

Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven

Patricia M. Schütte · Yannic Schulte
Malte Schönefeld · Frank Fiedrich *Hrsg.*

Krisenmanagement am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/2016

Akteure, Zusammenarbeit und der
Umgang mit Wissen

OPEN ACCESS



Springer VS

Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven

Reihe herausgegeben von

Thomas Jäger, Universität zu Köln, Köln, Deutschland

Norbert Pohlmann, Institut für Internet-Sicherheit, Westfälische Hochschule,
Gelsenkirchen, Deutschland

Sicherheit ist zu einer Signatur unserer Zeit geworden. Technische und gesellschaftliche Veränderungen transformieren dabei die Bedingungen, unter denen Sicherheit erlangt werden soll, kontinuierlich. Die Herausforderungen und Risiken liegen auf allen Gebieten der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Ordnung. Bedrohungen und Bedrohungswahrnehmungen haben sich in den letzten Jahren verschärft und scheinen keinen ordnungspolitischen Rahmen zu haben. Soziale, ökologische, ökonomische, innere und äußere Sicherheit, Fragen der Organisation von Sicherheitsinstitutionen, Prozesse des Normwandels und der Diskursgestaltung, unterschiedliche Ausprägungen von Kommunikation mit vielfältigen Akteuren sowie die Verzahnung verschiedenster Herausforderungen greifen ineinander über. Analysen und Darstellungen, die über einen spezifischen Fachbereich hinausreichen und verschiedene Bereiche des gesellschaftlichen Lebens einbeziehen oder unterschiedliche analytische Zugänge vereinen, finden durch die interdisziplinäre Buchreihe „Sicherheit“ den Zugang zu den Lesern unterschiedlicher Fächer.

Weitere Bände in der Reihe <https://link.springer.com/bookseries/13807>

Patricia M. Schütte · Yannic Schulte ·
Malte Schönefeld · Frank Fiedrich
(Hrsg.)

Krisenmanagement am Beispiel der Flüchtlingslage 2015/2016

Akteure, Zusammenarbeit und der
Umgang mit Wissen

 Springer VS

Hrsg.

Patricia M. Schütte
Bergische Universität Wuppertal
Wuppertal, Deutschland

Yannic Schulte
Bergische Universität Wuppertal
Wuppertal, Deutschland

Malte Schönefeld
Bergische Universität Wuppertal
Wuppertal, Deutschland

Frank Fiedrich
Bergische Universität Wuppertal
Wuppertal, Deutschland



ISSN 2510-0963

ISSN 2510-0955 (electronic)

Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven

ISBN 978-3-658-37140-1

ISBN 978-3-658-37141-8 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-37141-8>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
Bergische Universität Wuppertal

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2022. Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation.

Open Access Dieses Buch 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 Buch 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.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

1 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	
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
2 Organisation im Krisenmodus	41
Jana-Andrea Frommer und Günther Epple	
2.1 Einführung und Kapitelinhalte.	42
2.2 Krise – ein großes Wort	44

2.3	Organisationale Perspektiven in der Flüchtlingslage 2015/16.	47
2.4	Vor einer Krise – Wege zu einer krisenresistenten Organisation.	53
2.4.1	Bedeutung der Einsatzvorbereitung – Rückschlüsse aus 2015/16.	54
2.4.2	Vorbereitung und Stärkung der Organisation.	55
2.4.3	Das Ausbildungssystem im Katastrophenschutz.	57
2.5	Aufbau von Kommunikationswegen und Organisationsstrukturen.	58
2.5.1	Kommunikation und Netzwerkaufbau	59
2.5.2	Stabsarbeit.	62
2.6	Die Krise frühzeitig überblicken	64
2.6.1	Zentrale Themenfelder am Beispiel der Flüchtlingssituation 2015/16.	68
2.7	Fazit	79
	Literatur	80
3	Krisenbewältigung und interorganisationale Zusammenarbeit	87
	Patricia M. Schütte, Malte Schönefeld, Yannic Schulte und Frank Fiedrich	
3.1	Einführung	88
3.2	Was ist interorganisationale Zusammenarbeit.	89
3.3	Erkenntnisse zur interorganisationalen Zusammenarbeit in der Flüchtlingslage.	98
3.4	Managementansätze zur Unterstützung interorganisationaler Zusammenarbeit in Krisenlagen	101
3.4.1	Stakeholder-Management	103
3.4.2	Krise als Projekt begreifen und behandeln – Projekt- und Krisenmanagement im Wechselspiel	113
3.5	Fazit	122
	Literatur	123
4	Wissen in Krisen- und Katastrophenlagen: Umgang mit Erfahrungen aus der Praxis	127
	Elisabeth Olfermann und Sarah Bhatti	
4.1	Einleitung.	128
4.2	Einführung in das Wissensmanagement.	130
4.3	Vorhandenes Wissen.	135
4.3.1	Rückblick: Erfahrungswerte und Hilfsmittel	136

