

Die Flüchtlingsthematik als Herausforderung für Katastrophenschutz und -forschung



Lessons Learned einer Begegnung zwischen Wissenschaft und Praxis

Die Flüchtlingsthematik als Herausforderung für Katastrophenschutz und -forschung: Lessons Learned einer Begegnung zwischen Wissenschaft und Praxis

Cordula Dittmer, Daniel F. Lorenz unter Mitarbeit von Moritz Petri und Bettina Wenzel

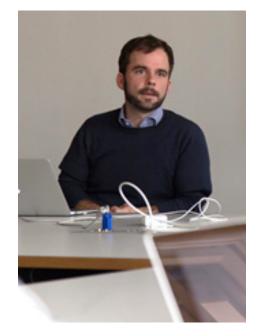
Vom 19.-20.5.2016 fand an der Freien Universität Berlin im Rahmen des Katastrophennetzwerks organisiert von der Katastrophenforschungsstelle (KFS) durch Daniel F. Lorenz und Cordula Dittmer ein Workshop zur Bedeutung der Flüchtlingsthematik für Katastrophenschutz und -forschung statt. Ziel war es, einen ersten Austausch zwischen Organisationen und Akteuren des Katastrophenschutzes (u.a. DRK, Malteser, Johanniter, Berliner Stadtmission, BBK) zu schaffen, die seit nunmehr knapp einem Jahr in der Flüchtlingshilfe aktiv sind und diese mit Erkenntnissen der Katastrophenforschung im Bereich der Flüchtlingshilfe und Migration zusammenzubringen. Dafür wurde ein bewusst offenes Format gewählt, in dem sowohl klassische Power-Point-Präsentationen aber auch Kartenabfragen, World-Café und andere partizipative Moderationsmethoden zum Einsatz kamen. So wurden bspw. bereits zu Beginn die Teilnehmenden nach ihren Erkenntnisinteressen befragt, um deren Thematisierung im Rahmen des Workshops zu ermöglichen.

Der Workshop wurde von Daniel F. Lorenz (Katastrophenforschungsstelle (KFS), Freie Universität Berlin) mit einer kurzen Einführung in die Thematik eröffnet, in der das Thema Flüchtlingshilfe als Thema des Katastrophenschutzes historisch, global, politisch und organisational gerahmt wurde. Es zeigte sich, dass das Thema Flüchtlingshilfe für die deutschen Organisationen des Katastrophenschutzes nicht neu ist, sondern dass es bereits mehrere Phasen gab, in denen eine hohe Anzahl an Geflüchteten zu betreuen war wie bspw. die hohe Anzahl an DDR-Flüchtlingen 1989 oder während des Krieges im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren. Die gegenwärtige Lage zeichnet sich allerdings als deutlich komplexere aus, so sind die Ursachen, die Menschen veranlassen, ihre Heimat zu verlassen höchst vielfältig und bedürfen entsprechend unterschiedlicher Mechanismen und Reaktionen auf globaler, nationaler und lokaler Ebene. Die Frage, ob die Situation, wie sie sich v.a. von September-Dezember 2015 zeigte, nicht eigentlich alle formalen Kriterien einer Katastrophe erfüllte und dementsprechend eigentlich auch Katastrophenalarm hätte ausgerufen werden müssen, zog sich durch die Diskussionen der gesamten zwei Tage.

Malte Schönefeld (Institut für Psychologie, Lehrstuhl Gesundheit & Prävention, Universität Greifswald) stellte Ergebnisse des Projekts "Rettung, Hilfe und Kultur" vor, welches sich aus verschiedenen Blickwinkeln dem Thema "Interkulturelle Kompetenz im Bevölkerungsschutz" widmete und ein umfangreiches Fortbildungsangebot für Interkulturelle Kom-













petenz entwickelt hat. Diese setzt sich, so Schönfeld, zusammen aus Haltungen, Einstellungen und Eigenschaften, Fähigkeiten und kulturellem Wissen. Die allgemeinen sozialen Kenntnisse und Fähigkeiten seien nur bedingt erlernbar, kulturspezifisches Wissen hingegen schon. Die dem Ausbildungskonzept zugrundeliegende Annahme ist, dass Stress in Einsatzsituationen v.a. aus Handlungsunsicherheiten entsteht, die wiederum die Versorgungsqualität negativ beeinflussen. Durch gezielte interkulturelle Schulungen kann diesem Kreislauf, so das Fazit, entgegengewirkt werden. Schulungsunterlagen sind in Kürze über das BBK erhältlich.

Agnetha Schuchardt (Forschungsforum Öffentliche Sicherheit (FOES) Freie Universität Berlin) stellte Ergebnisse des Projekts "Verbesserte Krisenbewältigung im urbanen Raum – Situationsbezogene Helferkonzepte und Warnsysteme (ENSURE)" zur "Koordination von Freiwilligen in der Flüchtlingshilfe" vor, hier insbesondere die Bedeutung der in dem Projekt in Zusammenarbeit mit der Feuerwehr entwickelten App, mit der freiwillige Helfer*innen gezielt nach Qualifikationen als Unterstützung bei Einsätzen angefordert werden können. Diese App soll nicht nur im Bereich eines klassischen Katastrophenschutzeinsatzes, sondern in Zukunft auch in der Koordination ungebundener Helfer*innen in der Flüchtlingshilfe eingesetzt werden und befindet sich gegenwärtig in der Testphase.

Noor Nazrabi und **Toni Eichler** (Universität Siegen, Institut für Medienforschung) stellten ihr gerade begonnenes Projekt "**Refugees Media"** vor, in dem die Mediennutzung von Geflüchteten auf den unterschiedlichen Stationen ihrer Reise systematisch quantitativ und qualitativ erhoben wird. Erste Ergebnisse deuten auf eine sehr flexible Mediennutzung während der Reise hin, die sich – je nach Kontext – deutlich verändert und die Bedeutung von sozialen Medien als Kommunikations- und Validierungsmedium für die Organisation der Flucht nochmal deutlich unterstrich. Die im Rahmen des Projektes erhobenen Daten können vielfältig für die Koordinierung und Betreuung von Flüchtlingen nutzbar gemacht werden.

Christina Böhrer (Berliner Stadtmission) referierte zur Frage von "Vertrauen, Misstrauen und Sprachbarrieren" von Geflüchteten untereinander sowie zu externen Bezugspersonen. Vertrauen sei ein wichtiger Aspekt insbesondere für die Informationsgewinnung der Geflüchteten. Im Herkunftsland sei das Vertrauen in Angehörige dominant, unterwegs vertrauten die Geflüchteten v.a. in Facebook-Gruppen und auf "Hörensagen". In Deutschland sei zunächst der Kontakt über die Herkunftsgruppe vor Ort gelaufen, allerdings hätten viele negative Erfahrungen damit gemacht, so dass die zentralen Bezugspersonen nun "deutsche Freunde" seien. Zunehmend würden die Organisationen auch Aufgaben wie Wohnungs- und/oder Arbeitsvermittlung an den als

ineffizient wahrgenommenen Behörden vorbei übernehmen. Unter den Geflüchteten bestünden ein sehr hoher Informationsbedarf und Verständnisschwierigkeiten darüber, wie die deutsche Bürokratie funktioniert etc. Böhrer wies in der Diskussion auch darauf hin, wie wichtig die Partizipation der Geflüchteten in der Unterkunft sei, da viele der Bewohner*innen mittlerweile über Monate hinweg in einer eigentlich als Übergangsunterkunft definierten Einrichtung bleiben müssen. Es gäbe ein recht erfolgreiches Modell der Beteiligung und Konfliktschlichtung zwischen den verschiedenen Gruppen in der Unterkunft, welches die Bewohner*innen dazu anhält, sich miteinander auseinanderzusetzen.

Cordula Dittmer und Daniel F. Lorenz (Katastrophenforschungsstelle Freie Universität Berlin) ermunterten die Teilnehmer*innen in ihrem Beitrag "Bedürfnisse der Bevölkerung zwischen Hochwasserhilfe und Flüchtlingsbetreuung", sich Gedanken über die (erwarteten) Bedürfnisse der Hilfeempfänger*innen während der Hochwasserhilfe im Vergleich zur Flüchtlingsbetreuung zu machen. Die Befriedigung der Grundbedürfnisse (Kleidung, Ernährung, Unterkunft, medizinische Versorgung) stand ebenso wie der Informations¬bedarf sowohl für einen Hochwassereinsatz als auch für die Flüchtlingshilfe im Mittelpunkt. Als zentral für die Hochwasserhilfe kristallisierte sich v.a. ein rationaler Informationsbedarf über die Unterstützung materieller Schäden (Versicherungen, Überbrückungshilfe) heraus. Vereinzelt wurden auch psychosoziale Notfallversorgung und Privatsphäre genannt, im Großen und Ganzen wurde jedoch die Aufarbeitung der materiellen Schäden als zentrales Bedürfnis der Betroffenen gesehen. In der Betreuung der Geflüchteten stehen – neben Wissensvermittlung über die Strukturen und Prozesse in Deutschland und Deutschkenntnissen – eher emotionale, soziale Aspekte im Vordergrund, bspw. die Schaffung neuer Lebensperspektiven, Gewährleistung von Sicherheit und Schutz und einer vertrauensvollen Atmosphäre. Ein weiterer Punkt ist die Berücksichtigung von besonderen kulturellen oder religiösen Bedürfnissen.

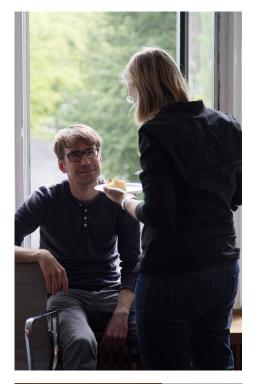
Patrick Horn (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)) fragte mit Bezug zum Projekt "Grenzüberschreitende großräumige Evakuierungsplanung am Beispiel Deutschland – Schweiz" anhand von fünf Fragekomplexen die Teilnehmer*innen nach "Erkenntnissen aus der Flüchtlingsthematik für die Errichtung von Notunterkünften" mit dem Ziel zu generalisierenden Erkenntnissen auch für andere Szenarien zu gelangen:

- **1.** Wie sind die lokal verantwortlichen Behörden und die Betreiber von Notunterkünften zusammengekommen?
- **2.** Wieviel Zeit hat Planung und Aufbau der Notunterkunft in Anspruch genommen? Welche Rolle haben hierbei Kräfte des Bevölkerungsschutz gespielt (Einbindung, Durchhaltefähigkeit, Zeitdauer der Einbindung etc.)?

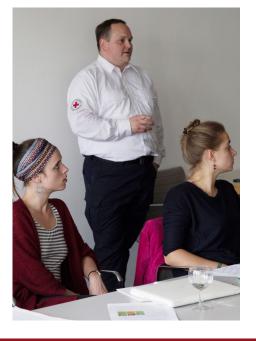












- **3.** Mit welchem Personal haben Sie geplant? Wie beurteilen Sie die Verfügbarkeit, Zuverlässigkeit und Qualifikation des Personals?
- **4.** Wie wurde die Zusammenarbeit mit Stellen außerhalb der Notunterkunft organisiert (Apotheken, Ärzte, etc.)?
- **5.** Inwieweit konnten religiöse und ethnische Besonderheiten bei der Planung berücksichtigt werden?

Es zeigte sich auch hier, wie in der erste Phase v.a. spontan und flexibel mit den jeweiligen lokalen räumlichen und materiellen Gegebenheiten umgegangen wurde und wie wichtig der Einsatz der ungebundenen und ehrenamtlichen Helfer*innen in dieser Phase war, ohne die die Unterkünfte – wenigstens in Berlin – nicht hätten aufgebaut und betrieben werden können.

Florian Roth (Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich) eröffnete den zweiten Workshoptag mit einem Input aus organisationstheoretischer Perspektive: "Aus Erfahrungen lernen: Der Zusammenhang zwischen Ereignissen, Übungen und organisationalen Lernprozessen im Bevölkerungsschutz". Ausgehend von der Frage eines an der ETH durchgeführten Projekts, warum aus Ereignissen und vorangegangenen Einsätzen (nicht) gelernt wird (Fallstudien: Terroranschläge in Norwegen, Solarstrum, Ebolapandemie und anhand dreier Übungen zu Flut in Großbritannien, Schiffskatastrophe in Skandinavien, Radioaktivität in den USA), stellte er verschiedene der Arten des Lernens vor. Lessons identified seien nicht zwingend auch lessons learned, Erkenntnisse würden über Organisationsgrenzen hinweg nicht geteilt, da Schwachstellen von Organisationen ungern publik gemacht würden, es käme daher zu double-learning-Prozessen; bestimmte Ereignisse würden nicht, andere dafür aber überbewertet. Das Flüchtlingsthema sei nicht vollkommen neu, wie bspw. die Erfahrungen aus der Balkankrise zeigen. Wenn richtige Schlüsse aus vergangenen Ereignissen gezogen worden wären, wäre die Vorbereitung besser gewesen. Die Probleme lägen vor allem im häufigen personellen Wechsel und dem damit verbundenen Verlust an Know-How. Der Lernzyklus: Ereignis -> Evaluation -> Review -> Planung für Zukunft -> Training -> Ereignis könne deutlich verkürzt werden, wenn Lernprozesse standardisiert ablaufen würden.

Matthias Nowak (Malteser, Leiter der Flüchtlingshilfe Berlin) bereicherte den Workshop in seinen "Impulsen aus der Arbeit mit Geflüchteten" mit eigenen Erfahrungen, in dem er mit seiner eigenen beruflichen Entwicklung begann, in der er "innerhalb weniger Stunden vom Pressesprecher zum Herbergsleiter" eingesetzt wurde. Die Einrichtung der Flüchtlingsunterkunft wäre seiner Meinung nach nicht ohne ehrenamtlich getragene Stabsstrukturen des Katastrophenschutzes möglich

gewesen, insbesondere die Kompetenzen der Gruppenführer erachtete er als zentral. Die formale Feststellung des Katastrophenfalles hätte seiner Meinung nach eine deutlich effektivere Reaktion erlaubt als das Agieren der Hilfsorganisationen unterhalb der Katastrophenschwelle. Allerdings sei auch das Ehrenamt maximal 5 Tage belastbar, dann forderten die Arbeitgeber ihre Arbeitskräfte wieder zurück. Den Maltesern gelang in der Flüchtlingshilfe es eine bundesweite Sharepoint-Lösung aufzubauen, durch die die Erfahrungen innerhalb der Malteser national schnell ausgetauscht werden konnten, das war ein großer Vorteil und sollte auch zukünftig bei Übungen/Einsätzen über solche Netzwerke und persönliche Treffen, wie zum Beispiel Konferenzen erfolgen.

Anne Moll (Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat) und **Linn Cyra Richter** (Deutsches Rotes Kreuz, Landesverband Nordrhein) führten ein summierendes World Café durch, in dem sie die Teilnehmer*innen in zwei Gruppen aufteilten, die die Fragen:

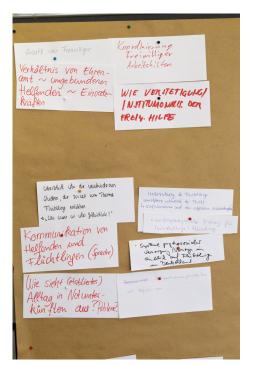
- **1.** Wo sind in den bestehenden Strukturen Anknüpfungspunkte zur Einbindung von ungebundenen Helfer*innen und Unternehmen?
- **2.** Welche Lernerfahrungen können die Katastrophenschutzdienste aus der Flüchtlingshilfe ziehen?

diskutierten. Die erste Frage wurde anhand von sechs Unterpunkten ausdefiniert: 1. Erfordern unterschiedliche Szenarien unterschiedliche Anforderungen?; 2. Wirken sich unterschiedliche Szenarien unterschiedlich auf die Fachdienste/Aufgabenfelder aus?; 3. Wie kann die Aufwuchsfähigkeit aussehen (Material und Personal)?; 4. Welches sind die Herausforderungen für die Organisationen? 5. Warum wollen und sollen sich Unternehmen und Spontanhelfer engagieren?; 6. Wie kann die Zusammenarbeit gelingen? Diskutiert wurden Fragen 1-3 v.a. anhand der konkreten Organisationsstrukturen. Zwar werde die Flüchtlingshilfe als besonders dargestellt, es gebe aber für alle Szenarien übertragbare Kernaufgaben, mit Besonderheiten für die jeweiligen Szenarien. So unterscheiden sich die Anforderungen an die verschiedenen Fachdienste Betreuung, Technik, Sanitätsbereich abhängig von der Einsatzlage, in der Praxis kommt es jedoch häufig durch die Überlappung einzelner Aufgabenfelder zur Verzahnung dieser Fachdienste. Zu der Frage nach der Einbindung von Unternehmen als Akteure des Katastrophenschutzes wurden Vor- und Nachteile gesammelt: Persönliche Verbindungen und PR können sich für die Unternehmen als zentrale Aspekte erweisen, warum ein Unternehmen sich im Katastrophenschutz engagiert. Negativ zu bewerten sei dabei allerdings die dadurch bedingte Abhängigkeit von effizienzorientierten Akteuren. Nichtsdestotrotz ergibt sich bspw. durch freie/privatwirtschaftliche Online-Plattformen, die Möglichkeit auf Logistikkapazitäten in der Privatwirtschaft zuzugreifen und somit einen ressourcenschonenden und













effektiven Umgang mit dem Material zu ermöglichen. Als praktisch nutzbares Instrument wird zudem ein sogenannter 'Index für Ressourcen und Kapazitäten in der Region' genannt, in dem schon in einsatzfreien Zeiten beispielsweise Lieferanten für Lebensmittel oder auch Vereine zur kurzfristige Einbindung von Arbeitskraft und/oder Liegenschaften verzeichnet werden können. Die konkrete Nachfrage nach Helfer*innen für vordefinierte Aufgabenfelder und Sachspenden anhand einer im Vorfeld getätigten Bedarfsanalyse in Abhängigkeit der Einsatzszenarien erleichtert die Koordination ebendieser im Einsatz. Wichtig für eine gute Zusammenarbeit zwischen Organisationen im Katastrophenschutz und privaten Unternehmen seien kontinuierliche Ansprechpersonen, gegenseitiges ständiges Feedback und der Einbezug von Unternehmen und ungebundenen Helfer*innen in realistische Übungen.

Die Antworten auf die Frage nach den Lernerfahrungen aus der Flüchtlingshilfe für die Katastrophenschutzeinheiten lassen sich in vier Bereiche clustern: Wissen, Lernen, HelferInnen und Vernetzung. So müsse kontextspezifisches Wissen über eine zentrale Stelle (über Apps bspw.) zur Verfügung gestellt werden, man könne Helfer*innen nicht alles im Vorfeld vermitteln. Der Transfer zwischen Forschung und Organisationen müsse gestärkt werden, sowie eine systematische Evaluation von Einsätzen etabliert werden. Bezüglich der HelferInnen bestehe ein Paradoxon zwischen der Anwendung standardisierter Verfahren und Flexibilität, beides müsse für die Bewältigung einer komplexen Krise vorhanden sein. Zudem seien soziale Kompetenz und gesunder Menschenverstand sehr zentral und könnten nur bedingt über Trainings vermittelt werden. Generell bedürfe es vor dem Hintergrund der Herausforderungen des Katastrophenschutzes in kulturell diverseren Gesellschaften mehr Diversität im Helfer*innenpool. Wichtig sei auch eine stärkere Vernetzung zwischen Organisationen und mit der Politik (Definition Katastrophenfall, Bedeutung und Realisierung von Ehrenamt, mehr Katastrophenvorsorge). Hier sollte die Anwendbarkeit internationaler Verfahren, wie z.B. das UN-Cluster-System, geprüft werden.

In der **Abschlussdiskussion** wurden die anfangs frei gestellten Fragen an den Workshop nochmals aufgenommen und diskutiert. Viele der Fragen wurden im Workshop angesprochen, wie z.B. der Umgang mit freiwilligen Helfer*innen, die Versorgung und Notunterbringung von Geflüchteten, mögliche Lernerfahrungen aus der Flüchtlingshilfe für den Katastrophenschutz. Andere Fragen konnten hingegen nur am Rande thematisiert werden, wie z.B. der Umgang mit negativen Reaktionen der Bevölkerung auf Geflüchtete und die bessere Integration von politischen Entscheidungsträgern in diese Debatten. Es besteht daher die Notwendigkeit zu weiterem und vertieftem Austausch zwischen allen relevanten Akteuren.



Thesen und Aspekte zum Einsatz des Katastrophenschutzes in der Flüchtlingshilfe

m Folgenden werden sechs für die weitere Diskussion und Forschungsarbeit sich herauskristallisierende Kernpunkte oder Themenfelder dargestellt, die sich in der Diskussion der Akteure als zentral für das Thema erwiesen haben:

1. Diskussion um die Definition eines Katastropheneinsatzes: Unterschiede und Gemeinsamkeiten verschiedener Einsätze

Der Einsatz in der Flüchtlingshilfe offenbarte, da waren sich alle Teilnehmer*innen einig, auch z.T. gravierende **Lücken und Leistungsgrenzen** im System des Katastrophenschutzes insgesamt. "Einer echten Katastrophensind wir nicht gewachsen", so ein Mitarbeiter einer Hilfsorganisation. Egal welcher Einsatz, **Informationsvermittlung** sei der zentrale Aspekt, auch während des Hochwassers 2013 sei z.T. über mehrere Tage keine Kommunikation mit der Außenwelt möglich gewesen. Der Leiter einer Notunterkunft wies darauf hin, dass der Unterschied zwischen verschiedenen Einsätzen möglicherweise weniger entlang der Szenarien Hochwasser contra Flüchtlingshilfe als vielmehr in der **Stadt-Land-Differenz** zu finden sei: Im städtischen Raum sei es bspw. fast unbegrenzt möglich, zusätzliche Helfer*innen zu akquirieren. Im ländlichen Raum sei das sehr problematisch, ebenso wie z.B. die Versorgung mit Lebensmitteln.

Im eher städtischen Umfeld sahen sich die Hilfsorganisationen dagegen mit einer Vielzahl ungebundener Helfer*innen konfrontiert. Dies führte auch aufgrund der z.T. politischen Motivation der ungebundenen Helfer*innen zu anderen Abstimmungs- und Koordinationsbedarfen innerhalb der Organisationen sowie zwischen Organisationen und Ungebundenen als im Hochwasser 2013. Die besondere **Rolle der Ungebundenen** im System des Katastrophenschutzes sowie die damit einhergehenden Verschiebungen im Akteursspektrum wurden hier noch einmal besonders deutlich.

Besonders zeichnet den Einsatz in der Flüchtlingshilfe seine **Langfristigkeit** aus: Dies stellt nicht nur die Hilfsorganisationen personal- und ressourcentechnisch vor sehr besondere Herausforderungen, sondern auch die Hilfeempfänger*innen (und darüber vermittelt auch wiederum die Hilfsorganisationen). Die Menschen seien mittlerweile weitaus länger als die gesetzlich vorgeschriebene Zeit in den Notunterkünften untergebracht, aufgrund fehlender staatlicher und institutioneller Unterstützung übernehmen die Betreiber der Unterkünfte mittlerweile zum Teil diese Aufgaben wie Arbeits- und/oder Wohnungsvermittlung. Für die Geflüchteten selbst sei dieser Zustand, z.B. die fehlende Privatsphäre sehr schwierig auszuhalten, es fehle an bezahlbarem Wohnraum und Lebensperspektiven, diese **fehlende Perspektive** führe zu einem massiven Anstieg an Auseinandersetzungen und Konflikten der Bewohner*innen untereinander und zu einem erhöhten Polizeieinsatz in den Unterkünften. Dies werde aber von der Politik ignoriert. Als besonders schwierig erweisen sich für die Organisationen auch fehlende Strukturen und Formalia beim Übergang von einer Phase in die nächste, von der Akut- in die Betreuungsphase, von der reinen Nothilfe zum langfristigen Empowerment. Überhaupt seien Einsatzanfang und -ende deutlich schwieriger zu bestimmen als in anderen Einsätzen (siehe auch Punkt 2).

2. Katastropheneinsatz ohne Katastrophenalarm: Erfahrungen aus der "Akut- oder Chaosphase" beim Aufbau von Notunterkünften

Die Teilnehmer*innen stellten gemeinsam fest, dass es sich um den **größten Betreuungseinsatz in Deutschland** seit dem 2. Weltkrieg handelte; Organisationen wie das DRK haben das erste Mal in ihrer Geschichte internationale Hilfegesuche an andere Rotkreuz-Gesellschaften gestellt. Betten seien ebenso wie Know-How zum Aufbau von Zeltstädten aus dem Ausland eingeflogen wurden. Besonders dramatisch und außergewöhnlich wurde die Situation dadurch, dass **keine überörtliche Hilfe** angefordert werden konnte, da zeitgleich und über eine äußert lange Dauer Einsätze im gesamten Bundesgebiet stattfanden. Es kam aus Sicht der Hilfsorganisation zu einer massiven **Überforderung der Behörden**, die wiederum durch immer neue Vorschriften auf kommunaler Ebene organisationale Lernprozesse erschwerten.

Immer wieder wurden diese Erfahrungen, Herausforderungen, Lösungsansätze und Frustrationen der letzten Monate beim Aufbau von Notunterkünften aus Sicht der Katastrophenschutzorganisationen zur Sprache gebracht. Besonders virulent für diese Phase schien die Frage nach der Ausstattung mit Personal, welche in den jeweiligen Landkreisen sehr unterschiedlich gehandhabt wurde: Ohne ehrenamtliche und ungebundene Helfer*innen hätten die Unterkünfte in Berlin nicht aufgebaut werden können, wohingegen in Sachsen-Anhalt der Einsatz von ungebundenen Helfer*innen aufgrund von Sicherheitsbedenken - insbesondere in Notunterkünften, die in militärischen Einrichtungen aufgebaut wurden, nicht erlaubt war. Von den Teilnehmenden wurde die unterbliebene Feststellung des Katastrophenfalls sehr kritisch gesehen. Es wurde bzw. musste vielerorts nach dem Prinzip eines "nicht ausgerufenen Katastrophenalarms" gehandelt werden: In vielen Städten und Landkreisen kamen so - ohne dass formal der Katastrophenfall festgestellt wurde - in den ersten Tagen und Wochen Katastrophenschutzeinheiten und -strukturen in den Einsatz, die den "Chaosbetrieb" in einen "Chaos-Regelbetrieb" überführten. Dieser dauerte je nach Organisation unterschiedlich lang, es gab verschiedentlich – teilweise in Anlehnung an die Landeskatastrophenschutzgesetze – von Seiten der Arbeitgeber oder des Landkreises bzw. des Bundeslandes bezahlte Freistellungen ehrenamtlicher Helfer*innen, jedoch ohne, dass Anspruch auf diese Freistellung bestanden hätte. Die Kapazitäten des ehrenamtlichen Personals wurden bis auf das Äußerste ausgereizt, ohne den Rückhalt durch Arbeitgeber und Familien wäre der Einsatz so nicht möglich gewesen. Gleichzeitig wurde die Diskrepanz zwischen ehrenamtlicher Aufopferung an der Leistungsgrenze und der fehlenden Rückdeckung durch Behörden und politische Entscheidungsträger beklagt. Die Überführung in "geregelte" Strukturen sei noch nicht überall vollzogen, in der Mehrzahl gäbe es

einen Regelbetrieb unter erschwerten Bedingungen". Strukturelle Beschränkungen verhinderte teilweise die Überwindung dieser Schwierigkeiten, so gäbe es auf dem Arbeitsmarkt kaum noch qualifiziertes Personal, insb. Sozialarbeiter*innen, die eingestellt werden können.

Diese erste Phase des raschen Aufbaus von Notunterkünften zeichnete sich aufgrund der Dringlichkeit, der Größenordnung sowie des unterbliebenen Katastrophenalarms durch die **Notwendigkeit stark informell geprägtes Handelns** aus, vieles habe nur auf Zuruf funktioniert. "Ich habe mannigfaltig gegen deutsches Recht verstoßen" (müssen), äußerte sich ein Teilnehmer, betreuungsdienstliche Standards konnten z.T. nicht oder nur partiell eingehalten werden. Je nach regionaler Verortung gab es **unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit** mit bspw. Behindertenwerkstätten, die die Versorgung mit Essen gewährleisteten, Arztpraxen und später auch mit dem Projekt "Helfende Hände", welches u.a. von der Bundeswehr mitgetragen wurde. So konnten regional auch aus früheren Einsätzen bestehende Strukturen wie aus dem Hochwasser 2013 reaktiviert werden. Als kontraproduktiv und z.T. persönlich verletzend empfanden die beteiligten Akteure gerade die in der ersten Zeit weit verbreitete **"Helfer*innenhysterie"**, wenn z.B. über soziale Medien übertriebene Schreckensnachrichten von Zuständen in einer Notunterkunft verbreitet wurden. Die öffentlichen Medien seien hingegen mit der notwendigen Sensibilität vorgegangen.

Kritik wurde v.a. an der lange unklaren Frage der Kostenübernahme geübt; so sei lange Zeit nicht klar geregelt gewesen, ob und wie die **Vorleistungen der Hilfsorganisationen** in Form von Personal und Material erstattet werden würden. Ebenfalls kritisiert wurde auch die unklare Zuweisung von Geflüchteten auf die einzelnen Bundesländer, was die Arbeit der Organisationen vor Ort vor schwierige Herausforderungen stellte.

3. Die Rolle von Information/Kommunikation und sozialen Medien

Der Informationsvermittlung gerade über sozialen Medien kommt für viele Akteure eine bedeutende Rolle zu, die vielfach neuartige Dynamiken innerhalb und zwischen unterschiedlichen Akteuren bedingen. Soziale Medien wurden massiv auf Seite der ungebundenen Helfenden, aber auch bei den Hilfsorganisationen zur Koordination genutzt. Soziale Medien und Informationsaustausch spielten auch für die Geflüchteten sowohl auf ihrer Flucht, aber auch für den Aufenthalt hier in Deutschland eine zentrale Rolle. Sie dienen der **Kommunikation der Geflüchteten untereinander**, so wird sich über die Ausstattung und Qualität der jeweiligen Aufnahmeeinrichtungen ausgetauscht oder die nächsten Transfers zur Umquartierung bekannt gegeben, z.T. eher als die Betreiber der Unterkunft dies wissen. Die sozialen Medien spielen aber auch für die **Kommunikation zwischen den Betreibern von Notunterkünften und den Geflüchteten** eine wichtige Rolle: So wurden bspw. intensiv die kulturell bedingten unterschiedlichen Nutzungsgewohnheiten von sozialen Medien und das Phänomen diskutiert, dass die Geflüchteten scheinbar alles, was die Betreiber z.B. in Facebook posten, liken, auch wenn es inhaltlich offensichtlich keinen Sinn ergibt. Dies sei als (kultureller) Ausdruck der Anerkennung zu sehen, weniger als Zustimmung zum Inhalt der konkreten Nachricht und daher wichtiges Zeichen der Akzeptanz der Arbeit der Organisation.

Insgesamt ergeben sich hieraus deutlich **komplexere und dynamische Kommunikationsbeziehungen** zwischen Hilfsorganisationen, ungebunden Helfenden und auch Hilfeempfänger*innen, die es zu berücksichtigen gilt.

4. Organisationale Vernetzung und Lernprozesse

Ein weiterer Diskussionspunkt war das **organisationale Lernen**, welches wenig systematisch stattfinde. Besonders voraussetzungsvoll sei dabei, theoretische Erkenntnisse in praktische Instrumente und Lernme-

chanismen für diverse Gruppe der "Endanwender*innen" zu entwickeln. Gemeinsame Lern- und Austauschplattformen seien allerdings auch nur solange sinnvoll, wie sie auch zu einem ehrlichen und offenen Austausch
beitragen. Dies sei in der Vergangenheit z.T. insbesondere bei suboptimal verlaufenden Einsätzen nur unzureichend der Fall gewesen. Es gäbe unter den bestehenden Strukturen und Rahmenbedingungen Ängste, für das
Eingeständnis von Fehlern negativ sanktioniert zu werden. Die Vertreter*innen der Organisationen äußerten zudem die Befürchtung, die Bevölkerung könne durch das Bekanntwerden von Fehlverhalten und Leistungsgrenzen verunsichert werden. Es gäbe zudem ein "Konkurrenz-Königreich-Denken" zwischen den Organisationen
auch bedingt durch die Strukturen des Föderalismus. Durch die aktuelle Lage seien hier allerdings viele neue
Ansätze und **Möglichkeitsfenster** entstanden hier besteht der Wunsch, diese Zusammenarbeit zu verstetigen und auch auf den Katastrophenschutz insgesamt zu übertragen.

5. Psychosoziale Notfallvorsorge für Helfer*innen

Am Rande thematisiert wurde auch immer wieder die Notwendigkeit, sich besonders um die Helfer*innen zu kümmern. Die psychosoziale Notfallversorgung für die Helfer*innen sei im Hochwassereinsatz 2013 zunächst eher abgelehnt worden, mittlerweile sei dies jedoch anerkannt: "Erst dachten wir, alle wollten uns zwangsbeglücken, heute denken wir anders darüber". Langfristig seien in der Geflüchtetenbetreuung nicht zuletzt aufgrund der besonderen Herausforderungen des Einsatzes (zeitliche Dauer, Leistungsgrenzen, interkulturelle Aspekte, Begegnungen mit schweren Traumatisierungen usw.) jedoch auch viele **Belastungserscheinungen, Erkrankungen und Erschöpfungszustände bei den Helfer*innen** beobachten gewesen. Der Betrieb der Notunterkünfte werde heute nach Möglichkeit intensiv durch Supervision begleitet.

6. Verhältnis der Hilfsorganisationen zur Politik

Das Verhältnis der Hilfsorganisationen zur Politik wurde immer wieder problematisiert und kritisiert. Insbesondere in Berlin sei die Kommunikation in die politischen Gremien hinein oft sehr schwierig, wobei es hier – je nach Bundesland – sehr unterschiedliche Erfahrungen gab. Gerade die Geflüchtetenbetreuung hätte offenbart, dass es hier an Austausch mangle und eine ergebnisoffene Aufarbeitung der Schwachstellen ausstehe. Auch gab es gerade in der Flüchtlingsunterbringung auch von politischer und Behördenseite sehr viele administrative Unklarheiten, die überhaupt erst im Laufe der Zeit ausgehandelt werden konnten bzw. deren Aushandlung noch anhält. In der Vergangenheit habe sich gezeigt, dass es zwar Untersuchungen zu Einsätzen bspw. im Bereich des Hochwassereinsatzes 2013 gegeben hätte, diese aber nicht hinreichend unabhängig und ergebnisoffen gewesen seien. Katastrophenschutzorganisationen fühlen sich von der Politik allein gelassen. Ihre Aufgabe sei es, nur im Hintergrund zu agieren: Wenn etwas passiere und es gut gehe, rühme sich die Politik damit, ansonsten sei der Katastrophenschutz nur sehr dürftig ausgestattet. Die ganze Situation habe das Versagen der Politik sehr deutlich gezeigt, es müsse jetzt darum gehen, diese Überforderung auch mit Hilfe der Wissenschaft aufzuarbeiten und in einen Dialog mit der Politik zu kommen. Die Politik sei oft abgeschreckt durch finanzielle Forderungen der Hilfsorganisationen, diese sollten daher gerade hinten angestellt werden und stattdessen über "das große Ganze" gesprochen werden. Es bestehe die Gefahr, dass das Geflüchtetenthema keine Möglichkeit der politischen Profilierung bietet und damit für die Politik uninteressant werde, auch weil neue Themen in den Vordergrund rückten. Aber gegenwärtig bestünde noch ein window of opportunity, um das Geflüchtetenthema und dessen Implikationen für das System des Katastrophenschutzes anzusprechen. Für solche Situationen sei es auch hilfreich, entsprechende Maßnahmenvorschläge schon im Vorfeld zu erarbeiten, bereit zu halten und bei Gelegenheit herzuvorholen, um sich auf einen Politikprozess einlassen zu können, für den windows of opportunity entscheidend sind. Der Workshop zeige sehr deutlich, dass dieses Thema sehr klar ein Katastrophen**schutzthema** ist und sollte auch dementsprechend thematisiert werden.

Impressionen

































Impressum

Copyright der Fotos:

Katastrophenforschungsstelle (KFS), Freie Universität Berlin

Autor*innen:

Cordula Dittmer (cordula.dittmer@fu-berlin.de)
Daniel F. Lorenz (daniel.lorenz@fu-berlin.de)

Kontakt:

Katastrophennetz e.V. Vertreten durch Prof. Dr. Martin Voss c/o Katastrophenforschungsstelle (KFS) Carl-Heinrich-Becker-Weg 6-10 12165 Berlin

kontakt@katastrophennetz.de