

# AUFSÄTZE

---

## Öffentliche Verwaltungen und Zivilgesellschaft: Herausforderungen der Zusammenarbeit in Krisensituationen

**Dr.in Patricia M. Schütte**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bergische Universität Wuppertal – Fachgebiet  
Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit | schuette@uni-wuppertal.de

**Yannic Schulte**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bergische Universität Wuppertal – Fachgebiet  
Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit | yschulte@uni-wuppertal.de

**Malte Schönefeld**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bergische Universität Wuppertal – Fachgebiet  
Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit | schoenefeld@uni-wuppertal.de

**Prof. Dr.-Ing. Frank Fiedrich**

Fachgebietsleiter, Bergische Universität Wuppertal – Fachgebiet Bevölkerungsschutz,  
Katastrophenhilfe und Objektsicherheit | fiedrich@uni-wuppertal.de

### Zusammenfassung

Die Flüchtlingsbewegungen nach Deutschland 2015/2016 sowie die COVID-19 Pandemie stellten hohe Anforderungen an das Krisenmanagement öffentlicher Verwaltungen. Freiwillige Helfer:innen aus der Bevölkerung boten dabei oft große Entlastungspotenziale. Studien und empirische Beispiele aus der eigenen Forschung verweisen allerdings auf nicht immer reibungslose Zusammenarbeitskonstellationen. Vor dem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit der Frage: Welche Herausforderungen bestehen in der Zusammenarbeit zwischen Teilen der öffentlichen Verwaltung und der helfenden Zivilgesellschaft? Die Frage wird anhand von empirischen Ergebnissen aus den Projekten „Sicherheitskooperationen und Migration (SiKoMi)“ und „Kommunalverwaltung im Krisenmodus (KoViK)“ beantwortet. Im Fokus stehen Schwierigkeiten und Lernmöglichkeiten aus Kooperationen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen und der helfenden Zivilgesellschaft während der o. a. Flüchtlingsbewegungen und der Pandemie sowie die Bedeutung für das aktuelle Krisenmanagement von öffentlichen Verwaltungsteilen.

**Schlagwörter:** öffentliche Verwaltung; zivilgesellschaftliches Engagement; Flüchtlingsbewegungen; COVID-19; Lernen

**Public administrations and civil society: the challenges of working together in crisis situations**

### Abstract

*The refugee movements to Germany in 2015/2016 and the COVID-19 pandemic placed high demands on the crisis management of public administrations. Volunteers from the population*

*often offered great potential for providing assistance. However, studies and empirical examples from our own research show that cooperation did not always run smoothly. Against this background, this article deals with the question: What challenges exist in the cooperation between parts of the public administration and the helping civil society? The question is answered on the basis of empirical results from the projects “Security Cooperation and Migration (SiKoMi)” and “Local Governments in Crisis Mode (KoViK)”. The focus is on difficulties and learning opportunities from cooperation between different levels of administration and the helping civil society during the above-mentioned refugee movements and the pandemic, as well as the significance for the current crisis management of public administration.*

*Keywords: public administration; civil society engagement; refugee movements; COVID-19; learning*

## 1. Einleitung – Öffentliche Verwaltungen und zivilgesellschaftliches Engagement in der Flüchtlingslage 2015/16 und der COVID-19-Pandemie

Die Flüchtlingsbewegungen 2015/16 nach Deutschland stellten Akteure der zivilen Sicherheit und des Bevölkerungsschutzes vor hohe Anforderungen. Sämtliche Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) waren in kurzer Zeit voll ausgelastet. Darunter fallen hier gemäß der Definition des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)

*„[s]taatliche (polizeiliche und nichtpolizeiliche) sowie nichtstaatliche Akteure, die spezifische Aufgaben zur Bewahrung und/oder Wiedererlangung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wahrnehmen. Konkret sind dies z. B. die Polizei, die Feuerwehr, das THW, die Katastrophenschutzbehörden der Länder oder die privaten Hilfsorganisationen, sofern sie im Bevölkerungsschutz mitwirken.“ (BBK, 2018: 15)*

Öffentliche Verwaltungen (öffV) auf Landes- und kommunaler Ebene mit Aufgaben im nationalen Krisenmanagement zählen hier ebenso zu den BOS und waren als Hauptverantwortliche in der Lage zeitweise überlastet.

Die gesamte Gesellschaft war betroffen und Unterstützung wurde überall benötigt. Vielfach bildeten sich Ad-hoc-Verbände aus verschiedenen Stakeholdern, um bspw. im länder- und ressortübergreifenden Flüchtlingsmanagement „Hand in Hand“ zu arbeiten. Ein ähnliches Bild zeichnete sich in der Pandemie ab. Auch Akteure der Zivilgesellschaft spielten dabei eine wichtige Rolle. Ob alteingesessene Vereine, spontan gegründete Nachbarschaftsinitiativen oder ungebundene Freiwillige – sie alle boten den BOS Entlastungspotenziale (Bier et al. 2023; Schütte et al. 2022; Seddighi et al. 2020; Simsa et al. 2019). Neben vielfach altruistischen Motiven und individuellen Interessen an aktiver Unterstützung, hatten einige auch Zweifel an der Handlungsfähigkeit des Staates (Bier et al. 2023; Harris et al. 2017; Wendekamm/

Schütte 2019). Im Nachhinein betrachtet gestaltete sich die Zusammenarbeit von öffV und helfender Zivilgesellschaft manchmal schwierig. Daraus ergeben sich folgende Fragen: Welche Herausforderungen zeigen sich in Zusammenarbeitskonstellationen von öffV und der helfenden Zivilgesellschaft? Was wurde aus den Krisen gelernt?