4.3.2	Ergebnisse einer DRK-internen Befragung	138
4.4	Wissensaustausch im Einsatz	140
4.4.1	Rückblick: Wege des Wissensaustauschs	141
4.4.2	Handbuch Interkultureller Bevölkerungsschutz	146
4.5	Wissen nutzbar machen	148
4.5.1	Rückblick: Weitergabe von Wissen	149
4.5.2	Anleitung zur Selbstevaluation des Wissensmanagements im Bevölkerungsschutz	154
4.6	Fazit	160
	Literatur	162
5	Fazit	167
	Yannic Schulte, Patricia M. Schütte, Malte Schönefeld und Frank Fiedrich	
	Anhang	171
	Glossar	173
	Literatur	189
	Stichwortverzeichnis	191

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.1	Auswahl beteiligter Akteure in der Flüchtlingslage 2015/2016.	6
Abb. 1.2	Arbeitspakete (AP) im Forschungsprojekt SiKoMi.	9
Abb. 2.1	Krisenmanagementzyklus.	47
Abb. 2.2	Handlungsfelder für Einsatzorganisationen	67
Abb. 3.1	Akteursdarstellung der Flüchtlingslage: Welche Akteure waren in den Aufnahmeeinrichtungen aktiv?	93
Abb. 3.2	Zusammenarbeit des DRK mit zivilgesellschaftlichen Akteuren.	111
Abb. 3.3	Projektmanagement nach Krisenmanagementphasen.	115
Abb. 4.1	Ausschnitt der Wissenstreppe.	132
Abb. 4.2	Wissenskreislauf.	133
Abb. 4.3	Dokumentation von Erfahrungen und Wissen im Rahmen der Flüchtlingshilfe 2015/2016.	139

Tabellenverzeichnis

Tab. 2.1	Kapitelinhalte „Organisation im Krisenmodus“	43
Tab. 2.2	Assoziationen mit dem Begriff <i>Krise</i>	45
Tab. 2.3	Reflexionsfragen zum organisationalen Umgang mit Informationen	64
Tab. 2.4	Reflexion geeigneter Strukturen und Maßnahmen	69
Tab. 3.1	Kapitelinhalte „Krisenbewältigung und interorganisationale Zusammenarbeit“	88
Tab. 3.2	TOP-5-Partnerorganisationen mit denen die Erstaufnahmeeinrichtungen zusammengearbeitet haben – nach Nennungen insgesamt	101
Tab. 3.3	Beispiele zum Stakeholder-Management	105
Tab. 3.4	Übung Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren	113
Tab. 4.1	Kapitelinhalte „Wissen in Krisen- und Katastrophenlagen: Umgang mit Erfahrungen aus der Praxis“	130
Tab. A.1	Übersicht zu den Übungen des Handbuchs	171
Tab. A.2	Glossar	174

Herausgeber- und Autorenverzeichnis

Über die Herausgeber

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.

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.

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.

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.

Autorenverzeichnis

Sarah Bhatti, M.A., hat Migrationsforschung und Democracy and Human Rights studiert und ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Team Forschung im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz des Deutschen Roten Kreuzes e. V. tätig. Für das Projekt SiKoMi übernahm sie u. a. die Auswertung der verschiedenen Datenquellen, um daraus Good Practices und Lessons Learned für zukünftige Lagen abzuleiten. Im Projekt WAKE war sie insbesondere für die Analyse und Visualisierung der Daten der bundesweiten DRKinternen Befragung sowie für die Aufbereitung der Projektergebnisse zuständig. In beiden Projekten übernahm sie zudem die Erarbeitung und Publikation der Projektergebnisse.

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.

Johannes Dülks, B. Eng., studiert Rettungsingenieurwesen im Master und ist wissenschaftliche Hilfskraft im Projekt WAKE am Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr an der Technischen Hochschule Köln.

Seine Hauptaufgabe im Projekt bestand in der Vorbereitung und Sicherstellung des reibungslosen Ablaufs der Online-Umfrage zu den verschiedenen Wissensmanagementmethoden der Akteur*innen des Bevölkerungsschutzes sowie deren Verbesserung.

