



Kontextuelle Einbettung und Hintergründe des Buches

1

Patricia M. Schütte, Malte Schönefeld, Yannic Schulte,
Cordula Dittmer, Daniel F. Lorenz, Jana-Andrea Frommer
und Frank Fiedrich

Inhaltsverzeichnis

1.1	Anlass und Aufbau des Buches	2
1.2	Hintergründe und Kontext: Flüchtlingssituation 2015/2016 im Rückblick.....	4
1.3	Projektvorstellung	7
1.3.1	Sicherheitskooperationen und Migration (SiKoMi).....	7
1.3.2	Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft (WAKE)	15
1.4	Ein kleiner Ausflug für Interessierte – Wissenschaftliche Erkenntnisse und Perspektiven aus SiKoMi und WAKE	20
1.4.1	Was machte die Krise aus? Einordnung der Flüchtlingssituation 2015/2016 auf Basis empirischer Ergebnisse aus SiKoMi	20
1.4.2	Was wurde aus Flüchtlingsbewegungen in Deutschland gelernt? Eine mediale Spurensuche in SiKoMi	25
1.4.3	Über das Verhältnis von Flüchtlingsbetreuung und Zivil- und Katastrophenschutz im Wandel der Geschichte.....	28
	Literatur.....	34

P. M. Schütte · M. Schönefeld (✉) · Y. Schulte (✉) · F. Fiedrich
Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal, Deutschland
E-Mail: schoenefeld@uni-wuppertal.de

Y. Schulte
E-Mail: yschulte@uni-wuppertal.de

P. M. Schütte
E-Mail: schuette@uni-wuppertal.de

F. Fiedrich
E-Mail: fiedrich@uni-wuppertal.de

© Der/die Autor(en) 2022

P. M. Schütte et al. (Hrsg.), *Krisenmanagement am Beispiel der
Flüchtlingslage 2015/2016, Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven*,
https://doi.org/10.1007/978-3-658-37141-8_1

1.1 Anlass und Aufbau des Buches

Patricia M. Schütte

Katastrophen, Krisen, Unglücksfälle – sie stehen für kritische Ereignisse und Phasen, die binnen kurzer Zeit das gesellschaftliche Geschehen beherrschen und vor große Herausforderungen stellen. Neben den sofortigen Auswirkungen zeichnen sie sich oft durch nachhaltige Konsequenzen aus, die auch Jahre nach dem eigentlichen Ereignis noch abge- und verarbeitet werden müssen. Manchmal werden diese Wiederaufbau- und Nachbereitungsphasen bereits von weiteren Krisen und Katastrophen überschattet, obwohl deren Abschluss längst noch nicht in Sicht ist. In Deutschland zeigte sich das bspw. an der Hochwasserkatastrophe im Juli 2021, welche viele Tote und große Schäden in einigen Regionen verursachte, während das Land gerade voll auf mit dem Krisenmanagement der COVID-19-Pandemie beschäftigt war. „Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und weitere Beteiligte“¹, sind es, welche dabei sämtliche Aufgaben des akuten Katastrophen- bzw. Krisenmanagements übernehmen, aber natürlich auch Vorsorge, Vor- und Nachbereitung einer Lage. Dies war auch in der Flüchtlingssituation 2015/2016 der Fall. Ähnlichkeiten solcher Lagen verweisen dabei auf die Potenziale, die sich hier mitunter verstecken: Lernen aus Fehlern, Weitergeben von Erfolgsrezepten, Good Practices, Lessons Learned, etc. Kurzum, wertvolle Erfahrungen und Erkenntnisse, die eine gute Vorbereitung für zukünftige Krisen

¹Im vorliegenden Buch fassen wir unter dem Begriff „BOS und weitere Beteiligte“ eine ganze Reihe von Organisationen zusammen, die im Krisenmanagement beteiligt sind: Organisationen der polizeilichen (v. a. Polizei(en)), der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr (v. a. Feuerwehr, Rettungsdienst, Katastrophenschutzbehörden, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW)), Hilfsorganisationen (z. B. Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Johanniter Unfallhilfe (JUH), Malteser Hilfsdienst, Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft (DLRG)), Teile der öffentlichen Verwaltung, private Sicherheitsdienstleister und Bundeswehr.

C. Dittmer · D. F. Lorenz
Freie Universität Berlin, Berlin, Deutschland
E-Mail: cordula.dittmer@fu-berlin.de

D. F. Lorenz
E-Mail: daniel.lorenz@fu-berlin.de

J.-A. Frommer
Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen,
Gelsenkirchen, Deutschland
E-Mail: jana-andrea.frommer@hspv.nrw.de

bieten können. Praktiker*innen aus diversen Bereichen des Krisenmanagements sehen diese Möglichkeiten, haben aber nicht immer die notwendigen Kapazitäten, diese für ihre Organisationen aufzubereiten. Sie sind es daher auch, die in der Folge o. a. kritischer Ereignisse mittlerweile häufig an Wissenschaftler*innen und Wissenschaftsorganisationen herantreten, um auf Forschungs- und Evaluationsbedarfe aufmerksam zu machen. Dabei ist oftmals die Sorge der Treiber, dass Erfahrungen und Erkenntnisse von Praktiker*innen aus solchen Lagen verloren gehen oder vergessen werden könnten, obwohl sie eigentlich wertvoll wären für die Vorbereitung auf andere kritische Ereignisse.

Vor dem Hintergrund ist das vorliegende Buch entstanden. Es nimmt die aufgezeigten Bedarfe von Praktiker*innen zum Anlass, Forschungsergebnisse zur Flüchtlingssituation 2015/2016 für aktive Akteure des Krisenmanagements in Deutschland aufzubereiten, um daraus ein Lernen und Transfers für andere kritische Lagen zu ermöglichen. Unser Anspruch ist dabei in erster Linie, Angebote für Interessierte zu machen, welche im Zusammenhang mit ihren Tätigkeiten als Krisenmanager*innen Denkanstöße und Ideen suchen. Neben Wissensbausteinen zu speziellen Themen liefert das Buch deshalb konkrete Anwendungsbeispiele zur Flüchtlingssituation 2015/2016 aus wissenschaftlichen Untersuchungen und diverse Übungen, welche dazu anregen sollen, über eigene Einstellungen, Ansätze des Krisenmanagements und einen ‚Blick über Teller-ränder‘ nachzudenken. Thematisch gliedert sich das Buch dazu in verschiedene Teile, die nicht chronologisch gelesen werden müssen:

Im einführenden Kapitel steht der inhaltliche Kontext im Vordergrund. Nach einem Rückblick auf die Flüchtlingssituation 2015/2016 (s. Abschn. 1.2) werden die beiden Projekte präsentiert, welche die zentralen Ergebnisse als Grundlagen für dieses Buch liefern (s. Abschn. 1.3). Einen historischen und sozialwissenschaftlichen Exkurs anhand eines Überblicks über die Krisen, die sich während der Flüchtlingslage zeigten, was aus ihnen gelernt wurde und in welchem Verhältnis die Betreuung von Geflüchteten, Zivil- und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik Deutschland zueinander standen und stehen, bietet Abschn. 1.4.

Das zweite Kapitel widmet sich den Themen *Krise* sowie *Organisationen im Krisenmodus: Ansätze zur Vorbereitung und Bewältigung*. Zunächst wird der vielfältige Begriff Krise betrachtet (s. Abschn. 2.2). Ähnlich vielfältig sind die unterschiedlichen Sichtweisen der beteiligten Organisationen auf die Flüchtlingssituation 2015/2016. Basierend auf Ergebnissen des Forschungsprojektes SiKoMi zeigt Abschn. 2.3 diese Perspektiven in konkreten Beispielen auf. Organisationen – so eine Lehre aus Praxis und Forschung – können sich grundsätzlich gut auf Krisen vorbereiten (s. Abschn. 2.4). Wichtig sind dafür unter anderem die Vor- und Nachbereitung von Ereignissen, eine entsprechende Fortbildung sowie angepasste

Strukturen und Kommunikationswege. (s. Abschn. 2.5). Das Kapitel schließt mit einer Betrachtung der Chaosphase. Diese ist ein Zeitraum insbesondere zu Beginn einer Krise (und zugleich ein wichtiges Merkmal), in welchem die Informationen noch nicht ausreichen, um die Lage überblicken zu können (s. Abschn. 2.6).

Der dritte Teil setzt daran an und hebt die Betrachtung über die organisationspezifische Perspektive hinaus auf die ‚Krisenbewältigung durch interorganisationale Zusammenarbeit‘ (Kap. 3). Dazu wird nach einer kurzen Einführung (s. Abschn. 3.1) zunächst näher darauf eingegangen, was unter ‚interorganisationaler Zusammenarbeit‘ zu verstehen ist (s. Abschn. 3.2). Danach erfolgt, ähnlich wie in Abschn. 2.3, ein Rückblick auf die Zusammenarbeitssituation in der Flüchtlingssituation 2015/2016 (s. Abschn. 3.3). Abschließend werden diverse Managementansätze vorgestellt, welche interorganisationale Zusammenarbeit in Krisenlagen unterstützen können (s. Abschn. 3.4).

Kap. 4 eröffnet dann zum inhaltlichen Abschluss des Buches die Perspektive auf den ‚Umgang mit Wissen in Krisen‘. Dabei stehen die Prämissen der Notwendigkeit und der Praxiseignung im Vordergrund. Informationen sind in Krisen keinesfalls Mangelware, es ist vielmehr ihre Einordnung (das Wichtige vom Unwichtigen trennen) und ihre Verarbeitung, die Schwierigkeiten bereiten kann. Empfehlenswert ist daher der Aufbau eines Wissensmanagements. Abschn. 4.2 leitet in dieses Thema und wichtige Begriffe hierzu ein. Wissen aus vergangenen Krisen kann für künftige ähnliche Lagen wieder wichtig werden. Jedoch kommt es nicht immer zu einer sinnvollen Nutzung. Wie der Rückgriff auf vorhandenes Wissen gelingt, zeigt Abschn. 4.3 exemplarisch an Beispielen aus der Flüchtlingslage. Auch im Einsatz selbst wird Wissen ausgetauscht (s. Abschn. 4.4). Letztlich lässt sich Wissen auf viele Weisen für die Praxis nutzbar machen wie in (s. Abschn. 4.5) illustriert wird.

Das letzte Kapitel fasst noch einmal zusammen, was in den einzelnen Kapiteln zu finden ist und schließt mit einem buchübergreifenden Fazit ab (5).

1.2 Hintergründe und Kontext: Flüchtlingssituation 2015/2016 im Rückblick

Patricia M. Schütte

Die Flüchtlingssituation 2015/2016 ist nunmehr einige Jahre her. Sie involvierte und strapazierte viele gesellschaftliche Teilbereiche, wird aber heute meist als einigermaßen gut überstanden und bewältigt ‚abgehakt‘. Das ist auch nicht

unbedingt verwunderlich, geht man davon aus, dass andere kritische Ereignisse in der Zwischenzeit akut wurden und in den Vordergrund rückten: Zum einen ist da sicherlich das o. a. Hochwasser im Juli 2021 bzw. die daraus resultierenden Konsequenzen, die viele Akteure des Katastrophenschutzes sowie der Zivilbevölkerung vermutlich noch über einige Jahre beschäftigen werden. Zum anderen stecken wir noch mitten in der COVID-19-Pandemie, welche seit 2020 das gesellschaftliche Geschehen, Leben und Arbeiten in Deutschland – wie auch sicherlich weltweit – beherrscht und ebenfalls noch weiter in der Zukunft bestimmen wird. Die Flüchtlingssituation 2015/2016 und ihre mittel- wie langfristigen Folgen sind dagegen eher in den Hintergrund gerückt. Ein Grund mehr, an dieser Stelle in Erinnerung zu rufen, was in der Lage 2015/2016 eigentlich passierte.

Rückblick auf die Flüchtlingssituation 2015/2016

Mehr als eine Million Geflüchtete suchten ab dem Sommer des Jahres 2015 Asyl in Europa. Im Juli und August 2015 nahmen die Flüchtlingsströme auch nach Deutschland stetig zu und steigerten sich noch einmal deutlich nach Erleichterung der Einreisebedingungen und Öffnung der Grenzen Ungarns, Österreichs und Deutschlands im September 2015. Das Credo „Wir schaffen das!“ begleitete insbesondere die Anfangszeit und stand für eine „Willkommenskultur“ in Deutschland, welche sich in einem unglaublichen zivilgesellschaftlichen Engagement ausdrückte, um den Geflüchteten eine möglichst positive Ankunft und Unterbringung nach ihrer Flucht zu bereiten. Die Bilder bspw. von Grenzstationen und Ankunftsbahnhöfen in Bayern machten sichtbar, dass sich hier viel bewegte. Zwischen Sommer 2015 und Frühsommer 2016 allein verzeichnete das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) dabei insgesamt mehr als 745.000 Menschen, die Asyl in Deutschland suchten. [4, 27, 54]

Um die Lage menschenwürdig und möglichst schnell zu handeln, wurde im August 2015 der *Bund-Länder-Koordinierungsstab Asyl* als regulärer Teil des nationalen Krisenmanagements auf Bundesebene eingerichtet, welcher unter Leitung des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) Aufgaben der Koordinierung der beteiligten Akteure übernahm. Damit wurde ein Rahmen geschaffen, in dem Vertreter*innen von Bund, Ländern, Kommunen und diversen Behörden situationsangemessen und schnell u. a. über Amtshilfesuche (gem. Art. 35 GG) entscheiden konnten, aber auch über gemeinsame Lösungsansätze und Strategien im Zusammenhang mit Aufgaben der Registrierung, Verteilung, Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden (Aufgaben des *Integrierten Flüchtlingsmanagements*).