Nach Vorüberlegungen anhand eines Forschungsstandes und einer begrifflichen Einordnung zum Thema Zusammenarbeit von öffV und Freiwilligen im Krisenmanagement (s. Kap. 2) werden zwei Projekte – SiKoMi und KoViK – vorgestellt, auf deren Ergebnisse sich die Beantwortung der Fragen stützt (s. Kap. 3). Im Fokus stehen Schwierigkeiten und Lernmöglichkeiten aus Kooperationen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen und der helfenden Zivilgesellschaft während der o. a. Flüchtlingsbewegungen und der Pandemie sowie die Bedeutung für das aktuelle Krisenmanagement von öffV (s. Kap. 4). Abschließend erfolgt ein Resümee, in dem auf Herausforderungen und Lerneffekte in den Verwaltungen hinsichtlich der Rolle der Öffentlichkeit und des zivilgesellschaftlichen Engagements eingegangen wird.

## 2. Vorüberlegungen und begriffliche Einordnung

Auch wenn die genannten Krisensituationen im Nachhinein als einigermaßen gut bewältigt gesehen werden, zeigt sich in der Aufarbeitung, dass sich u. a. die Zusammenarbeit zwischen BOS und der helfenden Zivilgesellschaft nicht immer einfach gestaltete (Bier et al. 2023; Schütte et al. 2022). Quarantelli thematisierte dies schon vor Jahrzehnten: „Another, and almost always existing, disaster problem with personnel is with volunteers. Many well-motivated volunteers with a wide variety of skills are not necessarily a resource which can be used” (Quarantelli 1986: 8).

In seinen Arbeiten ging er darauf ein, wie wichtig es sei, dass Krisenbewältigungsorganisationen Kenntnisse über das Verhalten von potenziellen „volunteers“ in einer Katastrophe haben sollten, um einen möglichen Einbezug in Maßnahmen angemessen vorzubereiten. Quarantelli setzte dies in Bezug zu dem schwierigen Verhältnis zwischen „lokalen Amateuren“ oder Lai:innen (z. B. freiwillige Helfer:innen aus der Zivilbevölkerung) und „externen Profis“ (Quarantelli 1986: 9) (z. B. Vertreter:innen etablierter BOS) (Quarantelli 1983; Wendekamm/Schütte 2019). Noch heute ist diese Problematik der Zusammenarbeit aktuell. In Deutschland wird das v. a. im Hinblick auf das Phänomen der Spontanfreiwilligen und deren Einbindung in staatliche Strukturen seit dem Elbehochwasser 2013 verstärkt diskutiert (Wendekamm/Schütte 2019). Unter neueren Ansätzen in diesem Bereich finden sich bspw. Harris et al. (2017) mit einer Einordnung in „*The Involvement/Exclusion Paradox of Volunteering*“. Hiernach seien Spontanfreiwillige „needed and, simultaneously, not wanted by disaster managers“ (Harris et al. 2017: 353). Gründe für die kritische Einschätzung werden in verschiedenen Herausforderungen gesehen:

- Risiken für Spontanfreiwillige aufgrund einer nicht ausreichenden Ausbildung,
- Kommunikation während des Einsatzes,
- Aufrechterhaltung der Verbindungen zwischen Spontanfreiwilligen und BOS,
- unterschiedliche Aufgabenpriorisierungen,
- Kosten-Nutzen-Verhältnis des Einsatzes.

Das Paradoxon wird auch von Bier et al. (2023) zum Hochwasser 2021 aufgegriffen. In den genannten Studien finden sich allerdings auch positive Aspekte der Zusammenarbeit. Demnach bieten Spontanfreiwillige flexiblere Einsatzmöglichkeiten als traditionelle Akteure. Sie können in Katastrophensituationen kurzfristiger aktiv(iert) werden und Lücken auf staatlicher Seite überbrücken. Sie sind oft persönlich näher an den Betroffenen und bringen eine Reihe von Fähigkeiten und Ansätzen mit, die jene der BOS-Vertreter:innen ergänzen können (Bier et al. 2023; Harris et al. 2017).

Solche Studien beziehen sich hauptsächlich auf „klassische“ BOS und typische „Blaulichtorganisationen“ wie die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), Berufs- und Freiwillige Feuerwehren sowie Hilfsorganisationen, die in hohem Maße auf ehrenamtlich gebundene Freiwillige angewiesen sind. Sie verfügen demnach bereits über Erfahrung im Umgang mit Freiwilligen, v. a. mit ihren ehrenamtlichen Kräften. Für öffV stellen sich hingegen neue Herausforderungen. Zwei Ursachen dafür werden in folgenden Punkten gesehen:

(1) Spätestens mit der Situation 2015/2016 nahmen insb. Teile der öffV aller Ebenen stärker als in den Jahren zuvor die Rolle von Krisenmanager:innen ein. Die Bewältigung lag bis dahin oft in den Händen von „Blaulichtorganisationen“, während das Krisenmanagement von öffV wenig entwickelt und bebübt worden war (Schönefeld et al.; Schütte et al. 2022; Schulte et al. 2022).

(2) Bevölkerungsschutz- und Sicherheitsforschung betrachten „die“ Bevölkerung erst seit einigen Jahren verstärkt als aktiven Akteur in der Sicherheitsproduktion. Studien zum Krisenmanagement von öffV blicken häufiger auf Einschätzungen der Maßnahmen des Krisenmanagements und die Zufriedenheit mit der Verwaltungsarbeit während kritischer Phasen (Eckhard & Lenz 2020; Pöhler et al. 2020) und seltener auf eine aktive Einbindung und die Zusammenarbeit von öffentlichen, insb. Kommunalverwaltungen und Bevölkerungsgruppen (Mende et al. 2021a; 2021b).

Die o. a. bisherigen Studienergebnisse lassen sich in großen Teilen übertragen, können aber noch einmal erweitert werden. Ein erster Schritt ist die Schärfung des Begriffs der Freiwilligen, wie sie hier gemeint sind.

Der Begriff „Freiwillige“ wird im Bevölkerungsschutz unterschiedlich verwendet. Quarantelli (1983) unterschied die Dimensionen der bestehenden (formalen) und

der entstehenden (informalen) Gruppen mit jeweils regulären oder nicht regulären Aufgaben in der Katastrophenbewältigung. Dass sich die Zivilbevölkerung mit oder ohne Verbindung zu den Einsatzkräften bei der Katastrophenbewältigung als Freiwillige einbringt, fand wie angesprochen bereits besondere Beachtung bei der Flutkatastrophe 2013. Hier wurden die Freiwilligengruppen als Spontanfreiwillige betitelt, bzw. durch das Deutsche Rote Kreuz als „ungebundene HelferInnen“ (Schorr et al. 2014: 16). Damit wurden Personen bezeichnet, die nicht mit einer Organisation in Verbindung stehen sowie ggf. ohne Vorkenntnisse ihre Unterstützung bei Katastrophen anbieten (Definition in Anlehnung an EN ISO 22319:2021). Eine differenziertere Darstellung findet sich in Merkes et al. (2023). Hier wird zunächst zwischen „Akteuren in Behörden und Organisationen im Bevölkerungsschutz“ und Freiwilligen als „extern Engagierte[n]“ unterschieden (Merkes et al. 2023: 10). Eine weitere Aufgliederung bezieht sich auf den Kooperationsgrad, den die freiwillig Engagierten mit den BOS aufweisen, also ob sie bspw. autark organisiert, über eine Mittlerorganisation oder direkt in die Strukturen der BOS integriert sind (Merkes et al. 2023: 10). In Anlehnung daran unterscheiden wir in diesem Artikel die Freiwilligen wie in Abbildung 1 dargestellt und fassen diese unter dem Begriff „helfende Zivilgesellschaft“ (HZ) zusammen.

Abbildung 1: Formen des freiwilligen Engagements in der Bevölkerung; eig. Darstellung in Anlehnung an Merkes et al. (2023: 10).

Helfende Zivilgesellschaft				
Professionelle haupt- und ehrenamtliche Helfer:innen, gebunden in Einsatz- und Hilfsorganisationen	Spontanfreiwillige / Spontanhelfende bzw. Ehrenamtliche, organisiert und eingebunden in die Strukturen der BOS	Freiwillige bzw. Ehrenamtliche, gebunden in bestehenden zivilgesellschaftlichen Organisationen (bspw. bestehende lokale Vereine)	Freiwillige bzw. Ehrenamtliche, gebunden in lagebedingten, entstehenden zivilgesellschaftlichen Bürger:innen-Initiativen (bspw. Vereinsneugründungen oder andere lose organisierte Zusammenschlüsse)	(ungebundene) Spontanfreiwillige bzw. Spontanhelfende

### 3. Empirische Daten aus zwei aktuellen Forschungsprojekten zu Formen der Kooperation zwischen öffentlicher Verwaltung und Freiwilligen im Krisenmanagement

Dieser Artikel stützt sich auf die Daten der Forschungsprojekte SiKoMi und KoViK, die von den Autor:innen durchgeführt wurden. Die Projekte weisen Ähnlichkeiten auf, die es ermöglichen, Ergebnisse in Bezug auf die Forschungsfragen dieses Artikels miteinander zu diskutieren. KoViK baut dabei auf den Erfahrungen aus SiKoMi

auf, da sich gezeigt hat, dass die Forschung zu Kommunalverwaltungen als Akteur des Krisenmanagements seitens Verwaltungs- bzw. Sozialwissenschaft bislang unterentwickelt war (Schönefeld et al. 2023).

### 3.1. „Sicherheitskooperationen und Migration“ (SiKoMi): Öffentliche Verwaltungen als Krisenmanager während der Flüchtlingssituation 2015/16

SiKoMi wurde von 2018 bis 2021 durchgeführt. Das Hauptinteresse galt dem Verständnis der kooperativen Bewältigungsprozesse verschiedener Städte und Regionen während der Flüchtlingssituation 2015/16 in Deutschland.

SiKoMi befasste sich in vier geographisch verteilten Fallstudien mit verschiedenen Perspektiven auf die Lagebewältigung. Es wurden 71 Interviews mit verschiedenen Stakeholdern geführt, darunter 24 Interviews mit Vertreter:innen der öffV auf kommunaler und Landesebene (Schütte et al. 2022). Die Interviews wurden in einer qualitativen Inhaltsanalyse kodiert (Mayring 2022). Das Datenmaterial wurde anschließend iterativ reduziert und fallstudienpezifisch sowie -vergleichend aufbereitet. Die Fallstudien und dabei v. a. die kommunalen Verwaltungsperspektiven auf die Zusammenarbeit zwischen BOS und Formen des Freiwilligenengagements aus der HZ dienen hier als Grundlage (Schönefeld et al. 2021; Schulte et al. 2021a; 2021b; Schütte et al. 2021). Die Erläuterungen orientieren sich an den in Kapitel 2 definierten Gruppen (hier unter dem Begriff HZ zusammengefasst), da auch die Interviewpartner:innen selbst nicht immer die Begrifflichkeiten differenzieren.