Günther Epple, Leitender Polizeidirektor, ist Fachgebietsleiter des Polizeilichen Einsatzmanagements der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster. Zuvor war er in verschiedenen polizeilichen Führungsfunktionen der Polizei in Würzburg und München tätig. Im Projekt SiKoMi war er für die Leitung des polizeilichen Teilvorhabens verantwortlich. Seine Forschungsinteressen liegen unter anderem in der Zusammenarbeit von Sicherheitsakteuren sowie dem Einsatz von sozialen Medien und neuen Technologien bei der Polizei.

Prof. Dr. Alexander Fekete lehrt seit 2012 Risiko- und Krisenmanagement am Institut für Rettungswesen und Gefahrenabwehr der Technischen Hochschule Köln. Im Projekt WAKE war er für die Koordination zuständig. In Forschung und Lehre befasst er sich mit Risiko- und Sicherheitsaspekten im Kontext von Katastrophen und Krisen. Schwerpunkte sind dabei soziale Verwundbarkeiten und kritische Infrastrukturen, aber auch andere gegenseitige systemische Interdependenzen von natürlichen, menschlichen und technischen Risikoaspekten.

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.

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.

Marcel Geci, B.Sc., ist Student des M.Sc. Qualitätsingenieurwesen an der Bergischen Universität Wuppertal und wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit. Das Projekt

SiKoMi unterstützte er sowohl bei der Datenauswertung und -aufbereitung der Fallstudien, als auch bei der Zusammenstellung dieses Buches.

Dominik Heytens, B.A., hat Logistik & Internationales Katastrophenmanagement studiert und ist Dozent am Fachbereich Rettungsdienst an der Johanniter-Akademie Mitteldeutschland in Leipzig. Im Projekt WAKE war er an der Konzeption des Handbuches „Interkultureller Bevölkerungsschutz“ beteiligt und darüber hinaus durch praktische Expertise im Bevölkerungsschutz in beratender Tätigkeit eingebunden. Neben diesen Tätigkeiten ist er Projektkoordinator des Disaster Training & Education Center (DTEC) der Johanniter-Akademie Mitteldeutschland.

Felicitas Huck, B.A., studierte Liberal Arts and Sciences mit dem Schwerpunkt Governance am University College Freiburg. Sie ist als Wissenschaftliche Hilfskraft im Fachgebiet Polizeiliches Einsatzmanagement der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster tätig. Im Projekt SiKoMi unterstützte sie insbesondere die Aufbereitung polizeilicher Untersuchungsdaten aus den Fallstudien sowie die Publikation der Projektergebnisse. Derzeit absolviert sie ihr Masterstudium an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und der University of Twente mit einem Doppelabschluss in Comparative Public Governance und European Studies.

Johanne Kaufmann, B. Eng., hat Rettungswesen studiert und ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Rettungswesen und Gefahrenabwehr an der Technischen Hochschule Köln. Im Projekt WAKE forscht sie an der Nutzung von Wissensmanagementansätzen bei Akteuren des Bevölkerungsschutzes und wie diese praxisorientiert verbessert werden können. Neben den Tätigkeiten im Projekt gestaltet sie Veranstaltungen für Schüler*innen zur Vorbereitung auf Krisensituation und organisiert die Veranstaltungsreihe „Risky Monday“ am Institut.

Maximilian Koch ist Student der Sicherheitstechnik und studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit der Bergischen Universität Wuppertal. Im Projekt SiKoMi war er unter anderem mit den Themen der Literaturrecherche, Datenerhebung und -aufbereitung betraut und pflegte den Internetauftritt des Forschungsprojekts.

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.

Elisabeth Olfermann, M.Sc., ist Sozialwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Team Forschung im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz des Deutschen Roten Kreuzes e. V. Im Projekt SiKoMi war sie insbesondere für die Auswertung der Interviews und Erstellung der DRK-spezifischen Tiefenfallberichte zuständig. Im Projekt WAKE übernahm sie u. a. die Analyse des DRK-Flüchtlingseinsatzes sowie die Organisation und Durchführung der bundesweiten DRK-internen Befragung, um daraus schließlich Handlungsimpulse für die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Wissensmanagement zu entwickeln. In beiden Projekten übernahm sie zudem die Erarbeitung und Publikation der Projektergebnisse. Darüber hinaus befasst sie sich in einem weiteren Projekt mit der Aufrechterhaltung ambulanter Pflegestrukturen in Krisensituationen.

Franz Peter, M.A., ist Soziologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Internationale Bildung und Integration an der Johanniter-Akademie Mitteldeutschland in Leipzig. Im Rahmen des Projektes WAKE hat er für die Johanniter-Unfall-Hilfe die Flüchtlingssituation 2015/16 aufgearbeitet und die zukünftigen Herausforderungen für den Bevölkerungsschutz abgeleitet. Die Haupttätigkeiten während der Projektzeit waren die Übernahme des Tagesgeschäftes, das Führen von Interviews, die Konzeption von Workshops und das Erstellen von Berichten.

Marc Porten, B.Sc., ist Student des M.Sc. Sicherheitstechnik an der Bergischen Universität Wuppertal und wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit. Das Projekt SiKoMi unterstützte er sowohl bei der Datenauswertung und -aufbereitung der Fallstudien, als auch bei der Zusammenstellung dieses Buches.

Helena Rüttger, B.A., studiert an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn im Master Soziologie. Sie ist als wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und Objektsicherheit der Bergischen Universität Wuppertal tätig und unterstützte im Projekt SiKoMi mitunter die Auswertung von Interviewdaten, die Publikation von Projektergebnissen und die Vorbereitungen zur Abschlusskonferenz.

Alexandra Schmitt, B.A., ist Studentin des M.A. Soziologie und wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und

Objektsicherheit der Bergischen Universität Wuppertal. Neben unterstützenden Tätigkeiten in Literatur- und Medienrecherchen sowie dessen Aufbereitung lagen ihre Arbeitsschwerpunkte im Projekt SiKoMi auf der statistischen Auswertung der quantitativen Forschung und der Visualisierung qualitativer und quantitativer Ergebnisse.

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 Fallingbostal 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. 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.

Mahssa Sotoudeh, B.A., ist Absolventin der Politikwissenschaft, studiert Soziale Arbeit an der Alice Salomon Hochschule Berlin und ist als studentische Hilfskraft im Team Forschung im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz des Deutschen Rotes Kreuzes e. V. tätig. Im Projekt WAKE unterstützte sie bei der Workshop-Gestaltung und der Identifizierung von Lessons Learned sowie bei

der Erarbeitung von Handlungsimpulsen für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und im Bereich Wissensmanagement und bei der Publikation der Projektergebnisse.

Eva Steinberger, B.A., studiert an der Freien Universität Berlin Sozial- und Kulturanthropologie (M.A.). Im Projekt SiKoMi war sie als studentische Hilfskraft im Team Forschung im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz des Deutschen Roten Kreuzes e.V. tätig. Ihre Aufgaben umfassten u.a. Literaturrecherchen, die Aufbereitung von Interviews und wissenschaftlichen Publikationen sowie die Unterstützung bei der Workshop-Gestaltung. Für ihre Master-Forschung beschäftigt sie sich aktuell mit den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die zivilgesellschaftliche Arbeit für Geflüchtete in (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen.

Petra Tiller, M.A., hat Geographie mit den Nebenfächern Islamwissenschaften und Skandinavistik studiert und promoviert über den Gegensatz zwischen den westlichen, v.a. wissenschaftlichen, und lokalen Wahrnehmungen des Islams in Tadschikistan. Sie ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Rettungsingenieurwesen und Gefahrenabwehr an der TH Köln und arbeitet im Projekt WAKE zu Wissensmanagementansätzen im Bevölkerungsschutz und deren Nutzen und Herausforderungen in der Flüchtlingslage 2015/16. Darüber hinaus ist sie in einem weiteren Projekt zu Risikomanagement für multiple Gefahren im internationalen Kontext tätig.



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. Polizeien), 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

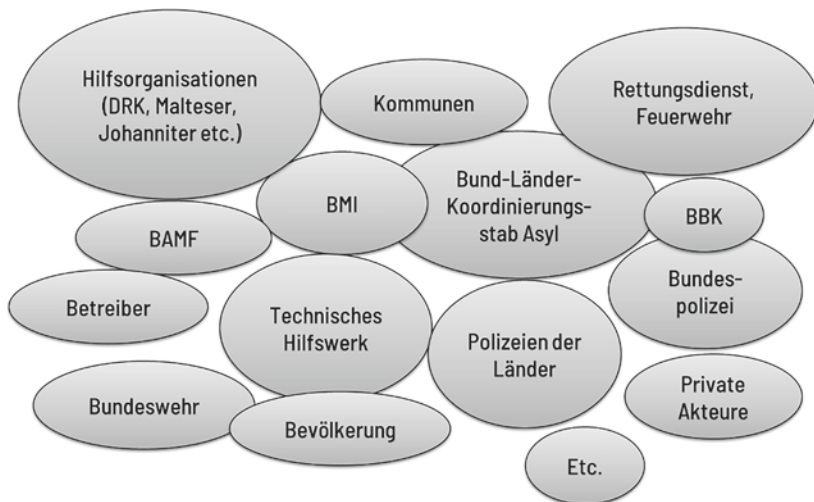


Abb. 1.1 Auswahl beteiligter Akteure in der Flüchtlingslage 2015/2016. (Eigene Darstellung)

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 Bevölkerungsschutzsinsätze 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 Flüchtlings-situationen 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 Flüchtlings-situationen 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%20Fl%20c3%bcchtlingskrise.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 Fürstentfeldbruck (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.





Organisation im Krisenmodus

2

Jana-Andrea Frommer und Günther Epple

Inhaltsverzeichnis

2.1	Einführung und Kapitelinhalte	42
2.2	Krise – ein großes Wort	44
2.3	Organisationale Perspektiven in der Flüchtlingslage 2015/16	47
2.4	Vor einer Krise – Wege zu einer krisenresistenten Organisation	53
2.4.1	Bedeutung der Einsatzvorbereitung – Rückschlüsse aus 2015/16	54
2.4.2	Vorbereitung und Stärkung der Organisation	55
2.4.3	Das Ausbildungssystem im Katastrophenschutz	57
2.5	Aufbau von Kommunikationswegen und Organisationsstrukturen	58
2.5.1	Kommunikation und Netzwerkaufbau	59
2.5.2	Stabsarbeit	62
2.6	Die Krise frühzeitig überblicken	64
2.6.1	Zentrale Themenfelder am Beispiel der Flüchtlingssituation 2015/16	68
2.7	Fazit	79
	Literatur	80

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

G. Epple
Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, Deutschland
E-Mail: guenther.epple@dhpole.de

2.1 Einführung und Kapitelinhalte

Jana-Andrea Frommer

An der Bewältigung von Krisen, die potentiell oder tatsächlich zu humanitären Notlagen werden, sind in der Regel eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationen beteiligt.¹ Präzente Beispiele hierfür sind die im Jahr 2020 in Deutschland ausgebrochene Covid-19-Pandemie und die sogenannte „Flüchtlingskrise“ in den Jahren 2015 und 2016 (s. Abschn. 1.2). Geprägt sind diese Einsatzlagen meist durch mediale Berichterstattungen, die sich lediglich auf den Auslöser sowie die damit verbundenen gesellschaftlichen Folgen fokussieren und weniger auf die Bedeutung für die an der Bewältigung beteiligten Akteure (s. Abschn. 1.4.2). Umso deutlicher wird dadurch die Relevanz eine Einordnung des Krisenbegriffs und seiner durchaus vielfältigen Bedeutung für involvierte Organisationen vorzunehmen. Die Ergebnisse einer im Rahmen des Forschungsprojekts SiKoMi durchgeführten Interviewstudie illustrieren eine Vielzahl von Überforderungs- und Überlastungsmomenten der Organisationen während der Flüchtlingssituation 2015/16; unter anderem hinsichtlich der Informationsgewinnung, Personalressourcen, (technischer) Ausstattung, neuer Aufgabenfelder sowie Arbeitsweisen (s. Abschn. 1.4.1).

Auf dieser Basis werden im Folgenden zunächst eine Einordnung des Begriffs *Krise* vorgenommen und anschließend in Abschn. 2.3 die organisationale Wahrnehmung und grundsätzliche Strategien zentraler Krisenmanagementakteure der Flüchtlingssituation 2015/16 dargestellt. Welche Lernpotentiale daraus gezogen werden können und welche möglichen Ansätze zur Vorbereitung krisenresistenterer Organisationen beachtet und umgesetzt werden sollten, wird in Abschn. 2.4 behandelt. Des Weiteren werden in Abschn. 2.5 Strategien für einen erfolgreichen Kommunikations- und Netzwerkaufbau aufgezeigt, beispielsweise zur Generierung lagerelevanter Informationen. Ein Anliegen zur Stärkung von Organisationen für zukünftige ähnliche Einsatzlagen ist es, Strategien und Maßnahmen möglichst schnell in geordnete Strukturen zu überführen. Hierbei gilt es die sogenannte *Chaosphase* zu verkürzen, indem bereits gemachte

¹Felicitas Huck unterstützte bei der Erstellung des Kapitels.

