beteiligten lokalen Verwaltung gewonnen werden.

Als bereichernd erwiesen sich darüber hinaus die unterschiedlichen Workshops mit Verwaltungspraktiker\*innen, zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen und weiteren Wissenschaftler\*innen, die im Rahmen des Projektes durchgeführt werden konnten. Während dieser Veranstaltungen konnten die wissenschaftlichen Ergebnisse erörtert und weiter präzisiert, sowie mit den Erfahrungen der Praktiker\*innen abgeglichen werden. Unser Dank gilt daher all denjenigen, die uns an ihrer Expertise teilhaben ließen.

Das Projektteam möchte sich noch einmal besonders für die Kooperation beim Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städtetag bedanken, ohne die eine weitreichende Befragung der Verwaltung nicht möglich gewesen wäre, sowie beim BMBF für die Förderung dieses Vorhabens. Ebenso gilt unser Dank allen Interviewpartner\*innen, Teilnehmenden an den Umfragen sowie Expert\*innen aus unseren Workshops. Darüber hinaus möchten wir allen wissenschaftlichen Hilfskräften im Projekt für ihre Unterstützung danken: Emily Chmiel, Christine Eckhardt, Frederick Egger, Laurin Friedrich, Franziska Graf, Nina Hänjes, Pauline Hoffmann, Friedrich Huffer, Marco Käser, Darja Ljubownikov, Sarah Elisabeth Martel und Klara Obermaier.



Das **Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich** ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert.