



Foto: THW/Michael Matthes

Helfer bereitet Zeltlager vor.

Dr. Cordula Dittmer und Daniel F. Lorenz sind wissenschaftliche Mitarbeiter*innen der Katastrophenforschungsstelle (KFS) der Freien Universität Berlin.

Die Flüchtlingskrise 2015/16 und ihre Bedeutung für den Bevölkerungsschutz heute

Die Idee des Forschungsprojekts „Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft (WAKE)“ (2018–2022) war es, die Rolle des Bevölkerungsschutzes in der Flüchtlingslage 2015/16 zu analysieren und daraus Lehren für die Bewältigung zukünftiger Lagen zu ziehen. Bei der Bewältigung der SARS-CoV-2-Pandemie sowie der Starkregenereignisse 2021 kamen bereits entsprechende Lernerfahrungen zur Anwendung.¹

Das Projekt WAKE bestand aus einem transdisziplinären Konsortium (Katastrophenforschungsstelle (KFS, Verbundkoordination), Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH), Technische Hochschule Köln (TH Köln) und assoziierten Partnern aus Deutschland (Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), Malteser Hilfsdienst (MHD), Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sowie aus Österreich (Österreichisches Rotes Kreuz, Johanniter-Unfall-Hilfe Österreich) und wurde im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.

Folgende Fragen standen im Mittelpunkt der Projektarbeit:

- 1.) Welche Wissensquellen, Wissensbestände, Wissensmanagementsysteme und entsprechenden Technologien waren vor der Flüchtlingssituation 2015/2016
 - a) bereits vorhanden und konnten genutzt werden,
 - b) waren zwar vorhanden, sind aber nicht genutzt worden,
 - c) sind neu hinzugekommen und
 - d) wären gebraucht worden, waren aber nicht vorhanden?
- 2.) Welche dieser Lernerfahrungen sind für den Bevölkerungsschutz verallgemeinerbar, da sie Strukturmerkmale beinhalten, die auch in anderen Lagen, Krisen oder Katastrophen vorkommen und welche sind kontextbezogen und spezifisch und wurden durch die besonderen Akteurskonstellationen und politischen Rahmenbedingungen definiert und sind daher kaum auf andere Lagen übertragbar?
- 3.) Wie kann das erlangte Wissen unter der Maßgabe knapper personeller und zeitlicher Ressourcen innerhalb der Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes und zwischen diesen so konserviert und aufbereitet werden, dass es für zukünftige Einsätze und Ausbildungsmodule verfügbar bleibt? (Dittmer et al. 2019)

Anhand thematisch ausgerichteter Fallstudien wurde das während der Flüchtlingssituation 2015/16 angereicherte nationale wie auch inter-

nationale operative Wissen gesammelt und durch Interviews mit Expert*innen sowie Workshops aufbereitet. Basierend auf den Ergebnissen einer Analyse der Verfahren, Praktiken und Herausforderungen wurde im Sommer 2020 eine organisationsübergreifende quantitative Befragung aller Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes (N=658) durchgeführt (Dittmer/Lorenz/Voss 2021).

Es ließen sich verallgemeinerbare Lernerfahrungen bzw. Herausforderungen finden, die bereits vor der Flüchtlingssituation 2015/16 bestanden und durch die Ereignisse eine besondere Aktualität erfuhren. Diese wurden z. T. bereits in Lessons Learned bzw. konkreten Organisationsveränderungen berücksichtigt, die auch schon in der Pandemiebewältigung und/oder den Starkregenereignissen 2021 zum Tragen kamen. Zugleich gab es Erkenntnisse spezifisch auf die Flüchtlingssituation bezogen, die zukünftig nur in sehr ähnlichen Lagen Relevanz haben werden. Neben den inhaltlichen Lernerfahrungen stellte sich während des Projektverlaufs immer wieder auch die Frage, wie das erlangte Wissen adäquat weitergegeben und bewahrt werden kann.

Herausforderungen und Lessons Learned

Bereits in der Hochwasserlage 2013 hatte sich gezeigt, dass die damals bestehenden Konzepte zur Notunterbringung von Betroffenen mitunter an der Realität einer heterogenen Bevölkerung vorbeigingen und kaum genutzt wurden (Reiter et al. 2017). Das DRK entwickelte daraufhin z. B. den Ansatz des „sozialraumnahen Bevölkerungsschutzes“, um Einsätze etwa im Rahmen von Evakuierungen besser an die sozio-kulturellen Gegebenheiten vor Ort anzupassen (DRK 2020). Auf die Betreuung einer derart großen Anzahl an Menschen mit unterschiedlicher Herkunft, unterschiedlichen Sprachen, Bedürfnissen, Vulnerabilitäten, verschiedenen Religionen und Traditionen etc., wie sie 2015/16 notwendig wurde, waren die Einsatzkräfte – es sei denn, sie waren bereits in der internationalen Flüchtlingshilfe eingesetzt – in der Breite jedoch nicht vorbereitet.

Daher gibt es auch eine große Bereitschaft und Notwendigkeit, Aspekte von Flucht und Migration in die zukünftige Ausbildung einfließen zu lassen (siehe Abb. 1). Die JUH entwickelte daran anschließend in WAKE im Sinne einer Bevölkerungsschutzpädagogik allgemeine und migrationsspezifische Weiterbildungsmodule sowie ein „Handbuch Interkultureller Bevölkerungsschutz“ (JUH 2021) mit dem Ziel, diese in den allgemeinen Ausbildungszyklus zu integrieren. Zudem wurde durch die JUH in den letzten Jahren das „Disaster Training and Education Center (DTEC)“ in Leipzig aufgebaut, in dem zukünftig auch organisationsübergreifende Betreuungslagen unter Berücksichtigung interkultureller Herausforderungen beübt werden (JUH 2022).

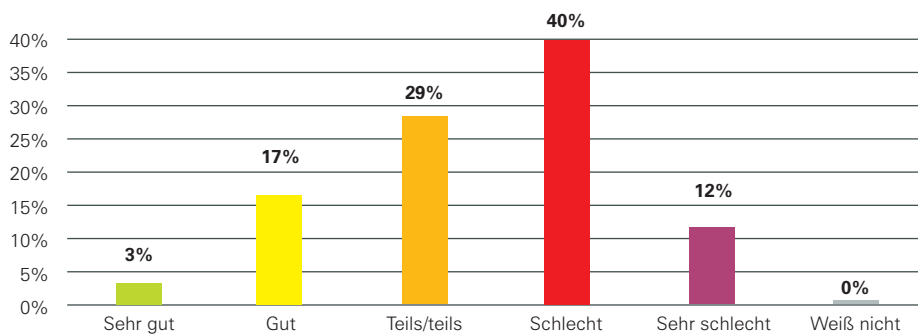
Die Flüchtlingslage 2015/16 war primär eine großflächige und langanhaltende Betreuungslage. Fast alle der befragten Personen (über 90 Prozent) waren im Kontext von Notunterkünften eingesetzt (Dittmer/Lorenz/Voss 2021). Eine immense Herausforderung war es, genug Material (Betten, Kleidung, Zelte etc.) zu beschaffen, z. T. musste dieses aus dem Ausland eingeflogen werden. Als Folge wurde in Anlehnung an die „Wartebereiche Asyl“ in Feldkirchen und Erding (siehe dazu auch Dittmer/Lorenz 2020a) das Projekt „Labor Betreuung 5000“ etabliert, mit dem zukünftig auf Bundesebene Pufferkapazitäten für knappe Ressourcen zur Unterbringung und Betreuung von bis zu 50.000 Personen vorgehalten werden sollen. Komponenten dieser Vorhaltung wurden bereits in der Starkregenlage 2021 eingesetzt (BBK 2021). Das THW entwickelte sein Konzept des Bereitstellungsrums 500 weiter, auch dieses kam ebenso wie die neue Fachgruppe N (Notversorgung und Notinstandsetzung) nach den Starkregenereignissen 2021 zum Einsatz (THW 2021). Neben der Vorhaltung von Material und Kapazitäten zur Unterbringung und Versorgung von Menschen zeigte auch die Pandemie erneut die Notwendigkeit von umfassenden medizinischen Vorhaltungen, die nun national wie auch auf EU-Ebene aufgebaut werden (Falk 2021).

Das Phänomen der sogenannten ungebundenen Helfer*innen wurde vor allem nach den Hochwassern 2013 Thema sowohl für die operativen Kräfte im Einsatz als auch für eine Vielzahl an BMBF-Forschungsprojekten (z. B. INVOLVE, ENSURE, INKA, REBEKA), in denen Konzepte zur Einbindung und Koordination entwickelt wurden. Auch 2015/16 war die Hilfsbereitschaft der Zivilgesellschaft sehr groß. Allerdings gaben nur 16 Prozent der befragten Einsatzkräfte an, dass entsprechende Konzepte zur Einbindung ungebundener Helfer*innen angewendet wurden; 44 Prozent sagten, es habe keine Konzepte gegeben. Insgesamt wurde die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft von der Mehrzahl der Befragten als positiv und unterstützend wahrgenommen (siehe Abb. 3).

Das Teilprojekt des DRK Generalsekretariats widmete sich daher in WAKE der (Weiter-)Entwicklung praxisorientierter Empfehlungen für gelingende Kooperationen von (Hilfs-)Organisationen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere mit ad hoc gegründeten Initiativen, Vereinen und ungebundenen Helfer*innen. Dazu wurden eine systematische Analyse und Evaluation der Erfahrungen u. a. durch eine flächendeckende quantitative Befragung des DRK-Verbandes durchgeführt (DRK 2021). Der beobachtete Trend der steigenden Bedeutung von Nachbarschaftshilfe bzw. spontaner Hilfe und sozialräumlicher Vernetzung ließ sich jüngst auch in der SARS-CoV-2-Pandemie und der Starkregenlage beobachten.

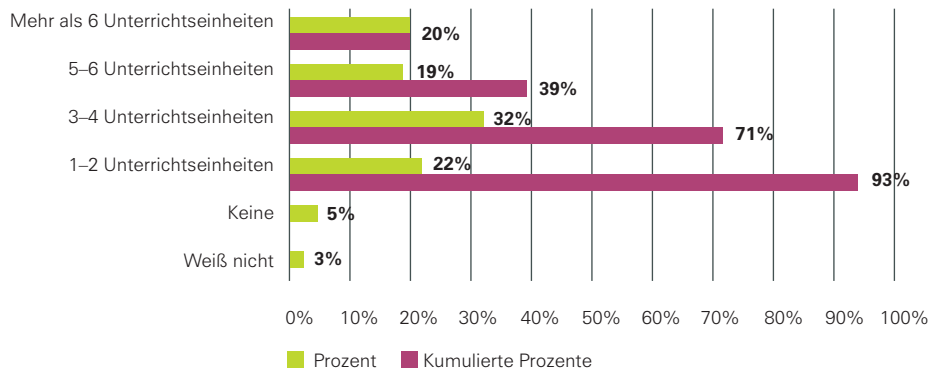
Der Einsatz in der Flüchtlingshilfe war sowohl gesamtgesellschaftlich als auch politisch nicht unumstritten und wurde auch von einer kleinen Minderheit der Einsatzkräfte nicht unterstützt, wie die Befragung der KFS zeigt (Dittmer/Lorenz/Voss 2021). Einhergehend mit den politischen Debatten kam es zu einer Politisierung des Einsatzes, die auch in offenen Anfeindungen und Übergriffen auf Einsatzkräfte resultierte. Gut ein Viertel der Befragten war Anfeindungen aus der Bevölkerung oder dem persönlichen Umfeld ausgesetzt; einige berichten sogar von Anfeindungen aus den

Abb. 1: Wie gut waren Sie auf die Bedürfnisse, Vulnerabilität und speziellen Fluchterfahrungen der Menschen (bspw. Traumatisierung) vorbereitet? (N=375)



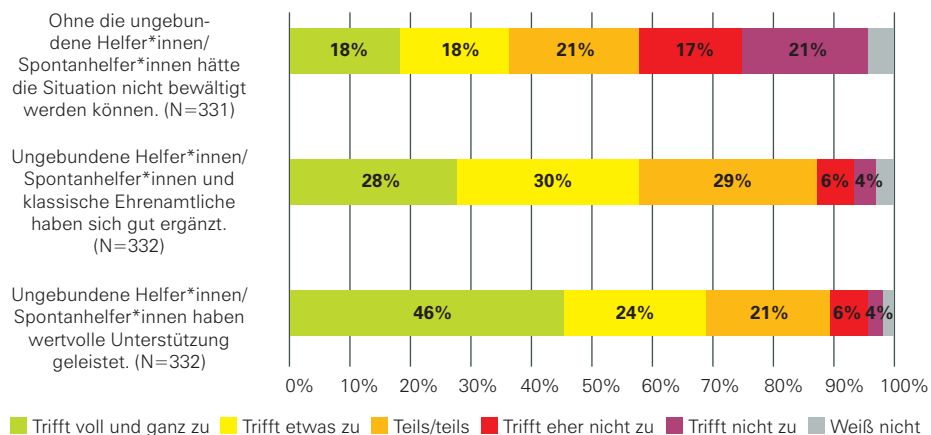
Quelle: Dittmer/Lorenz/Voss 2021

Abb. 2: Wie viele Unterrichtseinheiten (je 45 min) wären Sie einmalig bereit, für weitere Ausbildungen im Kontext von Migration und Flucht (einschließlich interkulturelle Kompetenzen) aufzuwenden? (N=511)



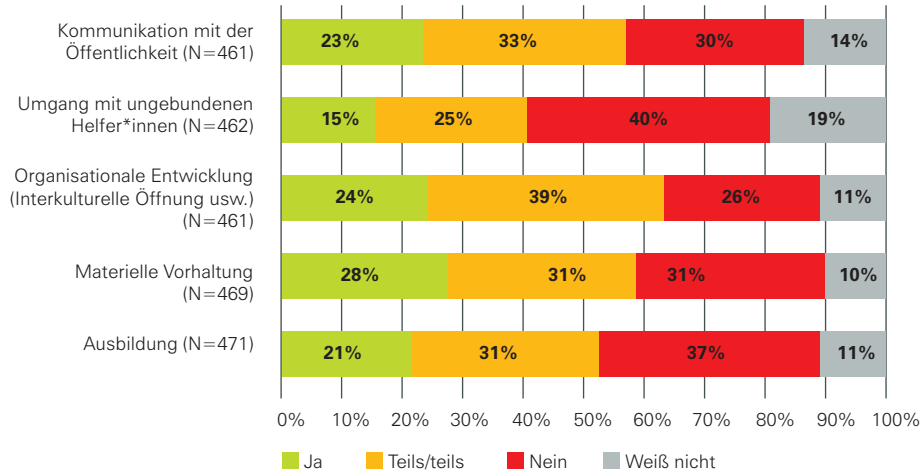
Quelle: Dittmer/Lorenz/Voss 2021

Abb. 3: Bitte bewerten Sie folgende Aussagen dahingehend, ob diese zutreffen oder nicht.



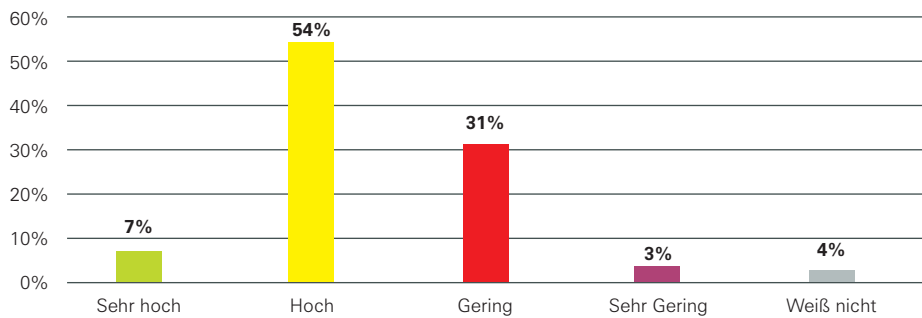
Quelle: Dittmer/Lorenz/Voss 2021

Abb. 4: Flossen die Erfahrungen der Flüchtlingshilfe von 2015/16 in folgende Bereiche ein?



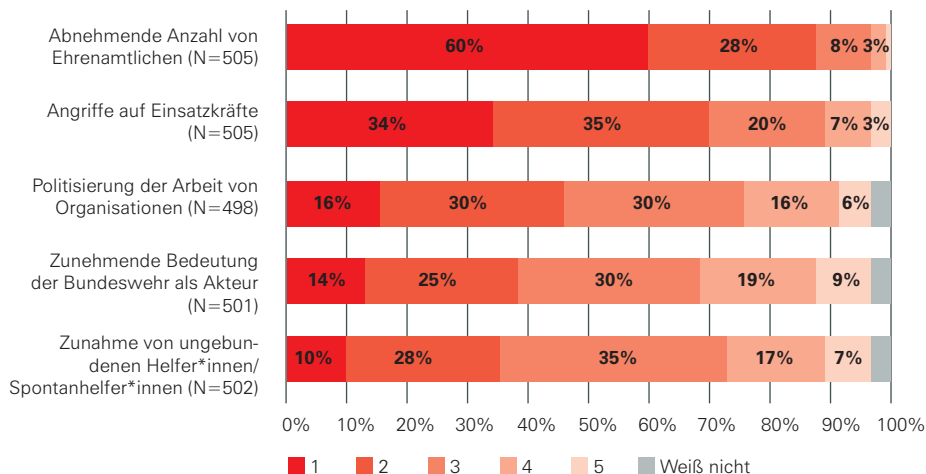
Quelle: Dittmer/Lorenz/Voss 2021

Abb. 5: Welche Relevanz werden Einsätze im Kontext von Flucht und Migration haben? (N=517)



Quelle: Dittmer/Lorenz/Voss 2021

Abb. 6: Wie bewerten Sie auf einer Skala von 1 (= höchst relevant) bis 5 (= gar nicht relevant) folgende Entwicklungen für die Organisationen des Bevölkerungsschutzes? (Auswahl)



Quelle: Dittmer/Lorenz/Voss 2021

eigenen oder anderen Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes. Diese Anfeindungen und Übergriffe waren seinerzeit neu, finden sich seitdem aber auch in der Pandemie (Dittmer/Lorenz 2022) sowie den jüngsten Einsätzen im Hochwassergebiet (Fekete 2021) wieder, so dass davon auszugehen ist, dass es sich nicht um eine nur auf die Flüchtlingsthematik begrenzte Entwicklung handelt, sondern diese vielmehr auf eine (zunehmende?) gesamtgesellschaftliche Polarisierung verweist.

Grundsätzlich sind sich die befragten Akteure der großen Bedeutung eines effektiven Wissensmanagements bewusst. Es wurde vielfach beklagt, dass man in der Flüchtlingssituation „das Rad neu erfunden“ habe, obwohl es doch bereits existierende Konzepte gab. Die genannten Gründe sind vielfältig: unterschiedliche Organisationsstrukturen und -ebenen, hohe Personalfuktuation im Haupt- und Ehrenamt mit großem Verlust individuellen Wissens sowie die Unterschiedlichkeit von Krisensituationen, welche in einem funktionalen Wissensmanagement berücksichtigt werden müssten (Dittmer/Lorenz/Voss 2021).

Die TH Köln untersuchte und evaluierte Verfahren und Methoden des Wissensmanagements der im Bevölkerungsschutz tätigen Akteure sowie speziell der im Kontext der Flüchtlingssituation 2015/16 angewendeten Ansätze. Anschließend an die Analyse konnte die Basis für ein wissenschaftlich fundiertes sowie nachhaltiges Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz entwickelt werden, das an die Anforderungen der Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes angepasst ist und dabei zukünftige Herausforderungen berücksichtigt. Erfahrungen aus der Flüchtlingshilfe flossen nach Auskunft der Befragten bereits in verschiedene Bereiche und Einsätze ein (siehe Abb. 4). Viele Einsatzkräfte griffen z. B. bei Bombenevakuierungen oder der „Schneekatastrophe 2019“ auf 2015/16 entwickelte Hilfsmittel wie Piktogramme zurück, aktivierten etablierte Kontakte zu Dolmetscher*innen oder richteten getrennte Räume zur Religionsausübung ein.

Die Flüchtlingssituation wie auch die Pandemie zeigen, dass zukünftig verstärkt mit zeitlich wie räumlich entgrenzten Lagen gerechnet werden muss. So erwies sich gerade die Länge der Lage von mehreren Monaten als besondere Herausforderung für den ehrenamtlich organisierten Bevölkerungsschutz, der personell aus verschiedenen Gründen (Freistellung durch Arbeitgeber, Motivationseinbrüche durch fehlende Anerkennung etc.) an Grenzen kam. Auch die Erstreckung auf mehr oder weniger das gesamte Bundesgebiet stellte eine Besonderheit dar, während die Lage zugleich auch europäisch und grenzüberschreitend war – mit der Folge, dass auch auf Ebene der EU, z. B. mit dem Emergency Support Instrument (ESI), gänzlich neue Mechanismen jenseits des bestehenden Union Civil Protection Mechanism (UCPM) entwickelt wurden. Das Teilvorhaben der KFS widmete sich genau diesen Grenzverschiebungen und untersuchte ihre Bedeutung für den deutschen wie für den europäischen Bevölkerungsschutz anhand unterschiedlicher Fallstudien, vor allem in Deutschland und Griechenland (Dittmer/Lorenz 2020a, 2021a, 2021b).

Dass Gesellschaften zunehmend komplexer werden, hat nicht nur zur Folge, dass der Bevölkerungsschutz auf komplexere Herausforderungen reagieren muss, sondern auch, dass diese Reaktion zunehmend nur im Verbund und in enger Abstimmung mit anderen gesellschaftlichen Akteuren resp. Feldern erfolgen kann. So waren die Einsätze im Rahmen der Flüchtlingssituation eingebettet in komplexe migrations- und asylrechtliche Verfahren (Dittmer/Lorenz 2020a, 2021a); in der SARS-CoV-2-Pandemie findet die Bewältigung im Kontext eines komplexen Gesundheitssystems statt (Dittmer/Lorenz 2020b). Diese in vielen Teilen neuartigen Interaktionsverhältnisse und Kontexte evozieren zunehmend auch Fragen nach den (rechtlichen) Einsatzgrundlagen und ob den zukünftigen Herausforderungen mit dem Katastrophenfall oder ggf. anderen, vielleicht auch neu zu etablierenden Verfahren begegnet werden sollte. Derartige Fragestellungen wurden mit Blick auf die Flüchtlingssituation 2015/16 vonseiten der KFS analysiert.