In der operativen Umsetzung, wie sie vor Ort bspw. an Ankunfts- und Registrierungsstellen, an und in Behörden für Flüchtlings- und Asylangelegenheiten

und bei Aufnahmeeinrichtungen zu beobachten war, kamen zu jener Zeit diverse Vertreter*innen von öffentlichen Verwaltungsteilen, Polizeien, Feuerwehren, privaten Sicherheitsdienstleistern, verschiedenen Hilfsorganisationen, freiwilligen Initiativen, etc. zusammen und übernahmen – meist in Zusammenarbeit – viele zentrale Aufgaben des Flüchtlingsmanagements (Abb. 1.1).

Viele Akteure, Kompetenzen, Zuständigkeiten und Ressourcen wurden eingesetzt, um die in kurzer Zeit ankommenden Menschenmengen, unter denen sich verletzte, kranke, psychisch angeschlagene, d. h. traumatisierte und notleidende Personen befanden, schnellstmöglich mit lebensnotwendigen Ressourcen zu versorgen und weitergehend zu betreuen. Daraus ergaben sich (teilweise) neue bzw. ungewohnte Aufgaben des Flüchtlingsmanagements für einige Akteure der zivilen Sicherheit, die v. a. in der Anfangsphase viel Personal banden und teilweise zu massiven Belastungen der tätigen Kräfte führten aufgrund des bis dahin unbekanntes Ausmaßes der Situation. Zusätzlich lagen Herausforderungen auch z. B. in interkulturell sensiblen Umgangsformen sowie einem Gespür für Bedürfnisse der Geflüchteten. Zusammenfassend wird heute auch davon gesprochen, dass sich die Flüchtlingssituation 2015/2016 gemessen an der Zahl der zu versorgenden Personen und der geleisteten Arbeitsstunden wahrscheinlich als bis

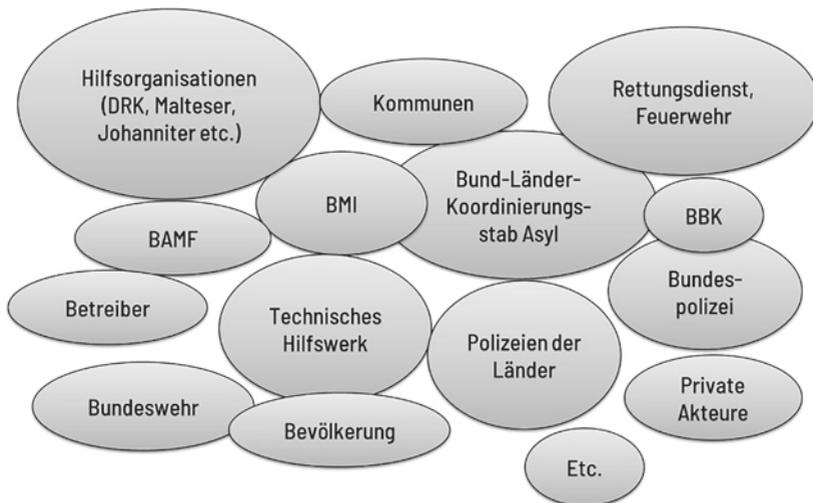


Abb. 1.1 Auswahl beteiligter Akteure in der Flüchtlingslage 2015/2016. (Eigene Darstellung)

dato größter Hilfseinsatz in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bezeichnen lässt. [48]

Am Krisenmanagement Beteiligte meldeten schon während der Lage 2015/2016 Bedarf an Aufbereitungen sowie Evaluationen an und richteten sich teilweise explizit an das Wissenschaftssystem. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) reagierte prompt mit der Bekanntmachung zum Themenfeld *Zivile Sicherheit – Fragen zur Migration* (BMBF, 12.10.2016) im Rahmen des Programms *Forschung für die zivile Sicherheit 2012 bis 2017*. In diesem tummelten sich eine ganze Reihe an Forschungsprojekten mit unterschiedlichen Blickwinkeln auf die Flüchtlingssituation. Zwei dieser Projekte sind *Sicherheitskooperationen und Migration (SiKoMi)* (s. Abschn. 1.3.1) und *Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft (WAKE)* (s. Abschn. 1.3.2). Aufgrund ihrer thematischen Nähe zueinander, der sich ergänzenden Ansätze und Perspektiven befinden sich die „Geschwisterprojekte“ seit jeher im engen Austausch und liefern nun zentrale Forschungs- und Arbeitsergebnisse als Grundlage für das vorliegende Buch. Die folgenden Kapitel widmen sich ihrer Vorstellung.

1.3 Projektvorstellung

1.3.1 Sicherheitskooperationen und Migration (SiKoMi)

Patricia M. Schütte, Yannic Schulte und Maximilian Koch

Wie im Rückblick auf die Flüchtlingssituation 2015/2016 angesprochen (s. Abschn. 1.2), standen BOS und andere Sicherheitspartner unter dem Druck, die Lage menschenwürdig und möglichst schnell in den Griff zu bekommen. Die Zusammenarbeit verschiedener Zuständigkeitsbereiche bzw. Akteure (z. B. Teile der öffentlichen Verwaltung, polizeiliche, nicht-polizeiliche Kräfte der Gefahrenabwehr sowie andere ehrenamtliche und zivilgesellschaftliche Helfer*innen) war dabei ein wichtiger Baustein der Lagebewältigung – wie eigentlich bei allen größeren kritischen Ereignissen und Phasen. Praktiker*innen aus dem Feld der Inneren Sicherheit sahen in dem Zusammenhang eine Notwendigkeit in der Dokumentation, Rekapitulation und Evaluation der Situation, um daraus für die

Zukunft zu lernen. [53] Vor dem Hintergrund entwickelten sie gemeinsam mit Wissenschaftler*innen die Idee zum Projekt SiKoMi.²

Ausgangspunkt des Projektes war die Untersuchung der Zusammenarbeitssituation von BOS und anderen Sicherheitspartnern, d. h. für SiKoMi konkret insbesondere von Teilen der öffentlichen Landes- und Kommunalverwaltungen, Polizeien, privaten Sicherheitsunternehmen und Hilfsorganisationen, während der Flüchtlingslage 2015/2016. Im Mittelpunkt standen hier die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit rund um (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen (AE) und die Suche nach praktizierten wie praktikablen Ansätzen, erworbenes Handlungswissen der Akteure in den Organisationen zu sichern, aufzubereiten und weiterzugeben, damit es als Grundlage und Vorbereitung für andere ähnliche krisenhafte Situationen genutzt werden kann.

Fragen des Projekts und Vorgehen

Im Verbundprojekt SiKoMi standen folgende Fragestellungen im Fokus:

1. Wie hat sich die Flüchtlingssituation 2015/2016 auf die an der Flüchtlingshilfe beteiligten Sicherheitsakteure ausgewirkt (s. auch Kap. 2)? Hier ging es insbesondere um die Ermittlung von organisationsspezifischen Blickwinkeln auf die Situation selbst, Rolle und Bedeutung der eigenen Organisation sowie gewählte Handlungsansätze (Strategien, Ad-hoc-Maßnahmen, etc.).
2. Welche Zusammenarbeitstypen von Sicherheitsakteuren während der Flüchtlingssituation 2015/2016 lassen sich identifizieren (s. auch Kap. 3)? Neben der Identifizierung von verschiedenen Formen der Zusammenarbeit wurden dabei v. a. Herausforderungen, Vor- und Nachteile sowie Bewertungen der Interaktionen verschiedener Akteure unter Krisenbedingungen näher betrachtet.
3. Welche Lehren können aus der Flüchtlingssituation 2015/2016 gezogen werden (s. auch Kap. 4)? Diese Frage zielte insbesondere auf praktizierte Ansätze und Ausgestaltungen des Wissensmanagements in und zwischen Organisationen, die konzeptionelle Aufbereitung von gefundenen Praxisansätzen (*Good Practices* und *Lessons Learned*) zur Vorbereitung auf künftige Situationen sowie technisch-organisatorische Möglichkeiten der Unterstützung von Lernen und Wissenstransfers.

²Förderzeitraum des Projektes: 01.09.2018 bis 31.12.2021; Förderkennzeichen des Projekts: 13N14741 – 13N14744. Mehr Informationen zum Projekt sind zu finden unter: www.sikomi.uni-wuppertal.de.

Um diese Fragen zu beantworten, startete der Projektverbund seine Arbeit im September 2018 mit einem transdisziplinären Ansatz der Zusammenarbeit von Wissenschaftler*innen und Praktiker*innen. Darunter verstehen wir hier

„ein ausgewogenes Miteinander, welches sich durch einen hohen Partizipationsgrad sowie verschiedene (quantitative und qualitative) Methoden auszeichnet, welche Wissenschaftler*innen, Praktiker*innen, Stakeholder bzw. Anspruchsgruppen etc. aus unterschiedlichen Disziplinen und Sektoren in einen gemeinsamen Prozess integriert (Neuhauser et al. 2018, S. 224).“ [53]

Zentral ist dabei die Augenhöhe von Forscher*innen und Praktiker*innen während des Prozesses der Zusammenarbeit im Projekt.

Konkret bedeutete dies für SiKoMi ein Vorgehen in fünf ineinandergreifenden Arbeitspaketen (AP) (Abb. 1.2). Auf diese Weise gelang eine schrittweise inhaltliche Weiterentwicklung wie bei einem klassisch aufgebauten Forschungsprojekt.



Abb. 1.2 Arbeitspakete (AP) im Forschungsprojekt SiKoMi. (Eigene Darstellung)

Alle Stufen umfassten transdisziplinäre Ansätze, die genutzt wurden, um wissenschaftliche Erkenntnisse zwischenzeitlich immer wieder auch auf praktische Relevanz hin zu überprüfen und anzupassen.

Zu Beginn des Projekts stand neben einer Literaturrecherche eine Medieninhaltsanalyse, die einen Vergleich zwischen der medialen Berichterstattung über Flüchtlingssituationen in den 1990er Jahren und der Situation in 2015/2016 anstellte. Ein weiterer Schritt waren erste Gespräche mit Praktiker*innen bspw. über deren Beteiligung an der Lage, Zugänge zu Interviewpartner*innen sowie Hinweise zu Themen der Zusammenarbeit und des Wissensmanagements (AP 1).

Daran schloss das ‚Herzstück‘ des Projektes an (AP 2), welches die Datengrundlage für das gesamte Forschungsprojekt lieferte. Es setzte sich aus zwei Untersuchungsteilen zusammen: Den ersten Teil bildeten Experteninterviews, die in regional ausgerichteten Tiefenfallstudien zusammengeführt wurden. Insgesamt wurden in den Jahren 2019/20 an den Untersuchungsstandorten Berlin, Bad Fallingbostal, Bramsche-Hesepe und Trier 71 leitfadengestützte Experten*inneninterviews mit Vertreter*innen aus Hilfsorganisationen (Deutsches Rote Kreuz, Johanniter), der privaten Sicherheit, der Bundeswehr, der Polizei, der Kommunal- und Landesverwaltungen und weiterer Ämter, sowie mit gemeinnützigen Vereinen geführt. Dies wurde, wenn möglich, jeweils ergänzt um Dokumentenanalysen von Unterlagen, die von den Interviewpartner*innen bereitgestellt wurden. Nach der Transkription, erfolgten die Auswertung von Interviews und Dokumenten sowie in einem letzten Schritt die Zusammenführung der unterschiedlichen Erkenntnisse in standortbezogenen Tiefenfallstudien. Ergänzend wurden im zweiten Untersuchungsteil in den Jahren 2015/2016 aktive AE mittels eines Fragebogens befragt. Die Fragebogenerhebung wurde zwischen Oktober und Dezember 2020 bundesweit durchgeführt. In dem Zuge wurden 300 Fragebögen an 84 AE gesendet, wovon 44 Rückläufer eingingen.

Die Schwerpunkte der Expert*inneninterviews und der Fragebogenerhebung lagen auf der Wahrnehmung der eigenen Organisation, ihrer Rolle, Aufgaben und Bewältigungsansätze, auf der Ausgestaltung der interorganisationalen Zusammenarbeit und dem Wissensmanagement während der Flüchtlingslage 2015/2016. Daraus abgeleitete ‚Good Practices‘ und ‚Lessons Learned‘ wurden dann in Workshops mit Expert*innen gespiegelt und gemeinsam reflektiert (AP 3). Ein Teil der Ergebnisse floss in die Erarbeitung einer technischen Lösung zur Unterstützung des Lernens in und zwischen Organisationen (AP 4). Die gewonnenen Erkenntnisse finden sich in den veröffentlichten wissenschaftlichen Beiträgen des Projektverbundes (s. Abschnitt zu ‚Ergebnissen‘) (AP 5). Darüber hinaus – und noch viel wichtiger für Sie als Leser*innen – flossen sie direkt in die

vor Ihnen liegende Publikation. Daher finden Sie in diesem Buch vielfältige Verweise und Bezüge auf das erhobene Datenmaterial des Projektes SiKoMi.³

Bearbeitet wurde das Projekt SiKoMi von den vier Verbundpartnern: Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenschutz und Objektsicherheit der Bergischen Universität Wuppertal (BUW), dem Deutschen Roten Kreuz (DRK), der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) und dem Unternehmen time4you GmbH (Dienstleister für digitale Lernlösungen).

Desweiteren unterstützt wurde das Projekt von diversen assoziierten Partnern: Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier, Bundesverband der Sicherheitswirtschaft e. V. (BDSW), Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, European Homecare GmbH (EHC), Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz, Kreisverband Berlin Müggelspree e. V. (DRK), Landeskatastrophenschutzschule Landesverband Berliner Rotes Kreuz e. V., Landesverband Niedersachsen e. V. (DRK), Landkreis Dahme-Spreewald, Landesverband Rheinland-Pfalz e. V. (DRK), Der Polizeipräsident in Berlin, Polizeidirektion Osnabrück, Polizeipräsidium Trier,

Schwerpunkte

Die Verbundpartner widmeten sich in Teilvorhaben unterschiedlichen Perspektiven und Aufgabenpaketen (Abb. 1.2):

In ihrem Teilvorhaben identifizierte die DHPol mithilfe einer Medieninhaltsanalyse von Pressberichten Erfolgsmodelle von interorganisationalen Sicherheitskooperationen und Wissensmanagement in der Vergangenheit und Gegenwart (AP 1). Ausgangspunkt waren die Flüchtlingsbewegungen zu Beginn der 1990er Jahre, die im Hinblick auf Herausforderungen und Handlungsansätze bezüglich interorganisationaler Kooperationen mit der Flüchtlingssituation 2015/2016 verglichen wurde. Mit Hilfe von historischen, wissenschaftlichen Studien, Medienberichten und behördlichen Unterlagen wurden hier Informationen über erfolgreiche interorganisationale Kooperationen der involvierten Akteure, deren Konflikte und Probleme zusammengetragen und analysiert. Die DHPol näherte sich den o. a. Fragen des Projektes dabei aus Perspektive der polizeilichen Behörden und befasste sich v. a. damit, wie interorganisationale Zusammenarbeit und

³Wenn Sie in den späteren Textteilen in den Quellen Angaben finden wie: *Polizei1, Verwaltung2, Private Sicherheit3, DRK4, JUH5, Ehrenamt6, Gesundheitsamt7, Bundeswehr8* (die Zahlen sind nur Beispiele), handelt es sich um Interviewtranskripte aus dem Projekt SiKoMi, aus denen hier insbesondere in Textabschnitten zu Beispielen zitiert wird.

Wissensmanagement in der Flüchtlingssituation 2015/2016 von verschiedenen Landespolizeien wahrgenommen und ausgestaltet wurden.

Die BUW übernahm in ihrem Teilvorhaben die theoretische wie methodische Ausrichtung der Forschung vor dem Hintergrund der vorhandenen Expertise in der interdisziplinären Organisationsforschung. Sie lieferte die theoretischen Grundlagen zu den Themen *interorganisationale Zusammenarbeit* und *Wissensmanagement in und zwischen Organisationen* (AP 1). Dabei wurden Definitionen, Formen und Funktionen beider Ansatzpunkte auf BOS und andere Sicherheitspartner übertragen und mit Praktiker*innen abgestimmt, um die Praxisnähe beizubehalten. Die Ergebnisse verarbeitete das Team der BUW in einem multi-methodischen Forschungsdesign, welches sich aus den o. a. Expert*inneninterviews und Tiefenfallstudien, der Fragebogenerhebung und einer Datentriangulation zusammensetzte, um möglichst Perspektiven von vielen beteiligten Akteuren einzufangen und zusammenzubringen (AP 2). Die BUW brachte neben der allgemeinen Organisationsperspektive, insbesondere die Sicht öffentlicher Verwaltungen sowie privater Sicherheitsunternehmen in den Projektkontext ein.

Das DRK konzentrierte sich bei den empirischen Untersuchungen in seinem Teilvorhaben darauf, die spezifische Perspektive der Hilfsorganisationen und des Gesundheitswesens zu erheben, um diese dann mit den Perspektiven anderer Akteure zusammenführen zu können. Ein Schwerpunkt lag hier bspw. auf Kooperationen mit Kommunalverwaltungen und Akteuren des Gesundheitswesens. Darüber hinaus lieferte das DRK Ansatzpunkte, um aus den erhobenen Daten von DHPol, DRK und BUW Handlungsempfehlungen zu ‚Good Practices‘, ‚Lessons Learned‘ und Kooperationskonzepten herauszuarbeiten und diese Erkenntnisse mit Vertreter*innen aus der Praxis (d. h. hier alle oben aufgezählten befragten Akteure) rückzukoppeln, dadurch zu verifizieren und schließlich praxisgeprüfte Ergebnisse zu produzieren (AP 3).

Kern des Teilvorhabens der time4you waren die Entwicklung, Realisierung und Erprobung einer neuen Online-Plattform zur Bereitstellung digitaler Inhalte und zur Vernetzung verschiedener Akteure. Die time4you lieferte dabei technische Unterstützungsansätze und -instrumente, welche sich in allen untersuchten Organisationen einbetten lassen sollten. Im Teilvorhaben liefen daher schließlich alle praxisgerecht aufbereiteten Ergebnisse (‚Good Practices‘, ‚Lessons Learned‘) zusammen. Sie dienten als Basis zur Befüllung der Plattform zum Lernen in und zwischen Organisationen sowie eines Chatbot (AP 4), welcher bspw. Fragen zu den Themen interorganisationale Zusammenarbeit und Wissensmanagement beantworten kann.

Ergebnisse

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts SiKoMi und Teilergebnisse des Forschungsprojekts WAKE werden im vorliegenden Buch präsentiert. Weiterhin wurden auch zahlreiche Veröffentlichungen im Verlauf der Forschungsprojekte verfasst, die hier als ergänzende Literatur aufgeführt werden:

1. Frommer J-A, Werner A (2019) Forschungsprojekt SiKoMi – Polizei und lokale interorganisationale Zusammenarbeit während der „Flüchtlingskrise“. Beitrag im Rahmen des Seminars „Allgemeine fachliche Fortbildung“, Deutschen Hochschule der Polizei „Allgemeine fachliche Fortbildung“ an der Deutschen Hochschule der Polizei am 03.09.19
2. Frommer J-A, Schönefeld M, Schütte PM, Werner A, Epple G, Fiedrich, F (2020) „Die Geschichte lehrt dauernd, aber sie findet keine Schüler“ – Ansatzpunkte für ein Lernen der Polizei aus den Flüchtlingsbewegungen 2015/2016. In: Groß H, Schmidt P (eds) Polizei und Migration Empirische Polizeiforschung XXIII. Tagung Polizei und Migration, 04.–06.07.2019 in Wien. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, pp 251–271
3. Händlmeyer A, Olfermann E, Oschmiansky H, Schönefeld, M, Schütte PM (2020) Kooperation und Wissensmanagement am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/2016. Workshop auf der Fachtagung Katastrophenvorsorge. https://fachtagung-katastrophenvorsorge.de/files/5e2eb1e008d263.77786126/Dokumentation_Fachtagung_KV_2019.pdf
4. Schönefeld M, Frommer J-A, Schütte PM, Werner A (2020) Wissensmanagement und -transfer durch Akteurskooperationen – empirische Befunde aus der Flüchtlingslage 2015/2016. Webinarreihe des AK Transfer, online
5. Schönefeld M, Frommer J-A, Schütte PM, Schulte Y (2021) Knowledge Management – The Thing from Another World? Beitrag im Panel “Knowledge Management and ‘Unforeseen Crises’“. 5th Northern European Conference on Emergency and Disaster Studies (NEEDS), online
6. Schönefeld M, Schütte PM (2021) Private Akteure in der Produktion von Sicherheits- und Ordnungsgefühlen – Empirische Anstöße und Thesen. Beitrag zum Workshop (Un-) Sicherheitsgefühle: Zur sinnlichen Organisation prekärer Ordnung, online
7. Schönefeld M, Schütte PM (2021) Crisis As Opportunity? Potential Effects Of Taking-over System-relevant Tasks On The Image Of Private Security Companies From A Sociological And Work Psychological Perspective. Beitrag im Panel RN17 – Work, Employment and Industrial Relations. 15. Konferenz der European Sociological Association (ESA), online

8. Schütte PM (2021) Forschungsergebnisse aus dem BMBF-Projekt „Sicherheitskooperationen und Migration“ (SiKoMi). Beitrag im Fachforum „Sicherheitsforschung zu Fragen der Migration“. 24. Europäischer Polizeikongress, Berlin
9. Schütte PM, Frommer J-A, Schönefeld M, Schulte Y (2021) Findings On Organizational And Inter-organizational Tension Fields During The „Refugee Crisis“ – What Crisis Are We Talking About? Beitrag im Panel RN08 – Disaster, Conflict and Social Crisis. 15. Konferenz der European Sociological Association (ESA), online
10. Schütte PM, Schönefeld M, Herrmann A (2021) Krise als Chance? Potenzielle Auswirkungen der Übernahme systemrelevanter Tätigkeiten auf das Image privater Sicherheitsunternehmen aus arbeitspsychologischer und soziologischer Sicht. Beitrag zur Sektionsveranstaltung „Wirtschaften vor, in und nach der Pandemie: Kontinuitäten und Brüche“. DGS ÖGS Soziologiekongress 2021, online
11. Schütte PM, Tackenberg B (2021) Kommunales Krisenhandeln und die sozial-räumlichen Bedingungen zivilgesellschaftlichen Unterstützungshandelns. Beitrag zur Sektionsveranstaltung „Wirtschaften vor, in und nach der Pandemie: Kontinuitäten und Brüche“. DGS ÖGS Soziologiekongress 2021, online
12. Schütte PM, Frommer J-A, Schönefeld M, Werner A (2020) Flüchtlingsbewegungen 2015/2016 nach Deutschland – Anstöße für transdisziplinäre Zusammenarbeit und Forschung. In: Gonser M, Zimmer K, Mühlhäußer N et al. (eds) Wissensmobilisierung und Transfer in der Fluchtforschung. Kommunikation, Beratung und gemeinsames Forschungshandeln. Waxmann Verlag, Münster, pp 177–188
13. Schütte PM, Frommer J-A, Schönefeld M, Schulte Y, Werner A (2021) Herausforderungen für Organisationen im Spannungsfeld Migration und Sicherheit – Am Beispiel der Flüchtlingssituation 2015/2016. In: Lange H-J, Kromberg C, Rau A (eds) Urbane Sicherheit. Migration und der Wandel kommunaler Sicherheitspolitik, 1st edn. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp 169–198
14. Schulte Y, Schütte PM, Schönefeld M, Fiedrich F (2021) Corona und Kommunalverwaltung. In: Karsten A, Voßschmidt S (eds) Resilienz und Pandemie. Handlungsempfehlungen anhand erster Erfahrungen mit Covid-19, 1st edn. Kohlhammer Verlag
15. Schulte Y, Schütte PM, Schönefeld M, Fiedrich F (2021) Private Sicherheitsunternehmen als Akteure in der Flüchtlingssituation 2015/2016 – Reflexion von Ergebnissen des Projektes „Sicherheitskooperationen und Migration“ (SiKoMi). Der Sicherheitsdienst:64–67

16. Tackenberg B, Fathi R, Schütte PM (2019) Resilienz durch Partizipation. Herausforderungen auf zivilgesellschaftlicher und organisationaler Ebene. In: Voßschmidt S, Karsten A (eds) Resilienz und Kritische Infrastrukturen. Aufrechterhaltung von Versorgungsstrukturen im Krisenfall. Kohlhammer Verlag, pp 146–158
17. Wendekamm M, Schütte PM (2019) Sicherheitsproduktion in unübersichtlichen Zeiten. Ist die Innere Sicherheit fit für die Zukunft? In: Burzan N (ed) Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Göttingen 2018.

1.3.2 Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft (WAKE)

Cordula Dittmer und Daniel F. Lorenz

Die Jahre 2015 und 2016, in denen eine Vielzahl an Menschen in Europa und ganz besonders in Deutschland Schutz suchten, führten für viele der Organisationen des Bevölkerungsschutzes zu den größten und längsten Einsätzen seit dem Zweiten Weltkrieg sowie zu gänzlich neuen Herausforderungen. Dies waren u. a. die große Anzahl an zeitgleich zu betreuenden Menschen mit zum Teil anderen als den bisher bekannten Bedürfnissen, die große mediale Aufmerksamkeit und politisch stark emotionalisierte Öffentlichkeit, das breite Engagement höchst vielfältiger zivilgesellschaftlicher Akteure, Spontanhelfer*innen und Organisationen oder das weitverbreitete Handeln nach dem Prinzip des „nicht-ausgerufenen Katastrophenalarms“ [19, S. 15].

Das Forschungsprojekt „Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft (WAKE)“ untersucht daran anschließend die Rolle des Bevölkerungsschutzes in der Flüchtlingssituation 2015/2016, analysiert, welche Lehren für die Zukunft daraus gezogen werden können, und entwickelt organisationsadäquate Formen des Wissensmanagements.

Fragen des Projekts

Die dem Projekt zugrunde liegenden Fragen sind:

1. Welche Wissensquellen, Wissensbestände, Wissensmanagementsysteme und entsprechenden Technologien waren vor der Flüchtlingssituation 2015/2016
 - a) bereits vorhanden und konnten entsprechend genutzt werden;
 - b) 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 spezifische Akteurskonstellationen und politischen Rahmenbedingungen definiert?
 3. Wie kann das erlangte Wissen unter der Maßgabe knapper personeller und zeitlicher Ressourcen innerhalb der BOS und zwischen diesen so konserviert und aufbereitet werden, dass es für zukünftige Einsätze und Ausbildungs-module verfügbar bleibt?

WAKE nähert sich diesen Fragen wie folgt an: Grundlegend werden der Wandel und die Herausforderungen des Bevölkerungsschutzes mit den jeweiligen organisationskulturellen Besonderheiten und gesellschaftlichen sowie historischen Rahmenbedingungen insbesondere im Kontext von migrationsbedingten Lagen analysiert. Dazu werden unterschiedliche Einsatzszenarien, die Sicht auf (künftige) Hilfeempfänger*innen sowie die Organisationen selbst erhoben und jeweils organisationspezifisch aufgearbeitet. Wie Wissen überhaupt methodisch, technisch und systematisch aufbereitet werden kann und welche Kriterien es braucht, um Wissensmanagement nachhaltig und effektiv zu implementieren, wird umfassend analysiert. Anhand verschiedener thematisch ausgerichteter Fallstudien und unterschiedlicher methodischer Zugänge wird das während der Flüchtlingssituation 2015/2016 angereicherte sowohl nationale wie auch internationale operative Wissen gesammelt und über Interviews mit Expert*innen sowie Workshops aufbereitet. Aus den Ergebnissen der Analyse dieser Verfahren, Praktiken und Herausforderungen wird eine quantitative Befragung erarbeitet, mit der das (noch) vorhandene Wissen in der Breite der beteiligten Organisationen selbst abgefragt und damit in den Wissensmanagementprozess aufgenommen und erhalten werden kann. Daraus werden sowohl intra- wie interorganisationale Lessons Learned abgeleitet. Daran anschließend können Vorschläge für einen systematisch lernenden Bevölkerungsschutz generiert werden, der sowohl das im Rahmen der Flüchtlingssituation 2015/2016 generierte Wissen auf zukünftige Szenarien und Entwicklungen anpasst, Lücken aufzeigt, wo dieses Wissen um Wissen aus anderen Kontexten, z. B. internationalen Erfahrungen, ergänzt werden muss und wo Nichtwissen und Unsicherheit zu managen sind. Diese Erkenntnisse werden direkt in unterschiedliche Schulungsmaterialien und -module sowie Trainings der Organisationen eingespeist. Ergänzend werden während der Projektlaufzeit stattfindende Bevölkerungsschutzeinsätze beobachtet, um zu analysieren,

wo Wissensbestände von 2015/2016 bereits in die alltäglichen Praktiken der Organisationen eingegangen sind.

WAKE besteht aus einem transdisziplinären Konsortium: Katastrophenforschungsstelle (KFS), Koordination, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), Deutsche Rotes Kreuz e. V. (DRK), Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH), Technische Hochschule Köln (TH Köln) sowie 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).

Schwerpunkte

Die beteiligten Projektpartner widmen sich in einzelnen Teilprojekten je unterschiedlichen Schwerpunkten: Das Teilprojekt des Deutschen Roten Kreuz Generalsekretariats widmet sich der Entwicklung praxisorientierter Empfehlungen für gelingende Kooperationen mit (Hilfs-)Organisationen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Das DRK war umfassend in der Flüchtlingshilfe 2015/2016 aktiv. Dabei entstanden zahlreiche Kooperationen mit weiteren Akteuren wie Flüchtlingsinitiativen, Vereinen und ungebundenen Helfer*innen, um die bestehenden Aufgaben und Herausforderungen bewältigen zu können. Für das DRK bedeutet dies, die vorhandenen ad-hoc etablierten Strukturen und Vernetzungen zwischen dem DRK und weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren herauszuarbeiten und diese auf eine generalisierbare Ebene zu führen. Dafür erfolgten eine systematische Analyse und Evaluation u. a. durch eine flächendeckende Befragung des DRK-Verbandes. Die dabei identifizierten Erkenntnisse werden in Gesprächen mit Vertreter*innen aus der Praxis rückgekoppelt. Daraus werden u. a. ein dreiteiliger Band der „Schriften der Forschung“ zum Thema „Zivilgesellschaftliche Akteure in der DRK-Flüchtlingshilfe 2015/2016“ in deutscher und englischer Sprache sowie pilothaft Handreichungen zu den Themen Wissensmanagement und Einbindung der Zivilgesellschaft entwickelt.

Die JUH, vertreten durch die Johanniter-Akademie Mitteldeutschland, verfolgt einen bildungszentrierten Fokus. Das an 158 Standorten spezifisch gewonnene Wissen von 2015/2016, wird im Sinne einer Bevölkerungsschutzpädagogik allgemein und migrationsspezifisch durch ein Weiterbildungsmodul zu *interkulturellem Bevölkerungsschutz* aufbereitet und dem allgemeinen Ausbildungszyklus organisationsübergreifend zugänglich gemacht. Die Implementierung und Weiterentwicklung dieses Bildungsmoduls für Einsatzkräfte, trägt dem soziodemographischen Wandel der Gesellschaft und in der JUH Rechnung. Einerseits wird das Modul an neuartige Bedingungen der Helfenden und Hilfebedürftigen angepasst, andererseits kann die durch die föderale Trennung bedingte Pluralität

der Katastrophenschutz Ausbildung im Austausch mit den anderen beteiligten BOS homogenisiert werden. Für das Modul wird ein gleichnamiges Handbuch „Interkultureller Bevölkerungsschutz“ entwickelt, welches den Organisationen als Open-Source-Quelle bereitgestellt wird. Die JUH analysiert den Bestand der bisherigen informellen Wissensbestände und -quellen und überführt diese nach wissenschaftlichen Kriterien in ein formelles Wissensmanagementsystem. Im Anschluss an die organisationsinterne Aufarbeitung und Sachstandsermittlung der Flüchtlingssituation wird ein Best-Practice-Manual für zukünftige migrations-spezifische und klassische Lagen entwickelt. Durch eine Analyse der Flüchtlingssituation, der Entwicklung eines Wissensmanagementsystems und die Entwicklung neuer Bildungsmodule leistet die JUH einen wichtigen Beitrag im Verbundprojekt und für die Zukunft des Bevölkerungsschutzes.

Die Sicherheitsforschung der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) befasst sich mit der Konzeption eines Systems zum strukturierten Bewahren, Aufarbeiten und zur Verfügung stellen des in Einsätzen erworbenen Wissens, um dieses für zukünftige Einsätze abrufbar und somit nutzbar zu machen. Dies wird exemplarisch anhand der Flüchtlingssituation 2015/2016 durchgeführt. Für die mehr als 9000 Anforderungen, die das THW während der Flüchtlingssituation abarbeitete, gab es an vielen Stellen keine der sonst bekannten Einsatzvorplanungen. Stattdessen kamen dort improvisierte Einzellösungen zur Anwendung. Diese Lösungen, und das Wissen darum, wurden vielerorts nicht strukturiert erfasst oder geteilt und existieren dadurch oft nur personengebunden. Das Projekt soll zeigen, welches Wissen in der Lage vorhanden war und welche Methoden zur Weitergabe genutzt wurden. Dabei sammelt das Konsortium das im Bundesgebiet gewonnene Wissen, erfasst, analysiert und arbeitet es auf. Die Ergebnisse werden dem THW-internen Schwerpunktprojekt der Kooperations- und Wissensplattform zur Verfügung gestellt, um die Ergebnisse schließlich bundesweit im THW bekannt zu machen.

Die KFS widmet sich der Analyse historischer, gesamtgesellschaftlicher und internationaler Prozesse, Strukturen, Dynamiken und Zuständigkeiten an der Schnittstelle von Bevölkerungsschutz, humanitärer Hilfe sowie Flucht und Migration. Dazu werden neben der Analyse der nationalen Entwicklungen Case Studies in Griechenland zu grundsätzlichen Verschiebungen des Verhältnisses von Bevölkerungsschutz und humanitärer Hilfe durch das Engagement des Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO) der Europäischen Kommission (siehe dazu auch [20–22]), in Südosteuropa/Österreich (Balkanroute) und in Jordanien oder im Nordirak durchgeführt, um internationale Best Practices zu erarbeiten, die als internationaler Vergleichshintergrund für den nationalen Aufarbeitungsprozess dienen. Daran schließt sich die

organisationsübergreifende quantitative Befragung aller beteiligten Bevölkerungsschutzorganisationen an, die es ermöglichen wird, einen quantifizierenden Überblick über Verfahren, Praktiken und Herausforderungen in der Betreuung großer Menschengruppen zu generieren. Diese Analysen erfolgen nicht allein retrospektiv, sondern generieren die Datengrundlage für zukünftige Ausrichtungen des Bevölkerungsschutzes – nicht nur im Kontext von Flüchtlingssituationen, sondern auch für andere grenzüberschreitende Szenarien des Bevölkerungsschutzes.

Die TH Köln entwickelt die Systematik eines Wissensmanagementsystems für den Bevölkerungsschutz weiter. Dazu werden Begriffe und Terminologien für ein Glossar zusammengestellt, anhand dessen das Gesamtprojekt systematisch arbeiten kann. Sodann findet eine strukturierte Aufarbeitung und Evaluation der generell bestehenden Verfahren und Methoden des Wissensmanagements der im Bevölkerungsschutz tätigen Akteure sowie speziell der im Kontext der Flüchtlingssituation 2015/2016 angewendeten Ansätze statt. Anschließend an die Analyse und Evaluation kann die Basis für ein wissenschaftlich fundiertes sowie nachhaltiges Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft entwickelt werden, das an die Anforderungen der BOS angepasst ist und dabei zukünftige Herausforderungen des Bevölkerungsschutzes berücksichtigt.

Auch die assoziierten Partner verbinden mit dem Projekt ganz konkrete Ziele: So wird bspw. der ASB entsprechende Lessons Learned für seinen Reformprozess der Katastrophenschutz Ausbildung und die zukünftige Ausbildung übernehmen, wie z. B. die Themen Vulnerabilität und Inklusion, SPHERE-Standards oder den Umgang mit besonderen Zielgruppen in hiesigen Betreuungslagen.

Ergebnisse

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts WAKE werden im vorliegenden Buch präsentiert. Weiterhin wurden auch zahlreiche Veröffentlichungen im Verlauf der Forschungsprojekte verfasst, die hier als ergänzende Literatur aufgeführt werden:

1. Deutsches Rotes Kreuz e. V. (2021) Zivilgesellschaftliche Akteure in der DRK-Flüchtlingshilfe 2015/2016. Teil 2: Ergebnisse einer verbandsinternen Befragung. Schriften der Forschung
2. Deutsches Rotes Kreuz e. V. (2021) Zivilgesellschaftliche Akteure in der DRK-Flüchtlingshilfe 2015/2016. Teil 1: Erfahrungen aus dem Einsatz. Schriften der Forschung
3. Dittmer C, Lorenz DF (2016) Die Flüchtlingsthematik als Herausforderung für Katastrophenschutz und -forschung. Lessons Learned einer Begegnung zwischen Wissenschaft und Praxiskatastrophennetz. Bericht zum KatNet-Workshop. http://wordpress.katastrophennetz.de/wp-content/uploads/2016/06/KATNET_Workshop_Bericht.pdf

4. Dittmer C, Lorenz DF (2017) Bevölkerungs- und Katastrophenschutz in der Flüchtlingshilfe 2015/2016: Die Zukunft der „Vergangenheit“. Notfallvorsorge 48:13–19
5. Dittmer C, Lorenz DF (2018) Managing and Maintaining a Three Year Emergency: The Emergency Support Instrument in Greece. Crisis Response Journal 14:78–80
6. Dittmer C, Lorenz DF (2020) Zivil- und Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe in der Bewältigung der Flüchtlingssituation 2015/2016 in Deutschland. Z'Flucht:3–36
7. Dittmer C, Lorenz DF (2021) Disaster Situation and Humanitarian Emergency – In-Between Responses of the Refugee Crisis in Germany. International Migration 59:96–112
8. Dittmer C, Lorenz DF (2021) Frictions of implementing EU humanitarian aid in Greece (2016–2019)—the Emergency Support Instrument and its practical ramifications. Journal of International Humanitarian Action 6.
9. Dittmer C, Lorenz DF, Norf C et al. (2019) Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft. Notfallvorsorge 50:20–26
10. Dittmer C, Lorenz DF, Voss M (2021) Der Bevölkerungsschutz in der Flüchtlingskrise 2015/2016: Erfahrungen und Lessons Learned. Deskriptive Ergebnisse einer organisationsübergreifenden quantitativen Befragung, Schriftenreihe KFS Working Paper 21
11. Norf C, Tiller P, Fekete A (2019) Glossar zum Wissensmanagement im Bevölkerungsschutz. Integrative Risk and Security Research, Volume 1/2019

1.4 Ein kleiner Ausflug für Interessierte – Wissenschaftliche Erkenntnisse und Perspektiven aus SiKoMi und WAKE

1.4.1 Was machte die Krise aus? Einordnung der Flüchtlingssituation 2015/2016 auf Basis empirischer Ergebnisse aus SiKoMi

Patricia M. Schütte

Im Verlauf der Lage 2015/2016 stießen einige der eingesetzten Kräfte – unabhängig von ihrer Herkunftsorganisation –, aber auch ganze Organisationen an die Grenzen des Machbaren, wofür unterschiedliche Ursachen anzunehmen sind: dauerhafte

personelle Be- und Überlastung, welche vermutlich oft nicht-intendierte Nebenfolgen früherer Restrukturierungs- und Personalabbauprozesse waren, ein (zumindest anfangs aufscheinendes) Durcheinander von Zuständigkeiten, erhöhter Druck vonseiten der Politik auf die ausführenden Akteure, schnellstmöglich Normalität und Ordnung wiederherzustellen, bis hin zu Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit und Abstimmung der teilweise sehr diversen Akteure [27, 52, 54].

Spätestens ab dem Spätsommer 2015 veränderte sich auch die mediale Berichterstattung zur damaligen Lage dadurch, dass nun nicht mehr neutral von einer Flüchtlingssituation oder -lage geschrieben und gesprochen wurde, sondern immer wieder auch von einer „Flüchtlingskrise“ [z. B. 30], wodurch die Situation eine eher negative Betonung erhielt. Viele Bilder in lokalen und überregionalen Medien zeigten zudem große Menschenmengen z. B. bei jeglichen Witterungsbedingungen vor Gebäuden und auf Einrichtungsgeländen ohne Schutz sowie bspw. unter beengten und wenig Privatsphäre bietenden Bedingungen in Aufnahmeeinrichtungen. Sie vermittelten den Eindruck chaotischer und elendiger Zustände und ließen womöglich vielerorts Fragen aufkommen, ob die o. a. im Krisenmanagement zuständigen Akteure tatsächlich dazu in der Lage wären, der Situation Herr zu werden. Zwar beruhigte sich die Lage ab Februar/März 2016 durch die allmähliche Schließung der Grenzen und damit eine Reduzierung des Zustroms von Geflüchteten, dennoch änderte es zunächst wenig an den bereits in Deutschland befindlichen Menschenmengen, denen geholfen werden musste [27, 52, 54].

Vieles spricht dafür, sich die Flüchtlingssituation 2015/2016 noch einmal genauer anzuschauen, um zu verstehen, inwiefern dabei von einer Krise gesprochen werden kann. Hier rücken insbesondere die Perspektiven der am Krisenmanagement beteiligten Akteure in den Fokus, welche mit ihren Kräften selbst vor Ort waren und erlebten, was funktionierte (oder eben nicht) und worin die größten Herausforderungen der Lagebewältigung bestanden.

Eine zentrale These, die sich aus den o. a. Ausführungen ableiten lässt, und die auch Orientierung für die nachfolgenden Kapitel liefern soll, ist dabei die folgende: Wortschöpfungen wie der Begriff „Flüchtlingskrise“ verstellen den Blick für andere Krisenherde, die erst in akuten Lagen aufbrechen und in ihrer Tragweite einzuschätzen sind. Das lässt sich insbesondere auf eruptive, unvorhergesehene Entwicklungen beziehen, bei denen kaum Zeit für Vorbereitung, Planungen und präventives Handeln besteht und die beteiligten Akteure zugleich unter enormem Handlungsdruck stehen, diese *Ad-hoc-Lagen* schnellstmöglich und fehlerfrei zu „managen“. Obwohl Szenarien wie die Flüchtlingssituation 2015/2016 – aber auch die COVID-19-Pandemie – nicht ganz unerwartet auftraten, trafen sie die beteiligten Akteure in ihrer plötzlichen Heftigkeit doch anscheinend in unvorhergesehener Weise. Sie mündeten zunächst in

Chaosphasen, bis sie sich im weiteren Verlauf der in einer mehr oder weniger geordneten Lagebewältigung auswachsen konnten. Dabei finden sich allerdings Hinweise darauf, dass einige kritische Zuspitzungen bzw. krisenhafte Entwicklungen bspw. bei der Flüchtlingssituation 2015/2016 innerhalb des Systems der Krisenbewältigung entstanden, d. h. im Kontext von Krisenmanagementstrukturen, organisationsübergreifenden sowie auch organisationspezifischen Rahmenbedingungen.

Im Folgenden gehen wir von drei Krisenherden aus, die dabei besondere Wirkkraft entfaltet haben⁴:

Verwaltungs- bzw. Organisationskrisen

Die Annahme von Organisations- und Verwaltungskrisen ergibt sich aus Befunden, die darauf hinweisen, dass beteiligte Organisationen, z. B. Bereiche von Landes- und Kommunalverwaltungen diverse Probleme bei der Bearbeitung der Lage hatten und teilweise kurz vor dem Struktur- bzw. Systemversagen standen. [8, 51] Einige Ursachen z. B. für langwierige Sachbearbeitungsprozesse, Entscheidungsprozesse und in der Folge lange Wartezeiten von Asylsuchenden (bzgl. Asyl), etc. lagen in der Vergangenheit, d. h. vor dem eigentlichen Ereignis. Die oft aus Restrukturierungen und Personalabbauprozessen resultierenden Ressourcenknappheiten entfalteten somit erst in der Lage 2015/2016 volle Wirkung und verlangsamten die einzelnen Aufgaben und Schritte des Integrierten Krisenmanagements. Aber auch klassische Prinzipien der Bürokratien wie die (oft in Papierformat notwendige) Aktenmäßigkeit und Regelgebundenheit (z. B. bei Genehmigungsverfahren) trugen zu strukturell bedingten Handlungseinschränkungen und zeitaufwendigen Prozessen bei, sodass Verwaltungsmitarbeiter*innen teilweise gezwungen waren, ihre bis dato stabilen Handlungsrahmen aufzubrechen und umzudenken. Hinzu kamen – zumindest anfangs – unklare Zuständigkeiten (z. B. Wer hat das Sagen in einer solchen Krisenlage? Wer zahlt für Einsätze?), Koordinationsprobleme (bspw. aufgrund föderalistischer Strukturen) sowie teilweise ein Mangel an vorgehaltenen Krisenstrukturen. Da kein Katastrophenfall ausgerufen, zugleich aber in vielen Regionen Amtshilfe angefordert wurde, kamen Zuständigkeits- und Ressourcenfragen auf; es entstanden Konkurrenzen und aufgrund sich überschneidender Kompetenzen und Verantwortungsbereiche teilweise chaotische Zustände.

⁴Es handelt sich hierbei um die Kombination von Auszügen aus bereits erschienenen Veröffentlichungen [53] und [54].

Modernisierungsrückstände

Weitere Problemherde, die bereits vor 2015/2016 bestanden, werden in veralteten Strukturen und Modernisierungsrückständen im Bereich des Bevölkerungsschutzes gesehen. [24] Sie wurden bereits im Kontext der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ [12] thematisiert. Dies lässt sich auf den Bereich des Krisenmanagements übertragen, wie auch jüngste Entwicklungen in der Diskussion um die Bewältigung der COVID-19-Pandemie und das Hochwasser im Juli 2021 zeigen. Abstimmungsproblematiken und verzögerte Entscheidungen, die sich aufgrund von Informationsverweigerung z. B. zwischen Ländern, aber auch zwischen verschiedenen Organisationen, teilweise Einheiten der gleichen Organisationen ergaben, sind ein Hinweis darauf, dass es bei der organisationsübergreifenden Zusammenarbeit noch Optimierungspotenziale gibt, die jenseits von technischen Möglichkeiten liegen, sondern eher auf organisationale und soziale Stellschrauben des Systems hinweisen. Das findet sich auch darin wieder, dass vielfach Herausforderungen der Zusammenarbeit von „etablierten“ und neuen Hilfeformen wie durch *Digital Freiwillige* und Spontanhelfer*innen als Phänomene der letzten Jahre bestehen, die schlimmstenfalls dazu führen, dass sich die Strategien der Akteure gegenseitig und damit Hilfen für andere Menschen behindern. Dies geht auch einher mit Forderungen nach angemessenen Konzepten und Handlungsansätzen, die einen stärkeren Einbezug von Ansätzen z. B. der Improvisation, sowie digitalen, insbesondere sozialen Medien in die Strukturen und Prozesse der etablierten Organisationen der polizeilichen und nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr und des Krisenmanagements erlauben (z. B. [48, 49, 67]). Zudem wird hinterfragt, ob Instrumente wie der ‚Königsteiner Schlüssel‘ ein für solche Situationen angemessener Verteilungsschlüssel sind oder hier nicht andere Instrumente entwickelt werden müssten [12]. Das Ersuchen von Hilfsorganisationen, den Katastrophenfall auszurufen, um auch dauerhaft auf ehrenamtliche Kräfte zurückgreifen zu können sowie die großen Belastungen, ließen Fragen nach stärker auf Krisenlagen zugeschnittenen (rechtlich verankerten) Aktivierungsmechanismen aufkommen, um nicht direkt den Katastrophenfall ausrufen zu müssen, dennoch aber einen Hebel für den Einsatz von genügend Kräften haben zu können. Es zeichneten sich also bereits vor der Flüchtlingssituation 2015/2016 einige Entwicklungen ab, welche an vielen Stellen auf die Notwendigkeit einer Neuausrichtung des Systems des Bevölkerungsschutzes sowie des nationalen Krisenmanagements hindeuteten.

Wissens- bzw. Lernkrisen

Ein letzter großer Krisenherd lässt sich unter den Begriffen der Wissens- und Lernkrisen fassen. Die Flüchtlingssituation 2015/2016 war keineswegs die erste ihrer Art, wenngleich hier die höchsten Zahlen an Geflüchteten verzeichnet wurden. Bereits in den 1990er Jahren waren diverse BOS und andere Sicherheitspartner mit der Ankunft großer Personenmengen (mehrere hunderttausend Menschen) in relativ kurzer Zeit konfrontiert. Nach dem Mauerfall bzw. der Wiedervereinigung 1989/90 kamen bspw. in kürzester Zeit 340.000 ehemalige DDR-Bürger*innen in die Bundesrepublik Deutschland. Die Anstiege Asylsuchender waren z. B. als Folge der Flucht Hunderttausender aus Kriegs- und Krisengebieten bspw. dem Balkan und Glasnost (ehem. Sowjetunion), Äthiopien und Eritrea, Mali und Burkina Faso, Burundi, Republik Kongo, Senegal und Simbabwe zu verzeichnen. Ein Lernen aus den vergangenen Situationen sowie eine aktive Wissensaufbereitung und -speicherung schienen aber bis 2015/2016 nicht oder kaum wahrnehmbar stattgefunden zu haben. Ein Grund dafür sind sicherlich mangelnde zeitliche und personelle Ressourcen in Akutlagen, welche den Aufbau von nachhaltigen Wissensmanagementformen nicht erlauben. Lediglich in der Nachbereitung sind hier Kapazitäten denkbar, welche aber bis heute nicht realisiert werden konnten, wie viele Vertreter*innen von BOS immer wieder anmahnten, da zu schnell nach Krisen zum Alltagsgeschehen zurückzukehren sei. Es finden sich daher wenige Hinweise auf gezogene Lehren aus der Vergangenheit. Viele können sich nicht erinnern, waren nicht dabei oder wissen nicht einmal, inwieweit die Organisation, für die sie tätig sind, daran beteiligt war. Lernen aus der Vergangenheit, früheren Fehlern, aber auch guten Ansätzen scheint nach wie vor eher selten eine nachhaltige Strategie im Kontext der Krisenvor- und -nachbereitung zu sein. Die Akteure der Flüchtlingssituation z. B. aus öffentlichen Verwaltungen, Polizeien und Hilfsorganisationen scheinen erneut auf dem Weg zu sein, die o. a. Wissens-/Lernkrisen fortzusetzen, d. h. Lernchancen, wie sie keine Katastrophenschutzübung bieten kann, nicht wahrzunehmen bzw. zu vergeben.

Hinsichtlich des letzten Punktes bieten die nachfolgenden Ergebnisse einer Medieninhaltsanalyse spannende Eindrücke von dem, was aus der Situation 2015/2016 gelernt wurde – oder auch nicht (s. Abschn. 1.2).

1.4.2 Was wurde aus Flüchtlingsbewegungen in Deutschland gelernt? Eine mediale Spurensuche in SiKoMi

Jana-Andrea Frommer

Einführung und Hintergründe

Eine Betrachtung lokaler und überregionaler Presse während der beiden großen Flüchtlingsbewegungen in Deutschland Anfang der 1990er Jahre⁵ und 2015/2016, zeigt dass das Thema interorganisationale Zusammenarbeit zur Versorgung und Unterbringung Geflüchteter kaum im Fokus des öffentlichen medialen Interesses stand. Zum einen wird dies bereits durch die verhältnismäßig geringe Anzahl an Zeitungsartikeln hierzu verdeutlicht; der Großteil der Zeitungsartikel in beiden Zeiträumen thematisiert vor allem Kriminalität gegen sowie ausgehend von Geflüchteten. Zum anderen lassen sich keine Informationen dazu finden, inwieweit die beteiligten Akteure Ad-hoc-Maßnahmen und Erfahrungen aus den Einsatzlagen dokumentiert und aufgearbeitet haben. Gleichzeitig ermöglicht ein Vergleich von Zeitungsartikeln und weiterführender Literatur aus beiden Zeiträumen Themenbereiche zu identifizieren, die Rückschlüsse auf ein Lernen oder Nicht-Lernen der involvierten Organisationen zulassen. Die Auswahl der in die Untersuchung zu den Jahren 2015/2016 einbezogenen lokalen Tageszeitungen *Berliner Zeitung*, *B.Z.*, *Trierischer Volksfreund* und *Neue Osnabrücker Zeitung* erfolgte auf Grundlage der, zu Anfang des SiKoMi-Projekts ausgewählten, Untersuchungsstandorte in Berlin, Trier und Osnabrück⁶. Darüber hinaus wurde überregional die *Süddeutsche Zeitung* als auflagenstärkste sogenannte Qualitätszeitung und die *BILD* als auflagenstärkste Boulevardzeitung in die Auswertung miteinbezogen. Die inhaltliche Analyse der regionalen und überregionalen Tageszeitungen zum Thema interorganisationale Zusammenarbeit in den beiden Zeiträumen 01.01.1991 bis 31.12.1993 sowie 01.01.2015 bis 01.05.2016 wurden zusätzlich um Informationen aus Fachartikeln und Onlinemedienberichten ergänzt. Anschließend wurden die Befunde der Inhaltsanalyse thematisch

⁵Bereits ab Ende der 1980er Jahre stieg im Zuge des Endes des Ost-West-Konflikts die Zahl der Zugewanderten und Asylsuchenden in Deutschland stark an. Im Jahr 1992 erreichte diese Fluchtbewegung nach Angaben des BAMF mit 438.191 Asylgesuchen ihren Höhepunkt.

⁶Bad Fallingbostal als SiKoMi-Untersuchungsstandort kam erst im späteren Verlauf des Projekts hinzu und wurde daher nicht in der Medieninhaltsanalyse berücksichtigt.

gegenübergestellt [27] und im Folgenden mit Ergebnissen der Interviewstudie des SiKoMi-Projekts abgeglichen.

Befunde zu interorganisationaler Zusammenarbeit 1990er und 2015/2016

Im Rahmen dieser vergleichenden Medieninhaltsanalyse konnten diverse Gemeinsamkeiten und Unterschiede bezüglich der interorganisationalen Zusammenarbeit zwischen den Zeiträumen identifiziert werden. Verglichen wurden dabei die unterschiedlichen Themen, über die in den für die Untersuchung herangezogenen Zeitungen berichtet wurde sowie die darin dargestellten Beziehungen der unterschiedlichen Akteure zueinander. Der systematische Vergleich von Themen sowie der Beziehungen von Akteuren untereinander lässt darauf schließen, dass es eine Vielzahl ähnlicher Themen und Probleme in beiden Zeiträumen gab:

Dies betraf in erster Linie die Unterbringung Geflüchteter, die sowohl in den 1990ern als auch 2015/2016 meist Improvisation erforderte, da in beiden Zeiträumen zunächst nicht genügend Unterkünfte zur Verfügung standen. Auch die Versorgung der Asylsuchenden führte zu Problemen, da Infrastrukturen wie zum Beispiel die Wasserversorgung, Verpflegung oder medizinische Hilfe vor Ort erst geschaffen werden mussten, was insbesondere Kommunen und Hilfsorganisationen in hohem Maße forderte [1, 58, 59, 68]. Um die Versorgung und Unterbringung Asylsuchender sicherzustellen kooperierten Hilfsorganisationen demnach in beiden Zeiträumen nicht nur mit den Kommunen, sondern auch vielfach untereinander [36, 38, 40, 43, 50, 59, 64].

Ein weiteres zentrales Problem bei der Bewältigung beider Flüchtlingssituationen betraf die Zahl des zur Verfügung stehenden sprachkundigen Personals, um zwischen Asylsuchenden und Mitarbeiter*innen involvierter Organisationen zu vermitteln. Diese Problematik betraf alle Akteure und führte unter anderem zu Verzögerungen bei der Registrierung und der Aufklärung bzw. Regulierung von Konflikten [38, 54, 62]. Des Weiteren stellte sowohl ein Mangel an Personal bei Kommunen zur Registrierung von Asylsuchenden, als auch daraus resultierende Probleme, wie die Eintragungen mehrfacher Identitäten einzelner Personen die Polizei vor besondere Herausforderungen [38, 63]. Zusätzlich kam es aufgrund des hohen Andrangs in den Ämtern der Kommunen zum Teil zu gewalttätigen Auseinandersetzungen [9, 25, 29, 38]. Dies machte zudem den Einsatz privater Sicherheitsdienste notwendig, die beauftragt durch die Kommunen in Unterkünften eingesetzt wurden. Wiederkehrende Fälle von Gewalt in und gegen Unterkünfte waren insgesamt während beiden Flüchtlingssituationen medial ein häufig wiederkehrendes Thema, das Kooperation und Austausch zwischen privaten Sicherheitsfirmen und Polizei erforderte [3, 6, 38, 62].

Während beiden Flüchtlingssituationen haben sich interorganisationale Runde Tische bzw. Besprechungsrunden sowie Koordinierungsstäbe bewährt, um Austausch und Zusammenarbeit zu erleichtern. Dabei waren meist Vertreter*innen mehrerer unterschiedlicher Organisationen involviert, die gemeinsam Konzepte und Maßnahmen ausarbeiteten [2, 38, 41, 60, 65, 69]. Die sich überschneidenden Beziehungen und interorganisationalen Gremien sprechen dafür, dass in beiden Zeiträumen eine regelmäßige Zusammenarbeit der Akteure notwendig wurde. Neben offiziellen Besprechungsrunden wurde sich ebenso vielfach informell ausgetauscht, sich gegenseitig abgesprochen und improvisiert, wo es notwendig erschien. Denn sowohl in den 1990er Jahren als auch 2015/2016 mussten die involvierten Organisationen in relativ kurzer Zeit komplexe Strukturen neu aufbauen, Unterbringungsmöglichkeiten schaffen, Kapazitäten zur Bewältigung des Organisationsaufbaus meistern und sich zahlreichen weiteren Herausforderungen annehmen.

Vermeintliche Unterschiede hinsichtlich interorganisationaler Kooperationsformen zwischen beiden Zeiträumen zeigen sich beispielsweise im Umgang mit personellen Engpässen bei der Registrierung durch die Kommunalverwaltungen. So wurden zur Unterstützung der Registrierung in den Jahren 2015/2016 neben Bundeswehrsoldat*innen bereits pensionierte kommunale Beamt*innen und Polizeibeamt*innen hinzugezogen [2, 6, 25, 42]. Ebenfalls anders ist, dass 2015/2016 vielfach interorganisationale Informationsveranstaltungen für Bürger*innen abgehalten wurden, um diese bezüglich der Unterbringung von Flüchtlingen zu informieren. Ziel der Veranstaltungen war es, möglichen Konflikten und Spannungen präventiv zu begegnen [41, 44, 45, 65]. Aus den 1990er Jahren sind solche Maßnahmen auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Berichte nicht ersichtlich. Andersherum wird bezüglich der Lagebewältigung der Flüchtlingssituation im Gegensatz zu 2015/2016 lediglich Anfang der 1990er Jahre davon berichtet, dass die Kommunen und die Leiter*innen einiger Unterkünfte nur tagsüber zu den üblichen Bürozeiten erreichbar waren. Dies vermittelt zunächst den Eindruck, dass sich hier aufgrund von Modernisierung und Digitalisierung möglicherweise ein Wandel ergeben hat. Wie die Experten*inneninterviews im Rahmen des Projekts SiKoMi zeigen, hat sich an dieser Problematik auch in den Jahren 2015/2016 nichts verändert und stellte für Einsatzkräfte eine zentrale Herausforderung dar [38, 54].

Insgesamt machen die grundsätzlich ähnlichen Themen und Probleme beider Flüchtlingssituationen deutlich, dass die involvierten Organisationen anscheinend nicht aus der Lage Anfang der 1990er Jahre gelernt haben und die Registrierung, Unterbringung sowie Versorgung einer großen Anzahl von Personen 2015 erneut zu einer „Krise“ führte. Diese wären bei einer systematischen und sorgfältigen Vorbereitung vermutlich nicht im selben Ausmaß aufgetreten. Verstärkt wird

dieser Eindruck durch die relativ kurzfristig erfolgte Konzeption und Einrichtung interorganisationale Austauschmöglichkeiten wie Runden Tischen, Stäben oder andere Formen der Zusammenarbeit. Daraus lässt sich ableiten, dass eine strategischere und langfristige Vorbereitung auf Lagen wie den Flüchtlingssituationen der 1990er und 2015/2016 zu mehr Effizienz bei der Versorgung von Menschen und der Gewährleistung von humanitärer und innerer Sicherheit führen könnte.

1.4.3 Über das Verhältnis von Flüchtlingsbetreuung und Zivil- und Katastrophenschutz im Wandel der Geschichte

Cordula Dittmer und Daniel F. Lorenz

Einleitung

Die Bewältigung der Flüchtlingssituation 2015/2016 stellte viele Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes vor große Herausforderungen, da ein vergleichbares Szenario bis dato kaum eingeübt und die entsprechenden Ressourcen und Wissensbestände nicht vorhanden waren oder nicht abgerufen werden konnten [19, 23]. Für viele Akteure kam der Einsatz überraschend, wenn auch einige der älteren Katastrophenschützer*innen sich durchaus noch an vergangene Einsätze, z. B. mit dem Hilfszug des Deutschen Rotes Kreuzes (DRK), erinnerten, der in ähnlichen Lagen bspw. 1989 in der Prager Botschaft zur Versorgung von DDR-Flüchtlingen zum Einsatz kam.

Die folgenden Ausführungen bieten einen Überblick über den Zusammenhang von Zivil- und Katastrophenschutz sowie Flüchtlingsbetreuung und fragen, wie Flüchtlingshilfe in die Zivil- und Katastrophenschutzarchitektur seit 1945 eingebettet ist und damit auch Gegenstand politischer Aushandlungen um zukünftige Ausrichtungen des Zivil- und Katastrophenschutzes wurde.

Zwischen Zivilschutz, Katastrophenschutz und humanitärer Hilfe

In den 1960er Jahren kam es in Deutschland zu einem grundlegenden Umbau des z. T. noch aus dem Zweiten Weltkrieg stammenden Luftschutzsystems. Vorausgegangen waren intensive Diskussionen über die zukünftige Ausgestaltung und Priorisierung des Zivilschutzes sowie sein Verhältnis zum Katastrophenschutz – und damit im Hintergrund auch über die Rolle von Flüchtlingen in sicherheitspolitischen Planungen. Zuvor standen die Zivilschutzplanungen noch ganz unter dem Eindruck des Luftkriegs während

des Zweiten Weltkriegs, den Atomwaffenabwürfen auf Hiroshima und Nagasaki, den Flüchtlingsströmen zum Ende des Zweiten Weltkriegs und der damit einhergehenden „Furcht vor Chaos und Kontrollverlust“ [17, S. 72]. Bereits Mitte der 1950er Jahre wurde mit dem DRK-Hilfszug⁷ ein später vom Bund mitfinanziertes und vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) mitentwickeltes Instrument etabliert, welches „in seiner operativen Ausprägung auf die erwarteten Bedürfnislagen durch Fluchtbewegungen der Bevölkerung ausgerichtet“ [57, S. 87] war und bereits 1956 während des Ungarnaufstandes auch international eingesetzt wurde. Der Hilfszug diente explizit dazu, „Flüchtlinge zu verpflegen, unterzubringen, zu registrieren und zu betreuen“ [46, S. 32].

Bis zum Gesetz über die Erweiterung des Katastrophenschutzes von 1968, mit dem zum Teil Grundlagen des Bevölkerungsschutzes in seiner heutigen Form gelegt wurden, konzentrierte sich der Bevölkerungsschutz auf den Aufbau eines heute aufgrund seiner paramilitärischen Ausrichtung sehr kritisch gesehenen Luftschutzhilfsdienstes (LHSD) [18, 57], der primär auf den Zivilschutzfall, einschließlich der Lenkung, Betreuung und Versorgung von Flüchtlingen, ausgerichtet war.⁸

Die neue Verbindung von Zivil- und Katastrophenschutz wurde von einigen Akteuren als Möglichkeit gesehen, die politischen und gesellschaftlichen Vorbehalte in der Bevölkerung gegenüber dem Zivilschutz zu zerstreuen und Ressourcen für beide Szenarien vorzuhalten [17]. Mit der eher humanitären Argumentation konnte der Kalte Krieg „ausgeblendet“ werden und der auf Bundesebene organisierte Zivilschutz wurde nicht mehr als primär sicherheitspolitisches Instrument verstanden, er trat zunehmend in den Hintergrund und die

⁷Der Hilfszug stellte von 1980 bis zur Kündigung des Hilfszugvertrags durch das Bundesministerium des Innern 1995 die einzige überregionale Ressource dar, auf die der Bund – teilweise auch die Länder – im Katastrophen- und Verteidigungsfall, für humanitäre Hilfeleistungen im Ausland, aber auch im Rahmen der Amtshilfe Zugriff hatte. Der Hilfszug war u. a. im Aufbau und Betrieb von Notunterkünften für Flüchtlinge in Ungarn, während der Balkankriege oder 1989 in Budapest, Warschau, Prag und Bayern aktiv [28]. Mit dem umfassenden Abbau von Zivilschutzkapazitäten mit dem Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er Jahre wurde auch der DRK-Hilfszug von Seiten des Bundes als nicht mehr relevant erachtet. Das DRK betrieb ihn bis 2007 noch im eigenen Betrieb, überführte ihn dann in andere Systeme, wie die auch 2015/2016 in den Einsatz gebrachten Emergency Response Units (ERU). Diese sind jedoch eigentlich nicht für den Einsatz im Inland vorgesehen und kamen zumindest bis 2015 nicht im Globalen Norden zum Einsatz [32, 33].

⁸Der LHSD konnte jedoch auch bei Katastrophenfällen, wie bspw. der Sturmflut in Hamburg 1962, eingesetzt werden.

Rettungs- und Hilfssysteme wurden in die Hände privater Hilfsorganisationen sowie der einzelnen Bundesländer gelegt [17]. Die Aufgabenstellung, Flüchtlinge bzw. Bevölkerungsbewegungen zu lenken, beobachten und zu versorgen, blieb erhalten und wurde durch den Betreuungsdienst bzw. Betreuungsleitzug ausgeübt. In den folgenden Jahren verschwammen, wie auch in anderen Ländern wie bspw. den USA [35], die Legitimationsmuster natürlich, technisch und/oder menschlich induzierter Extremereignisse und die Bedrohung durch Krieg zunehmend. Einsätze des Katastrophenschutzes bei Waldbränden, Hochwasser o. ä. dienten als Vorlage für die internen Zivilschutzplanungen und der Schaffung von Ressourcen und Kapazitäten, die im Friedensfall dem Katastrophenschutz, im Verteidigungsfall dem Zivilschutz zur Verfügung stehen sollten. Neben dem DRK-Hilfszug wären bspw. auch noch der DRK-Suchdienst oder die DRK-Hilfsschiffe Helgoland und MS Flora zu nennen, die später im Auftrag des Bundes Flüchtlinge in Vietnam und Indonesien (sog. Boat People [31]) aufnahmen und medizinisch versorgten oder auch Konzepte zur Ausstattung von Hilfskrankenhäusern.

Im Zuge der Neuausrichtung der internationalen humanitären Hilfe zwischen den 1970er und 1990er-Jahren [5] engagierten sich auch die deutschen Hilfsorganisationen DRK, Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), Malteser Hilfsdienst (MHD) und Johanniter Unfallhilfe (JUH) und zunehmend auch die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) international [15] – vielfach auch in der Versorgung und Unterstützung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen.

Spätestens mit dem Ende des Kalten Kriegs trat das Zivilschutzparadigma, wie in vielen anderen Ländern auch in Deutschland, fast vollständig hinter den Katastrophenschutz zurück [10]. Im Rahmen der *Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung* [12] wurde das deutsche Krisenmanagement um die Jahrtausendwende neu strukturiert [26]. Auch wenn die *Neue Strategie* außergewöhnliche Gefahren- und Schadenslagen, wie terroristische Anschläge und den Ausfall kritischer Infrastrukturen, einbezog, muss (rückblickend) konstatiert werden, dass humanitäre Notlagen bzw. Flüchtlingslagen aus dem Blick gerieten und nicht mehr explizit als relevante Szenarien benannt wurden. Gleiches gilt für die Risikoanalyse des Bundes gemäß ZSKG § 18, Abs. 1, für die durch den ressortübergreifenden Lenkungsausschuss verschiedene Gefahren bzw. Ereignisse mit Bundesrelevanz identifiziert wurden: Diese reichen von Pandemien, dem Ausfall kritischer Infrastrukturen, Tierseuchen, CBRN-Gefahren über extraterrestrische

Gefahren bis zu klassischen Naturgefahren [66]. Humanitäre Notlagen, Flüchtlingssituationen o. ä. tauchten in dieser Operationalisierung nicht auf.⁹

Auch wenn Flüchtlingssituationen im Rahmen der deutschen Risikoanalyse nicht betrachtet wurden, fanden sie sich jedoch in andere relevanten Dokumenten, wenn auch randständig, z. B. in den Gefahrenberichten der Schutzkommission [55, S. 33], die im Kontext von Kriegsszenarien am Rande auch „Flüchtlingsströme“ nennen: „Zwar hat sich [...] die Gefährdungslage seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes insofern deutlich verändert, als kriegerische Auseinandersetzungen in Deutschland unwahrscheinlich geworden sind. Doch sind sie in relativ nahen europäischen und außereuropäischen Ländern immer weniger auszuschließen. Dies könnte zu Folgeerscheinungen hierzulande führen, z. B. [...] Flüchtlingsströmen [...].“ Der Vierte Gefahrenbericht [56, S. 37] thematisiert Fluchtbewegungen nur noch als Folgen des Klimawandels, „z. B. in Form von Massenmigration von Klimaflüchtlingen [...]. Die damit verbundenen potenziellen Sicherheitsprobleme reichen von der Schließung der Landesgrenzen bis hin zu gewalttätigen Ausschreitungen gegen Flüchtlinge in Auffanglagern.“

Mit der vom Bundesministerium des Inneren erarbeiteten Leitlinie *Konzeption Zivile Verteidigung* von 2016, die als Komplement zum Weißbuch des Bundesministeriums für Verteidigung angelegt ist [13], wurde dem Aspekt des Zivilschutzes im deutschen Krisenmanagement wieder verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet [14]. Unter Punkt 3.3 Umgang mit hybriden Bedrohungen wird der „Umgang mit Flüchtlingsströmen und Bevölkerungsbewegungen“ erwähnt, für den „Basisfähigkeiten“ [14, S. 14] entwickelt und bereitgestellt werden sollen.

Bedeutende Einsätze deutscher Hilfsorganisationen in der Flüchtlingshilfe

Nicht nur war die Flüchtlingshilfe beständiger Bestandteil der Zivil- und Katastrophenschutzplanungen vom Beginn der Bundesrepublik Deutschland bis in die 1990er Jahre, deutsche Bevölkerungsschutzorganisationen engagierten sich nach dem Zweiten Weltkrieg immer wieder und zum Teil auch sehr umfänglich praktisch in nationalen Einsätzen für Flüchtlinge – mit zum Teil erstaunlichen Parallelen zu 2015/2016.

⁹In anderen Ländern wie der Schweiz [11] waren Fluchtszenarien vor dem Sommer 2015 Teil der Risikoanalysen des Zivil- und Katastrophenschutzes, in anderen Ländern wie Schweden zwar nicht des Zivil- und Katastrophenschutzes [39], aber der zuständigen Migrations- und Asylbehörden [37].

Nach 1945

So war es nach Gründung der beiden deutschen Staaten ab 1949 zu einem vermehrten Fluchtaufkommen nach Westdeutschland im Allgemeinen und nach Westberlin im Speziellen gekommen [7]. In den Jahren 1949 bis 1955 meldeten sich 875.956 Flüchtlinge beim Berliner Flüchtlingsdienst, allein im Januar 1953 kamen 30.000 Flüchtlinge [7]. Die Folge der hohen Flüchtlingszahlen waren Unterbringungs- und Versorgungsengpässe, die den Berliner Landesverband des DRK massiv herausforderten, der aufgrund internationaler Erwartungen und dem Fehlen anderer Akteure ab Juli 1952 Dreiviertel der Flüchtlinge betreute [47]. Ebenso wie in 2015/2016 [34] wurde auch damals diskutiert, ob der massive Flüchtlingszustrom als Katastrophenfall zu behandeln sei, da dies entsprechende Verfahren und Praktiken sowie den Rückgriff auf vorgehaltene Mittel ermöglicht hätte. Dieser Vorschlag wurde jedoch durch die Politik aufgrund der erwarteten psychologischen Wirkungen für die Wirtschaft abgelehnt [47]. So mussten mit Eigenmitteln und mit Improvisation im Lagerbau (bspw. die Besetzung leerstehender Häuser) Notunterkünfte mit extrem kurzen Vorlaufzeiten errichtet werden [7]. Aufgrund dieser besonderen Herausforderungen erhielt der DRK Landesverband in dieser Zeit auch Unterstützung durch Helfer*innen des IKRK aus dem Ausland (Schweden, Schweiz, Dänemark, Frankreich und England) sowie von Studierenden in den Semesterferien [7]. Auch der ASB unterstützte Ost-Berliner*innen während und nach dem Volksaufstand in der DDR 1953 medizinisch und in Erstaufnahmeeinrichtungen oder leistete gemeinsam mit europäischen Samariterorganisationen Hilfe für ungarische Flüchtlinge während des ungarischen Volksaufstands 1956. Mit der Schließung der Grenze durch die DDR kam es Ende August 1961 auch zum Ende des Flüchtlingsstroms: Am 30.4. 1963 wurde das letzte Flüchtlingsheim in Berlin geschlossen [7].

Von den 1960er Jahren bis Ende der 1980er Jahre bedeutete die Arbeit mit Flüchtlingen in Deutschland beim DRK v. a. die Arbeit im Grenzdurchgangslager Friedland, wo Aussiedler*innen aus Osteuropa ankamen und tlw. auch in Notunterkünften versorgt werden mussten.

Nach 1989

Im Jahr 1989 kam es im Zuge der Grenzöffnungen der DDR zu bedeutenden Einsätzen deutscher Bevölkerungsschutzorganisationen für Flüchtlinge aus der DDR. So ging das DRK in seinen internen Planungen für das Jahr 1989 insgesamt von 350.000 DDR-Übersiedler*innen, 350.000 Aussiedler*innen aus Ost- und Südosteuropa und 100.000 Asylbewerber*innen aus [16]. Bereits vor

der eigentlichen Öffnung der Grenze versorgten das DRK, das Ungarische Rote Kreuz und der MHD im Spätsommer 1989 mehr als 4500 DDR-Flüchtlinge in den Lagern Csillebérc und Zánka in Ungarn. Nachdem sich DDR-Flüchtlinge auf das Gelände der Botschaft der BRD in Prag geflüchtet hatten, wurde das DRK von der Deutschen Bundesregierung um Hilfe ersucht und führte in der Folge einen Betreuungseinsatz am Hauptbahnhof/Bahnhof Libeň und in der Botschaft selbst sowie in einer Zeltstadt im Umkreis der Botschaft durch. Der Einsatz umfasste neben der Betreuung, die medizinische Versorgung sowie den späteren Transport von mehreren Tausend Menschen. Am 01.09.1989 erhielten das DRK Generalsekretariat sowie ein Einsatzstab in München den Auftrag, Notaufnahmelager in Deutschland in Nähe der deutsch-österreichischen Grenze zu errichten, da mit einem „Massenansturm von Flüchtlingen“ gerechnet wurde [61]. DRK-Strukturen sowie andere Hilfsorganisationen wie der ASB errichteten ebenfalls Auffanglager für DDR-Flüchtlinge in anderen deutschen Bundesländern (Saarland, Schleswig-Holstein) und das THW richtete Erstaufnahmelager für Flüchtlinge in der THW-Bundesschule Hoya sowie im Auftrag des BMI in der Katastrophenschutzschule des Bundes, der Vorgängereinrichtung der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), ein.

Im Kontext der Jugoslawienkriege 1992 führte das DRK im Auftrag des BMI im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt Evakuierungen – einschließlich der medizinischen Versorgung, der Betreuung, sowie der Versorgung mit Kleidung und Verpflegung – von 5000 Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina mit Sonderzügen in deutsche Bundesländer durch.¹⁰

Nach diesen Ereignissen fanden bis 2014 Einsätze deutscher Bevölkerungsschutzorganisationen in der Flüchtlingshilfe primär im Ausland statt. Wie es nach den Ereignissen 2015/2016 scheint, wurde das einst im Inland gesammelte und im Ausland fortgeschriebene Wissen im Umgang mit derartigen Situationen vielfach vergessen und stand den operativen Kräften 2015 nur sehr eingeschränkt zur Verfügung.

¹⁰Die Versuche deutscher Politiker*innen, in dieser Situation 1992 Solidarität bei anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft hervorzurufen, ähneln in frappierender Weise der politischen Auseinandersetzung um die Aufnahme und Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU im Jahre 2015 sowie den Folgejahren („Bonn appelliert erneut an Hilfsbereitschaft der EG. Seiters: Wir können europäische Partner nicht aus der Pflicht entlassen“, Süddeutsche Zeitung 22.07.1992).

Literatur

1. Aulich U, Rogalla T (2015) Notquartier Karlshorst. Berliner Zeitung 10. August
2. B.Z. (2015) Der Regierende Bürgermeister will pensionierte Beamte um Hilfe bitten. 12. August
3. B.Z. (2015) Wo Gebäude brennen, brennen irgendwann auch Menschen. 26. August
4. BAMF (2017) Aktuelle Zahlen zu Asyl. Tabellen, Diagramme, Erläuterungen
5. Barnett M (2013) *Empire of Humanity. A History of Humanitarianism*. Cornell University Press, NY
6. Berliner Zeitung (2015) Flüchtlinge gehen aufeinander los. 20. August
7. Bloß D (1979) *Das Berliner Rote Kreuz, 1945–1976*. Colloquium Verlag, Berlin
8. Bogumil J, Hafner J, Kuhlmann S (2016) Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugsystems Asyl. *Verwaltung und Management* 22:126–136
9. Bonner Generalanzeiger (1992) Wie aus Gewalt gegen Ausländer Hilfe wurde. Das Beispiel der Bürgerinitiative Mannheim-Schönau. 11. September
10. Bragg C (2015) Disaster Management and Multilateral Humanitarian Aid. Parallelism vs. Combined Forces. In: Gibbons P, Heintze H-J (eds) *The Humanitarian Challenge. 20 Years European Network on Humanitarian Action (NOHA)*. Cham Springer, pp 1–16
11. Bundesamt für Bevölkerungsschutz (2015) Nationale Gefährdungsanalyse – Gefährdungsdossier Flüchtlingswelle. https://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/de/aufgabenbabs/gefahrd Risiken/natgefahrdanalyse/gefahrdossier/_jcr_content/contentPar/accordion/accordionItems/gesellschaftsbedingt/accordionPar/downloadlist/downloadItems/524_1461740969123.download/gd_fluechtlingswelle_de.pdf
12. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2010) *Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland*, Band 4
13. Bundesministerium der Verteidigung (2016) Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin
14. Bundesministerium des Innern (2016) *Konzeption Zivile Verteidigung*. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/Publikationen/Sonstiges/Konzeption_Zivile_Verteidigung_KZV.pdf?__blob=publicationFile.
15. Bundesministerium des Innern (1980) *Zivilschutzmagazin*. Bundesverband für den Selbstschutz
16. Deutsches Rotes Kreuz Präsidium (1989) *Großeinsatz des DRK für Aus- und Übersiedler*. Die Rotkreuz Zeitung:1
17. Diebel M (2017) *Atomkrieg und andere Katastrophen. Zivil- und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik und Großbritannien nach 1945*. Ferdinand Schöningh, Paderborn
18. Diebel M (2019) „Die Stunde der Exekutive“. *Das Bundesinnenministerium und die Notstandsgesetze 1949–1968*. Wallstein, Göttingen
19. Dittmer C, Lorenz DF (2017) *Bevölkerungs- und Katastrophenschutz in der Flüchtlingshilfe 2015/16: Die Zukunft der „Vergangenheit“*. *Notfallvorsorge* 48:13–19

20. Dittmer C, Lorenz DF (2018) Managing and Maintaining a Three Year Emergency: The Emergency Support Instrument in Greece. *Crisis Response Journal* 14:78–80
21. Dittmer C, Lorenz DF (2021) Disaster Situation and Humanitarian Emergency – In-Between Responses to the Refugee Crisis in Germany. *International Migration* 59:96–112
22. Dittmer C, Lorenz DF (2021) Frictions of implementing EU humanitarian aid in Greece (2016–2019)—the Emergency Support Instrument and its practical ramifications. *Journal of International Humanitarian Action* 6. <https://jhumanitarianaction.springeropen.com/articles/10.1186/s41018-021-00095-7>
23. Dittmer C, Lorenz DF, Norf C et al. (2019) Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft. *Notfallvorsorge* 50:20–26
24. Dombrowsky WR (2014) Gesellschaftliche Bedingungen eines adäquaten Katastrophenmanagement. In: Grün O, Schenker-Wicki A (eds) *Katastrophenmanagement. Grundlagen, Fallbeispiele und Gestaltungsoptionen aus betriebswirtschaftlicher Sicht*, 1st edn. Gabler Verlag, Wiesbaden, pp 23–38
25. Fisser D, Witte S (2015) Leben im Ausnahmezustand. *Neue Osnabrücker Zeitung* 3. September
26. Franke D (2016) Aufbau und Entwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland. Historische Grundlagen mit Blick auf die Entwicklung nach 1945. In: Kuhlmeiy M, Freudenberg D (eds) *Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz*. Lehrstoffsammlung. Duncker & Humblot, Berlin, pp 57–73
27. Frommer J-A, Schönefeld M, Schütte PM et al. (2020) „Die Geschichte lehrt dauernd, aber sie findet keine Schüler“ – Ansatzpunkte für ein Lernen der Polizei aus den Flüchtlingsbewegungen 2015/2016. In: Groß H, Schmidt P (eds) *Polizei und Migration Empirische Polizeiforschung XXIII. Tagung Polizei und Migration, 04.-06.07.2019 in Wien*. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, pp 251–271
28. Glass W (1990) Wohin rollt der DRK-Hilfszug? *Notfallvorsorge und Zivile Verteidigung*:36–41
29. Gräfe S (2016) Fremdenfeindliche Anschläge gegen Asylbewerber(-unterkünfte) in Deutschland. Die Jahre 1992/1993 und 2014/2015 im Vergleich. In: Dalberg DM (ed) *Migration und Asyl. Moralischer Anspruch und praktische Bewältigung*. Hochschule der Sächsischen Polizei, Rothenburg, pp 168–169
30. Greven L (2015) Erzwungene Solidarität. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2015-09/fluechtlinge-eu-innenminister-verteilung-kommentar>
31. Hermanni A-J (1981) Auf „Kreuzfahrt der Menschlichkeit“. *ZS-Magazin*:10–11
32. IFRC (2019) ERU Statistics. <https://www.ifrc.org/Global/Statistics/Disasters/Total-ERU-deployments-per-country.xls>.
33. IFRC (2021) Historic IFRC ERU Deployments since 1996. <https://public.tableau.com/views/ERUdeploymentsince1996/Globalview?:showVizHome=no>.
34. Keilani F (2015) Soll Berlin den Katastrophenfall ausrufen? *Tagesspiegel*
35. Knowles SG (2011) *The Disaster Experts. Mastering Risk in Modern America*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia
36. Kremer C (2015) Kreis stellt Konzept für Flüchtlingshilfe vor. Plan kann Vorbild für andere sein. *Trierischer Volksfreund* 6. Februar
37. Migrationsverket (2011) Alltid redo – en plan för hur Migrationsverket ska kunna möta variationer i inflödet av asylansökningar. Migrationsverket.

38. Moder H (1992) München, Theresienwiese. Asyl in einer Großstadt. In: Zwischen Bürgern und Fremden. Ethische Aspekte polizeilichen Handelns bei Ausschreitungen gegen Asylbewerber, Münster, pp 59–74
39. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2015) En sammanställning av riskområden och scenarionalyser 2012 – 2015. Enligt uppdrag 16 i MSB:s regleringsbrev 2015. Karlstad.
40. Neubert R (2016) Nothalle geschlossen – Spenden erwünscht. Die Atempause nutzen. Trierischer Volksfreund 19. März
41. Neue Osnabrücker Zeitung (2015) Engagierte und emotionale Aussprache. 14. Oktober
42. Neue Osnabrücker Zeitung (2015) In Hesepe entstehen Winterfeste Unterkünfte. 24. Oktober
43. Neue Osnabrücker Zeitung (2015) Neue Webseite zur Flüchtlingshilfe gefordert. 8. Oktober
44. Neue Osnabrücker Zeitung (2015) Weiterer Info-Abend geplant. 12. November
45. Neue Osnabrücker Zeitung (2016) Sie haben unsere Wertschätzung verdient. 1. März
46. Peter H (2001) Der Betreuungseinsatz. Grundlagen und Praxis. Stumpf + Kossendey, Edewecht
47. Riesenberger D (2002) Das Deutsche Rote Kreuz. Eine Geschichte 1864–1990. Schöningh, Paderborn
48. Roth F (2016) Lehren der Flüchtlingskrise. Warum der Katastrophenschutz modernisiert werden muss. <https://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/lehren-der-fluechtlingskrise-warum-der-katastrophenschutz-modernisiert-werden-muss-14292776.html>
49. Roth F (2017) Risk and Resilience Workshop Report. Herausforderungen und langfristige Implikationen der Flüchtlingskrise 2015/2016. Bericht zum D-A-CH Expertenworkshop 27–28. Oktober 2016 in Zürich. <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/170071/RR-Reports-2017-D-A-CH%20Expertenworkshop%20Fluechtlingskrise.pdf?sequence=1&isAllowed=y.html>
50. Schmidt U (2015) Notunterkunft für 100 Flüchtlinge. Neue Osnabrücker Zeitung 30. Oktober
51. Schuppan T, Köhl S (2016) Krisenmanagement – Herausforderung für das Public Management?! Verwaltung und Management 22:113–168
52. Schütte PM, Wendekamm M, Pudlat A (2017) Eruptionen eines Dauerbrenners!? Zur Neuentdeckung von Flucht und Migration als Paradigma ziviler Sicherheit. In: Lessenich S (ed) Geschlossene Gesellschaften. Verhandlungen des 38. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bamberg 2016
53. Schütte PM, Frommer J-A, Schönefeld M et al. (2020) Flüchtlingsbewegungen 2015/2016 nach Deutschland – Anstoß transdisziplinärer Kooperation und Forschung. Z:Flucht
54. Schütte PM, Frommer J-A, Schönefeld M et al. (2021) Herausforderungen für Organisationen im Spannungsfeld Migration und Sicherheit – Am Beispiel der Flüchtlingssituation 2015/2016. In: Lange H-J, Kromberg C, Rau A (eds) Urbane Sicherheit. Migration und der Wandel kommunaler Sicherheitspolitik, 1st edn. VS Verlag

- für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp 169–198. https://www.researchgate.net/publication/356626166_Herausforderungen_fur_Organisationen_im_Spannungsfeld_Migration_und_Sicherheit_-_Am_Beispiel_der_Fluchtlingssituation_20152016
55. Schutzkommission beim Bundesminister des Innern (2006): Dritter Gefahrenbericht. Bonn.
 56. Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern (2011): Vierter Gefahrenbericht. Bonn.
 57. Seiters R (2008) Hilfsorganisationen im Dienst des Bevölkerungsschutzes – am Beispiel des Deutschen Roten Kreuzes. In: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (ed) 50 Jahre Zivil- und Bevölkerungsschutz in Deutschland, Bonn, pp 86–92
 58. Stuttgarter Zeitung (1992) Flüchtlingsalltag im Massenquartier Vogelsang-Depot. Wann bekommen wir eine andere Unterkunft? 1. Februar
 59. Stuttgarter Zeitung (1993) In die Fertighäuser in Botnang sind gestern die ersten Flüchtlinge eingezogen. Flüchtlingsdorf als ein Stück Normalität. 6. Oktober
 60. Stuttgarter Zeitung (1994) Runder Tisch stellt fest: Weniger Angriffe gegen Fremde. 15. Oktober
 61. Süddeutsche Zeitung (1989) Mit Hubschrauber auf Platzsuche für Zeltstädte. Mehrere ursprünglich vorgeschlagene Standorte nach Meinung des Roten Kreuzes nicht geeignet 01.09.1989 (200), p 25
 62. Süddeutsche Zeitung Regionalausgabe Fürstfeldbruck (2015) Sensibles Einsatzgebiet. 30. Januar
 63. Treichel T (2015) Und so soll es laufen. Berliner Zeitung 15. Oktober
 64. Trierischer Volksfreund (2015) Wir sind gut aufgestellt. Ausgabe Wittlicher Zeitung. 22. Oktober
 65. Trierischer Volksfreund (2015) Runder Tisch zu Flüchtlingsfragen. 2. Dezember. https://www.volksfreund.de/region/bitburg/runder-tisch-zu-fluechtlingsfragen_aid-5145438
 66. Voßschmidt S (2016) Rechtsgrundlagen des Bevölkerungsschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Bundeskompetenzen im Bevölkerungsschutz. In: Kuhlmei M, Freudenberg D (eds) Krisenmanagement – Bevölkerungsschutz. Lehrstoffsammlung. Duncker & Humblot, Berlin, pp 389–464
 67. Wendekamm M, Schütte PM (2019) Sicherheitsproduktion in unübersichtlichen Zeiten. Ist die Innere Sicherheit fit für die Zukunft? In: Burzan N (ed) Komplexe Dynamiken globaler und lokaler Entwicklungen. Verhandlungen des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Göttingen 2018.
 68. Willems P (2016) Viel Gutes und ein paar Probleme. Trierischer Volksfreund 29. März
 69. Zylka R (2015) Ausgeruht an die Mammutaufgabe. Berliner Zeitung 23. September

Dr. Patricia M. Schütte ist promovierte Sozialwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit der Bergischen Universität Wuppertal. Im Projekt SiKoMi übernahm sie koordinierende Tätigkeiten, war methodisch maßgeblich an der Gestaltung des Untersuchungsdesigns beteiligt, inhaltlich insbesondere für die Fallstudien Berlin sowie das Thema interorganisationale Zusammenarbeit zuständig. Neben ihren Tätigkeiten

als Postdoc koordiniert und begleitet sie inhaltlich weitere Projekte, die sich mit der Zusammenarbeit von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben und weiteren Netzwerkpartnern in unterschiedlichen Settings befassen.

Malte Schönefeld, M. A., ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit der Bergischen Universität Wuppertal. Im Projekt SiKoMi war er insbesondere für die Fallstudie Trier und den Themenbereich Wissensmanagement zuständig. Er arbeitet aktuell in mehreren Projekten zu aktuellen Fragen des Krisenmanagements öffentlicher und privater Akteure und forscht im Rahmen seiner Dissertation zu Veranstaltungssicherheit.

Yannic Schulte, M.Sc., ist Sicherheitsingenieur und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit der Bergischen Universität Wuppertal. Im Projekt SiKoMi übernahm er Aufgaben im Bereich der empirischen Datenerhebung, Aufbereitung und Auswertung und betreute inhaltlich die Fallstudien Bad Fallingbommel und Bramsche-Hesepe. Er arbeitet aktuell in mehreren Projekten zu aktuellen Fragen des Krisenmanagements öffentlicher und privater Akteure sowie zur sicheren Wiedereröffnung von Großveranstaltungen unter Corona-Bedingungen. Er promoviert im Bereich der grenzüberschreitenden Gefahrenabwehr.

Dr. Cordula Dittmer ist promovierte Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Katastrophenforschungsstelle (KFS) der Freien Universität Berlin. Sie arbeitet zu konzeptionellen Fragen im Kontext von (komplexen) Krisen und Katastrophen sowie zum Einsatz von Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes in verschiedenen Settings, z. B. während des Hochwassers 2013, der Flüchtlingslage 2015/2016 oder der Pandemie ab 2020. Sie führte umfangreiche Feldforschungen zu Katastrophen u. a. in Thailand, Sri Lanka, Indien, Griechenland und Sierra Leone durch.

Daniel F. Lorenz, M.A., ist Sozialwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Katastrophenforschungsstelle (KFS) der Freien Universität Berlin. Seine Forschungsinteressen umfassen verschiedenste sozialwissenschaftliche Fragestellungen im Kontext von Katastrophen, wie bspw. die soziologische Katastrophentheorie, das Verhältnis von Katastrophenschutz, Flucht und Flüchtlingsbetreuung, soziale Vulnerabilität und Resilienz sowie menschliches Verhalten in Katastrophen. Er forschte u. a. in Deutschland, Indien, Japan, Südkorea, Sierra Leone, Portugal und Griechenland.

Jana-Andrea Frommer, M.A., Sozialwissenschaftlerin mit Schwerpunkt in Kultur- und Sozialpsychologie, war Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet Polizeiliches Einsatzmanagement der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster. Im Projekt SiKoMi war sie insbesondere für die Untersuchung Datenerhebung und Auswertung der polizeilichen Perspektiven an den Fallstandorten sowie für die Durchführung und Erstellung einer vergleichenden Medieninhaltsanalyse zuständig. Derzeit ist sie als Wissenschaftliche Projektmitarbeiterin an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW tätig.

Prof. Dr.-Ing. Frank Fiedrich ist seit 2009 Professor für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit an der Bergischen Universität Wuppertal. Nach seiner Promotion am Karlsruher Institut für Technologie arbeitete er als Assistenzprofessor am Institute for Crisis, Disaster and Risk Management der George Washington University in den USA. Seine Forschungsinteressen umfassen unter anderem die Sicherheit von Großveranstaltungen, interorganisationale Zusammenarbeit, Risiko- und Krisenkommunikation sowie urbane Resilienz. Im Projekt SiKoMi übernahm er die Verbundkoordination.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