#### 3.1.1. Hohe Motivation versus späte Einbindung

Im Allgemeinen interessierte sich die lokale Bevölkerung dafür, wie sich die Situation 2015/2016 insgesamt, aber v. a. vor Ort entwickelte, wie es Geflüchteten in den Aufnahmeeinrichtungen (AE) erging und wie viele Geflüchtete kommen sollten (Schulte et al. 2021b: 35; 2021a: 27). An AE ergaben sich oft die ersten Kontaktpunkte, an denen die HZ Wünsche des Engagements äußerte, sich aber auch direkt einbrachte, um die Bedingungen in den AE zu verbessern. Ein anderer Grund für die schnellen Hilfsangebote war das Gefühl, dass staatliche Maßnahmen nicht ausreichten oder bei der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Geflüchteten teilweise scheiterten (Schütte et al. 2021: 47). Vertreter:innen der HZ berichteten ihre Unzufriedenheit mit dem Verwaltungshandeln und boten schnell eigene Hilfe an, die nicht immer mit den Bewältigungsmaßnahmen der Behörden konform ging. Ihre Angebote umfassten Dienstleistungen wie Transport von Geflüchteten, Essensverteilung und Kinderbetreuung, Übersetzungen für die Kommunikation mit Behörden, Sammeln und Verteilen von Sachspenden und vieles mehr (Schütte et al. 2021: 40, 47; Schulte et al. 2021a: 24; Schulte et al. 2021b: 36). Die Übernahme von Aufgaben durch die HZ wurde von Befragten aus den BOS insgesamt relativ positiv gesehen. So bemerkte eine befragte Person aus der Polizei, dass „Ehrenamtliche/NGOs [...]

Bedarfe zur Verfügung stellen [...] (z. B. Babynahrung etc.), die auf ‚offiziellem Wege‘ nicht erhalten werden können“ (Schütte et al. 2021: 55). Eine befragte Person aus einer Verwaltung sah das Engagement der HZ als eine Form der Identifikation und persönlichen Bewältigung der Situation. Darüber hinaus trug das Einbringen in lokale Hilfsangebote auch zum Abbau von Vorurteilen gegenüber Geflüchteten bei (Schulte et al. 2021b: 34, 42). Dennoch verweisen Befragte insb. auf zwei Herausforderungen: (1) mangelnde Ausbildung und (2) unabgestimmtes Handeln der HZ.

Zu (1) Befragte aus BOS schätzten Teile der HZ als nicht für alle Aufgaben einsetzbar ein, da „[...] so viele ungeschulte Menschen in diesem Bereich dann unterwegs sind, die eigentlich gar nicht wissen, wie das eigentlich funktioniert [...]“ (Verwaltung9: Pos. 14). So wurde etwa einem Verein in Berlin verboten, Aufgaben im Bereich der Grundversorgung von Flüchtlingen zu übernehmen, weil Hygienevorschriften nicht eingehalten wurden. Im Gegenzug kritisierten Freiwillige aus dem Verein, dass „seinen Mitgliedern verboten wurde, Flüchtlingen zu helfen, weil sie mehr auf Geschwindigkeit als auf Hygienevorschriften bedacht waren“ (Schütte et al. 2021: 48).

Zu (2) Eine größere Herausforderung stellte der Mangel an einer geregelten Koordination zwischen HZ und BOS dar: „Also hier war ja nicht irgendwie eine Gruppe, die gesagt hat [...] ‚Guten Tag, wir sind jetzt [ein Verein]‘ oder ‚wir möchten jetzt gerne bei ihnen helfen‘. Sondern die haben einfach angefangen, sicherlich auch erstmal völlig unkoordiniert angefangen, irgendwie zu helfen, [...]“ (Verwaltung12: Pos. 17) Auch wenn dies von Behördenvertreter:innen kritisch bewertet wird, verweist es darauf, dass die lokale Bevölkerung und die HZ durch die Behörden anfangs wenig berücksichtigt wurden (Schütte et al. 2021: 24–25, 51). Es gab kaum Planungen oder Konzepte, um Formen der Hilfe von verschiedenen HZ zu integrieren. Wenig flexible und strikt an der Verfahrensmäßigkeit ausgerichtete behördliche Strukturen und Prozesse verzögerten die Einbindung der HZ und verlangsamt das Handeln in der Akutsituation, weshalb einige der HZ, v. a. am Anfang, nicht auf Koordination und Entscheidungen der öffV warteten. Daher „überraschte“ das rasche Engagement der HZ an einigen Stellen, welche keine Erfahrungen mit entsprechenden Hilfsangeboten hatten (Schütte et al. 2021: 51; Schulte et al. 2021a: 37–38). In der Praxis führte das zu Problemen bei der Zusammenarbeit zwischen HZ und Behörden. Aufgaben und Schnittstellen waren unklar definiert oder fehlten und die Unzufriedenheit in der HZ wuchs. Dabei ging es hier zum einen um die strukturelle Einbindung und Beteiligung am Krisenmanagement, zum anderen aber auch um ein gemeinsames Ziel und das Gefühl des „In-einem-Boot-Sitzens“ (Schulte et al. 2021a: 19).

### *3.1.2. Informations- und Kommunikationsbedürfnisse*

Ein Mangel an Koordination und Einbindung verschiedener Gruppen aus der HZ stellt ebenso eine Erklärung für unbefriedigte Informationsbedürfnisse der lokalen

Bevölkerung wie auch der HZ dar. Wenngleich Behördenvertreter:innen bewusst war, dass die lokale Bevölkerung in der Nähe von AE spezifische Informationsbedürfnisse hatte, wurde nicht immer darauf eingegangen (Schönefeld et al. 2021: 27–28; Schulte et al. 2021a: 27). So beklagten einige Befragte der HZ, dass BOS bei der Weitergabe von Informationen zögerten, was zielgerichtetes Engagement erschwerte. Umgekehrt fehlten Informationen über das Engagement der HZ, so dass z. B. Entlastungspotenziale für BOS durch neu gegründete Vereine keine Beachtung finden konnten. Ebenso wurde durch Vertreter:innen der lokalen Bevölkerung und HZ kritisiert, dass sie kaum Informationen über die Situation der Flüchtlinge und die Maßnahmen der Behörden erhalten hätten und selbst aktiv werden mussten (Schulte et al. 2021a: 27; 2021b: 20; Schütte et al. 2021: 51). Durch Überforderungen aller Beteiligten wurden Informationsaustausch und Kommunikation zwischen BOS, Verwaltungen und der HZ zu einer Herausforderung, die nicht immer sofort zufriedenstellend gelöst wurde.

Sowohl Vertreter:innen der HZ als auch der Behörden betonten, dass Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit die Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit bildeten. In der Flüchtlingssituation wurde (abermals) deutlich, dass Kommunikation und Austausch zwischen Behörden und Zivilgesellschaft bzw. der HZ auch schon vor der Krise und regelmäßig stattfinden sollte, damit in entsprechenden Ausnahmesituationen eine Zusammenarbeit gewährleistet werden kann (Schütte et al. 2021: 58).

### *3.1.3. Lokale Einbettung als nachhaltiger Schlüssel*

BOS wie HZ betonen, dass eine organisatorische Einbindung der HZ entscheidend ist. Es muss bekannt sein, welche Akteure vor Ort aktiv sind und entsprechende Treffen müssen organisiert werden. Von vielen Befragten aus BOS und der HZ wird hervorgehoben, dass lokale Netzwerke von entscheidender Bedeutung für die Arbeit und Interaktion vor Ort seien, da Kontakte (z. B. organisierte Menschen in Verbänden), Vertrauen und Zusammenhalt bestünden (Schönefeld et al. 2021: 27–28; Schulte et al. 2021a: 27). Verwaltungsvertreter:innen geben aber auch an, dass das Management von Freiwilligen eine wichtige Aufgabe der Stabsarbeit sei, die dringend integriert werden sollte. In der Stadt Bramsche richtete die Stadtverwaltung bspw. eine Freiwilligenbörse ein, in der Aufgaben und HZ zusammengebracht wurden, und verwaltete sie. Durch die behördenseitige Bündelung der Hilfsangebote der HZ bewerteten die Befragten die Zusammenarbeit als Mehrwert (Schulte et al. 2021b: 20–21).

Die Einbindung neuer und bestehender Freiwilligengruppen bot Chancen für dauerhafte Kooperation nach der Krise: „wir haben da wirklich Strukturen geschaffen, dass wir Ehrenamtlichen ihr Engagement erleichtern und die auch unterstützen können und auch teilweise auch helfen können. [...] Das hat eben super geklappt und



ist dann am Ende für die Stadt ein möglicher Bonus. Also wir haben jetzt die Stelle, die gut funktioniert und das Netzwerk läuft nach wie vor sehr, sehr gut.“ (Verwaltung 17: Pos. 4) Ein lokaler Verein betont, dass die geschaffenen Netzwerke für andere Situationen reaktiviert werden können (Schulte et al. 2021b: 34). Solche Beispiele finden sich auch an anderen Orten. Sie zeigen, dass ein Lernen aus kritischen Situationen nachhaltige Effekte für künftige kritische Situationen und den Zusammenhalt von Behörden und lokaler Bevölkerung haben kann.

### 3.2. „Kommunalverwaltungen im Krisenmodus“ (KoViK): COVID-19 und darüber hinaus

Das Forschungsprojekt KoViK kann in gewisser Weise als Weiterentwicklung der Grundidee von SiKoMi<sup>1</sup> gelten. Es ist die Aufgabe der Kommunalverwaltungen, die Handlungsfähigkeit des Staates an der direkten Schnittstelle zu den Bürgern zu gewährleisten. Krisenmanager:innen der kommunalen Verwaltungen können eine fast durchgängige Linie zwischen der Flüchtlingssituation 2015/2016, COVID-19 und dem russischen Krieg gegen die Ukraine (einschließlich einer Energiekrise und erneut steigenden Flüchtlingszahlen) ziehen (Schönefeld et al. 2023). Auf Seiten der Kommunen haben die vielfachen Krisen zu einer sich entwickelnden Selbstwahrnehmung als vollwertiges Mitglied der Krisenmanagementgemeinschaft geführt. Das laufende Projekt identifiziert Hindernisse, bewährte Praktiken und Entwicklungspotenziale für die Zusammenarbeit zwischen kommunalen Krisenmanagementstrukturen und BOS. Es betrachtet auch die Rolle der Bevölkerung, das Engagement der HZ und die Krisenkommunikation in Kommunen.

Der geografische Schwerpunkt von KoViK liegt auf Nordrhein-Westfalen (NRW). Die Autor:innen haben bis dato 19 Interviews mit insgesamt 28 Interviewpartner:innen in den fünf NRW-Regierungsbezirken geführt. Alle Interviewpartner:innen hatten zur Pandemiezeit eine führende Rolle im Krisenmanagement ihrer kommunalen Struktur inne, die sie mitunter bereits in der Flüchtlingsslage 2015/16 bekleideten. Die Interviews wurden mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet und interpretiert<sup>2</sup> (Gläser/Laudel 2010; Mayring 2022).

Obwohl die Zusammenarbeit zwischen der lokalen Verwaltung und der Bevölkerung nicht der Hauptfokus der Studie war, beziehen sich einige Interviewausschnitte auf Formen des zivilgesellschaftlichen Engagements (s. o.) – wenngleich auch hier nicht immer von einer differenzierten Nutzung der Begrifflichkeiten durch die Interviewpersonen ausgegangen werden kann. Aus den codierten Textpassagen, die auf

1 KoViK wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) seit Januar 2022 bis Dezember 2024 gefördert; DFG-Projektreferenznummer: 458544621. Siehe auch: [www.kovik.uni-wuppertal.de](http://www.kovik.uni-wuppertal.de)

2 Die in diesem Forschungsprojekt gesammelten Daten wurden noch nicht veröffentlicht, weshalb die Beschreibungen und Zitate aus den Primärdaten stammen.

Bevölkerung im Kontakt mit Verwaltung Bezug nehmen, ergeben sich drei induktive Kategorien:

- Berücksichtigung der Bevölkerungsvielfalt;
- Akzeptanz und Anerkennung der Verwaltung;
- Verbindungen zwischen Kommunalverwaltung und verschiedenen Formen des Engagements der HZ.

Die ersten beiden Kategorien sind eigentlich keine Formen der Zusammenarbeit. Dennoch werden sie hier erläutert, da sie deutlich machen, dass Vertreter:innen von Verwaltungen stärker als früher Teile der Bevölkerung in ihren Krisenmanagementaktivitäten berücksichtigen, auch im Vergleich zur Flüchtlingssituation 2015/2016.

### 3.2.1. Berücksichtigung der Bevölkerungsvielfalt

In einigen Interviews wird berichtet, dass die Bedeutung der Berücksichtigung lokaler Bevölkerungsdiversität und strategische Anpassungen in der Ansprache erkannt werden. Dies betrifft zum einen den Informations- und Ressourcenbedarf und zum anderen angepasste Kommunikationskanäle, um unterschiedliche Gruppen gezielt zu erreichen: „Wir haben hier Problembereiche, da werden 20 verschiedene Sprachen gesprochen, vier Religionen ausgeübt, und da kommst du so gar nicht rein. Da musst du auf anderen Wegen reingehen und deine Flyer müssen mehr Sprachen haben und gleichzeitig einfach sein“ (KoViK19: Pos. 118).

Befragte Verwaltungsmitarbeiter:innen berichten, dass Kommunalverwaltungen nun aktiv Teile der Bevölkerung als Vermittler:innen einsetzen: „Und natürlich die Kommunikation [...] über unsere Partner in der Stadtgesellschaft, ob das Schulen, Kitas waren, Sportvereine, Kirchengemeinden. Wir hatten natürlich schon auch Multiplikatorinnen und Multiplikatoren“ (KoViK6: Pos. 97).

Die lokalen Behörden planen daher bereits im Vorfeld – spätestens seit der COVID-19-Pandemie – ein relativ breites Spektrum an Kommunikationskanälen für den Krisenmodus ein.

### 3.2.2. Akzeptanz und Anerkennung der Verwaltung

Die präventiven Aktivitäten und Ansätze während der akuten Krise dienen aber auch der Stärkung der Grundlagen für die Bindung zwischen Bevölkerung und Kommunalverwaltung: Akzeptanz und Anerkennung der Kommunalverwaltung als krisenbewältigende Instanz. Hierfür setzen sie auf generelle Ansätze in der Kommunikation mit der Bevölkerung:

*„wir haben [bzw.] der Landrat hat zu Beginn tägliche Videobotschaften rausgegeben, wo er Corona in leichten Worten für die Bevölkerung erklärt hat. Auch welche Schutzmaßnahmen zu treffen sind und wie der Krisenstab arbeitet. Wir*

*haben uns auch als Krisenstabsmitarbeiter oder -mitglieder über Facebook dann auch [...] vorgestellt. Und das hat uns und unserer Arbeit generell also eine sehr große Akzeptanz in der Bevölkerung gebracht“ (KoViK14: Pos. 57),*

sowie sichtbare konkrete Handlungen:

*„am Anfang haben wir Masken verschickt [...]. Lass uns alte Leute nehmen und auch Leute, die in irgendeinem Sozialhilfebezug sind oder so, und denen welche schicken, weil für die sind 10 Euro für 5 Masken verdammt viel Geld. [...] wir haben sie dann verschickt, und das sind Sachen, die kamen [...] sehr gut an.“ (KoViK19: Pos. 124)*

Die Zitate zeigen, dass Akzeptanz der Kommunalverwaltungen aus offener, transparenter Kommunikation über Krisenmanagement resultiert sowie aus dem Auftreten als verlässlicher Unterstützer der Bevölkerung.

### 3.2.2. Verbindungen zwischen Verwaltung und Engagement der HZ

Es kann davon ausgegangen werden, dass die erwähnte Offenheit und Zugänglichkeit lokaler Verwaltungen auch eine wichtige Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit der HZ ist. Eine Verbindung zu den beschriebenen Kategorien besteht daher insofern, als dass eine kommunizierte verwaltungsseitige Offenheit sich positiv in Richtung der Bevölkerung auswirkt – insb. in akuten Lagen. Das bezieht sich einerseits auf die Kommunikation und kontinuierliche Versorgung möglichst aller Bevölkerungsgruppen mit Informationen als auch auf die Berücksichtigung verschiedener Gruppen im verwaltungseigenen Krisenmanagement.

Einige betonen die Herausforderungen bei der Akquise, Anbindung und Organisation von HZ vor Ort:

*„Diese Spontanhelfenden, die ja dann im Ahrtal auf einmal zu Hunderten und Tausenden auf einmal bereitstanden, mit der Schippe in der Hand und mit dem Eimer – die jetzt irgendwie einzufangen und für sich zu vereinnahmen, [ist] eine riesengroße Herausforderung. Da sind wir jetzt auch gerade [da] bei, uns hier in unseren Bereichen dahingehend so ein bisschen aufzustellen, wie wir mit denen in Zukunft umgehen wollen.“ (KoViK12: Pos. 81)*

Andere dagegen heben die große Bedeutung der HZ hervor:

*„Wir haben wahnsinnig viel Erfahrung gemacht mit der Einbindung ungebundener Helfer 2015 von am Anfang ‚ist irgendeine Gruppe‘ bis hin zu ‚wir haben Rollen festgelegt‘ [...]. Und dann gibt es ein rollenspezifisches Briefing. Aber immer mit dem Anspruch – es kann sein, dass die uns zwei Stunden vorher noch nicht kannten, ankommen und mithelfen wollen –, und dann müssen wir die integrieren können“ (KoViK4: Pos. 85);*

Manche berichten darüber, dass sogar organisationsseitig die Verstetigung einer Verbindungsstelle für die HZ angestrebt wird: „wir wollen auch mit einer Stelle hier daraufhin, dass wir gucken, mehr Spontanhelfer aus der Stadt selber zu akquirieren, die bereit wären“ (KoViK19: Pos. 126).

Wie die Zitate insgesamt zeigen, ist das Thema HZ inzwischen in den befragten Kommunalverwaltungen angekommen. Dennoch gibt es Hinweise auf das erwähnte *Involvement/Exclusion-Paradox*.

#### 4. Fazit und Ausblick – Herausforderungen und Lerneffekte?

Die Ergebnisse aus den beiden Forschungsprojekten SiKoMi und KoViK zeigen Herausforderungen der Zusammenarbeit von öffV und HZ während der Flüchtlingslage sowie der Pandemie auf, die mit dem *Involvement/Exclusion Paradox of Volunteering* übereinstimmen, in manchen Aspekten aber darüber hinausgehen:

- Mangel an Kommunikation zwischen öffV und HZ im Hinblick auf einen transparenten Umgang mit der Krise und eine zuverlässige Befassung mit lokalen Informationsbedürfnissen.
- (Späte) Einbindung der HZ, die zu teils gegenläufigen Aktivitäten führen kann sowie zur Demotivation der Engagierten.
- (Verpasste) Anbindung der HZ, wodurch längere Bindungen in dauerhaften Lagen, aber auch für künftige Lagen erschwert werden.

Darüber hinaus zeigen sich aber auch Lerneffekte. Eine frühzeitige kommunikative Einbindung der HZ in das behördliche Krisenmanagement unterstützt das gemeinsame Vorgehen, sorgt für eine Beitragsorientierung und ggfs. Entlastung der Behörden. Das Kümmern der Behörden um die lokale Einbettung ihres Krisenmanagements und die Anbindung der HZ daran, z. B. durch Bündelung und Übersicht der Angebote, aber auch durch (Kurz-)Schulungen dazu, sorgt für eine nachhaltige Verbindung zwischen Behörden und HZ, wodurch letztere auch in künftigen Krisen immer wieder – auch ungebunden – aktiv werden können. Insgesamt bezieht sich das Lernen v. a. aber auf einen wichtigen Aspekt: eine gemeinsame Basis und Verbindungslinien *vor* der Krise zu schaffen, bis zur Krise zu pflegen und zu entwickeln, damit sie in der Krise tragfähig sind.

## Literatur

- Bier, Marina; Fathi, Ramian; Stephan, Christiane; Kahl, Anke; Fiedrich, Frank; Fekete, Alexander (2023): Spontaneous volunteers and the flood disaster 2021 in Germany: Development of social innovations in flood risk management. In: *Journal of Flood Risk Management, Special Issue*, S. 1–20, <https://doi.org/10.1111/jfr3.12933>.
- Eckhard, Steffen; Lenz, Alexa (2020): Die öffentliche Wahrnehmung des Krisenmanagements in der Covid-19 Pandemie. Working Paper/Technical Report. Universität Konstanz. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-2-uxhfn4noqkgi8> (20.2.2024).
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage. Wiesbaden.
- Harris, Margaret; Shaw, Duncan; Scully, Judy; Smith, Chris M.; Hieke, Graham (2017): The Involvement/Exclusion Paradox of Spontaneous Volunteering. In: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46. Jg., Heft 2, S. 352–371.
- Mayring, Philipp (2022): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Neuausgabe. Weinheim.
- Mende, Lisa; Scharte, Benjamin; Wiese, Lorenz; Lenz, Alexa; Roth, Florian; Seibel, Wolfgang; Eckhard, Steffen (2021a): Freiwillige in der Krise erfolgreich(er) einbinden: Handlungsempfehlungen für die lokale Verwaltung. HybOrg Praxispapier. <https://kops.uni-konstanz.de/server/api/core/bitstreams/7491c2d8-cf6f-4f94-9900-b012d1cb6dc4/content> (20.2.2024).
- Mende, Lisa; Scharte, Benjamin; Wiese, Lorenz; Lenz, Alexa; Roth, Florian; Seibel, Wolfgang; Eckhard, Steffen (2021b): Flexibel durch die Krise: Handlungsempfehlungen für die lokale Verwaltung. Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt „HybOrg – Entstehung und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen Krisenmanagement“. HybOrg Praxispapier. <https://kops.uni-konstanz.de/server/api/core/bitstreams/24c72369-8f28-4981-9936-5cc747c386f8/content> (20.2.2024).
- Merkes, Sara T.; Zimmermann, Theresa; Voss, Martin; Katastrophenforschungsstelle (Hrsg.) (2023): Engagement in Krisen und Katastrophen. Praxishandbuch für Behörden und Organisationen im Bevölkerungsschutz zum Umgang mit extern Engagierten. KFS Arbeitsmaterialien Fokus Praxis, vol. Nr. 8. <https://www.geo.fuberlin.de/geog/fachrichtungen/anthrogeog/katastrophenforschung/publikationen-vortraege/> (20.2.2024).
- Pöhler, Jana; Bauer, Michael W; Schomaker, Rahel M.; Ruf, Veronika (2020): Kommunen und COVID-19: Ergebnisse einer Befragung von Mitarbeiter\*innen deutscher Kommunalverwaltungen im April 2020. WITI-BERICHT Nr. 2 (Speyerer Arbeitsberichte Nr. 239). <https://www.uni-speyer.de/fileadmin/Forschung/Veroeffentlichungen/Arbeitshefte/Arbeitsheft239.pdf> (20.2.2024).
- Quarantelli, Enrico L. (1983): Unterschiedliche Typen des Gruppenverhaltens bei Katastrophen. In: Clausen, Lars; Dombrowsky, Wolf R. (Hrsg.): *Einführung in die Soziologie der Katastrophen*. Bonn, S. 137–156.
- Quarantelli, Enrico L. (1986): Preliminary Paper #107 – Research findings on organizational behavior in disasters and their applicability in developing countries. <http://udspace.udel.edu/handle/19716/481> (20.2.2024).
- Schorr, Claudia; Biegert, Alena; Weber, Thomas; Max, Matthias; Schulze, Matthias (2014): Die Rolle von ungebundenen HelferInnen bei der Bewältigung von Schadensereignissen – Teil 1. Untersuchung am Beispiel Hochwasser 2013 in Sachsen (DRK – Schriften der Sicherheitsforschung). [https://www.drk.de/fileadmin/user\\_upload/Forschung/](https://www.drk.de/fileadmin/user_upload/Forschung/)

- schriftenreihe/Band\_1/Schriften\_der\_Forschung\_1.1.\_Die\_Perspektive\_der\_ungebundenen\_Helferinnen\_und\_Helfer.pdf (20.2.2024).
- Schönefeld, Malte; Bhatti, Sarah; Frommer, Jana-Andrea; Olfermann, Elisabeth; Schulte, Yannic; Schütte, Patricia M. (2021): Fallstudie Trier (SiKoMi). [https://www.sikomi.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/sikomi/daten/Fallstudie\\_Trier.pdf](https://www.sikomi.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/sikomi/daten/Fallstudie_Trier.pdf) (15.12.2023).
- Schönefeld, Malte; Schütte, Patricia M.; Schulte, Yannic; Fiedrich, Frank (2023): Critical Infrastructure and Crisis Affected Actor? Investigating the Double Role of Municipal Administrations. In: Proceedings of the 20<sup>th</sup> International Conference on Information Systems for Crisis Response and Management. 20<sup>th</sup> International ISCRAM Conference, University of Nebraska at Omaha (USA), S. 88–95. [idl.iscram.org/files/schoenefeld/2023/2509\\_Schoenefeld\\_et al2023.pdf](http://idl.iscram.org/files/schoenefeld/2023/2509_Schoenefeld_et al2023.pdf) (15.12.2023).
- Schulte, Yannic; Bhatti, Sarah; Frommer, Jana-Andrea; Olfermann, Elisabeth; Schönefeld, Malte; Schütte, Patricia M. (2021a): Fallstudie Bad Fallingbostal. [https://www.sikomi.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/sikomi/daten/Fallstudie\\_Bad\\_Fallingbostal.pdf](https://www.sikomi.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/sikomi/daten/Fallstudie_Bad_Fallingbostal.pdf) (15.12.2023).
- Schulte, Yannic; Bhatti, Sarah; Frommer, Jana-Andrea; Olfermann, Elisabeth; Schönefeld, Malte; Schütte, Patricia M. et al. (2021b): Fallstudie Bramsche-Hesepe. [https://www.sikomi.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/sikomi/daten/Fallstudie\\_Bramsche.pdf](https://www.sikomi.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/sikomi/daten/Fallstudie_Bramsche.pdf) (15.12.2023).
- Schütte, Patricia M.; Bhatti, Sarah; Frommer, Jana-Andrea; Olfermann, Elisabeth; Schönefeld, Malte; Schulte, Yannic (2021): Fallstudie Berlin. [https://www.sikomi.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/sikomi/daten/Fallstudie\\_Berlin.pdf](https://www.sikomi.uni-wuppertal.de/fileadmin/site/sikomi/daten/Fallstudie_Berlin.pdf) (15.12.2023).
- Schütte, Patricia M.; Schulte, Yannic; Schönefeld, Malte; Fiedrich, Frank (2022): Krisenmanagement am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/2016. Akteure, Zusammenarbeit und der Umgang mit Wissen. Wiesbaden.
- Seddighi, Hamed; Salmani, Ibrahim; Sedeh, Mehrab S. (2020): The Costs of Using Volunteers in a COVID-19 pandemic Response Program in Iran. In: preprint, Research Square.
- Simsa, Ruth; Rameder, Paul; Aghamanoukjan, Anahid; Totter, Marion (2019): Spontaneous Volunteering in Social Crises: Self-Organization and Coordination. In: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 48. Jg., Heft 2\_suppl, S. 103–122.
- Wendekamm, Michaela; Schütte, Patricia M. (2019): Sicherheitsproduktion in unübersichtlichen Zeiten. Ist die Innere Sicherheit fit für die Zukunft? In: Burzan, Nicole (Hrsg.): Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Göttingen 2018. [https://publikationen.sozioogie.de/index.php/kongressband\\_2018/article/view/982/1226](https://publikationen.sozioogie.de/index.php/kongressband_2018/article/view/982/1226) (20.2.2024).