Spezifische Aspekte der Flüchtlingslage 2015/16

Neben verallgemeinerbaren Aspekten zeigten sich auch Besonderheiten der Flüchtlingssituation, die in anderen Lagen kaum eine Rolle spielen. So widmete sich z. B. das Teilvorhaben der KFS der internationalen Dimension der Flüchtlingssituation 2015/16. Dies umfasste die z. T. neuartigen Interaktionen von Zivil- und Katastrophenschutz und der internationalen humanitären Hilfe (Einsatz von DG ECHO in Griechenland und internationaler humanitärer Helfer*innen in den Warteräumen Asyl), die die oftmals klar voneinander getrennten Einsatzbereiche national-international innerhalb der Organisationen infrage stellten und damit organisationsintern zu vielfältigen Herausforderungen, aber auch neuen Kooperations- und Wissensformen führten (Dittmer/Lorenz 2020a). Zugleich stellten sich für den deutschen Kontext besondere Herausforderungen aufgrund spezifischer Merkmale der Migrations- und Fluchtthematik jenseits der oben beschriebenen allgemeinen Komplexitätssteigerung. So zeigten sich z. B. die Interaktion von Migrations- und Asylbehörden, wie z. B. dem BAMF und den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder, und dem Bevölkerungsschutz, aber auch die hohe politische Bedeutung von nationalstaatlichen Grenzen (Einsätze an der Grenze zu Österreich und Dänemark bzw. Schweden) gerade in der Migrations- und Fluchtthematik als besondere Faktoren der Flüchtlingslage (Dittmer/Lorenz 2020a).

Neben diesen grundsätzlichen Fragestellungen gab es auch sehr spezifische praktische Herausforderungen, wie z. B. spezielle Verletzungsmuster durch Folter sowie den körperlichen und psychischen Strapazen der Flucht. Für Organisationen, die normalerweise nicht in betreuenden Einheiten eingesetzt sind wie das THW, war der Kontakt mit diesen spezifischen Vulnerabilitäten z. T. besonders herausfordernd.

Blick in die Zukunft

WAKE blieb nicht bei der Analyse vergangener Ereignisse stehen, sondern bezog diese systematisch auf die Zukunft. Über 60 Prozent der Befrag-

ten waren der Meinung, dass Einsätze im Kontext von Flucht und Migration auch in Zukunft eine (sehr) hohe Relevanz haben werden (siehe Abb. 5).

Gefragt danach, welches die zukünftigen Herausforderungen für die Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes sind, wurde am häufigsten eine abnehmende Anzahl an Ehrenamtlichen genannt – ein Problem, das schon seit vielen Jahren immer wieder diskutiert wird (INKA 2015). Angriffe auf Einsatzkräfte bzw. die grundsätzliche Politisierung von Einsätzen des Bevölkerungsschutzes bekamen ebenso eine hohe Relevanz zugesprochen. Auch die Bedeutung der Bundeswehr als Akteurin im Feld des Bevölkerungsschutzes sowie die Zunahme der Spontanhelfer*innen wurden genannt (siehe Abb. 6).

Mehr als anderthalb Jahre nach Erhebung dieser Daten zeigen sich diese Einschätzungen als hochgradig aktuell: Zwar haben einige Organisationen durch die Pandemie Ehrenamtliche hinzugewonnen, es ist jedoch für viele fraglich, ob diese den gleichzeitigen Verlust von Ehrenamtlichen durch den monatelangen Lockdown ohne Präsenzausbildungen und Gruppenabende oder Frustration, in einer derartigen Großlage für den Zivil- und Katastrophenschutz nicht in dieser Funktion flächendeckend in den Einsatz gekommen zu sein, ausgleichen können (Dittmer/Lorenz 2022). Die Bundeswehr konnte über die vielfältigen und ressourcenintensiven Einsätze im Rahmen der Amtshilfe ihre Heimatschutzkomponente auf- und ausbauen, so dass sie zukünftig stärker als bisher auch im Innern im Kontext von Katastrophen in Amtshilfe eingesetzt werden dürfte. Was dies langfristig für die Ehrenamtsstrukturen des Zivil- und Katastrophenschutzes bedeuten wird, bleibt abzuwarten. Die Politisierung der Einsätze bis hin zu Angriffen auf Einsatzkräfte haben sich in der Pandemie verstärkt, was sich auch recht deutlich an den Versuchen rechtsgerichteter „Helfer*innen“ zeigte, nach den Starkregenereignissen des vergangenen Sommers über einfache Hilfsangebote und das Streuen von „Fake News“ Einfluss zu gewinnen (Fekete 2021).