Erfahrungen in die zu treffenden Entscheidungen miteinfließen. Daher werden abschließend auf Grundlage der Erfahrungen aus der Flüchtlingssituation 2015/16 zentrale Themenfelder aufgeführt, die im Rahmen der Ereignisbewältigung Beachtung finden sollten. Im Vorfeld wird eine Übersicht über die Kapitelinhalte und Erkenntnisse gegeben, die Organisationen für die Einsatzpraxis gewinnen können.

Die Inhalte dieses Kapitels ergeben sich aus gängigen Krisenmanagementansätzen sowie dem gewonnenen Wissen aus der Flüchtlingssituation 2015/16. Die dazugehörigen Themen werden im Folgenden behandelt, um zukünftig vermeidbare Schwierigkeiten zu reduzieren. Zu den einzelnen Inhalten dieses Kapitels können Sie individuell die für Sie relevanten Aspekte sowie wichtigen Erkenntnisse in Tab. 2.1 festhalten und abgleichen, um diese auf einen Blick verfügbar zu machen.

Tab. 2.1 Kapitelinhalte „Organisation im Krisenmodus“

	Stichworte	Notizen/Erkenntnisse
Was ist eine Krise?	Begriffe, Definitionen, Abgrenzungsfelder, Reflexion	
Was kann meine Organisation aus der Vergangenheit für die Zukunft lernen?	Rückblick auf organisationale Herausforderungen und Lernpotenziale	
Wie kann sich meine Organisation auf eine Krise vorbereiten?	Bedeutung der Einsatzvorbereitung, organisationale Schwachstellen, Ausbildungssystem im Katastrophenschutz, Lernen aus vergangenen Lagen	
Welche Informationen zur Bewältigung der Krise braucht meine Organisation und wie können diese gewonnen werden?	Informationsbedarfe, organisationale Strukturen und Möglichkeiten der Informationsgewinnung, Aufbau von Netzwerken und Kommunikationswegen	
Woran sollte meine Organisation im Krisenfall denken?	Problemstellungen in komplexen Lagen, organisationale Handlungsfelder, zentrale Themenfelder am Beispiel der Flüchtlingssituation 2015/16	

2.2 Krise – ein großes Wort

Jana-Andrea Frommer und Günther Epple

Der Begriff *Krise* wird im allgemeinen Sprachgebrauch eher ungenau und inflationär für eine Vielzahl von Einsatzlagen verwendet [35]. Wichtige Abgrenzungsfelder stellen aus Perspektive des Bevölkerungsschutzes deshalb die Begriffe *Notfall* und *Katastrophe* dar:

- Ein *Notfall* kann laut des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) als eine Situation definiert werden, die die Allgemeinheit betrifft und neben individuellen Selbsthilfemaßnahmen aus der Bevölkerung auch staatlich organisierte Hilfeleistungen erfordert [29].
- Eine *Katastrophe* ist bundesländerspezifisch definiert und beschreibt meist ein größeres Schadensereignis, das sich typischerweise durch eine Schädigung bestimmter Schutzgüter oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit in der Intensität äußert, dass eine staatlich organisierte, einheitliche Einsatzleitung und die Verstärkung und/oder Heranziehung zusätzlicher Ressourcen zwingend erforderlich sind [30]. Eine formale Veränderung der Kompetenzverteilung zur Erhöhung der für die Lagebewältigung zur Verfügung stehenden Kapazitäten kann situationsspezifisch durch die formale Feststellung des Katastrophenfalls erfolgen [29].
- Bei einer *Krise* handelt es sich im Vergleich zu den beiden vorangegangenen Begriffen, um eine Situation, für deren Bewältigung bzw. Überwindung besondere Strukturen (z. B. Besondere Aufbauorganisation (BAO)) und unter Umständen darüber hinaus neue Maßnahmen, Organisationsstrukturen und Handlungsmuster erforderlich sind. Somit kann eine Krise teilweise oder sogar in Gänze dazu führen, dass zunächst Vorstellungen darüber fehlen, mit welchen Ansätzen und Mitteln darauf reagiert werden muss [29].

Die Bezeichnung *Krise* (die zum Teil auch die Ausrufung des Katastrophenfalls beinhaltet) betrifft im Folgenden vor allem die Bewältigung von Großeinsätzen, wie der Flüchtlingssituation 2015/16 oder die Covid-19-Pandemie, die sich durch mindestens eines dieser nachfolgenden Kriterien kennzeichnen [24, 34]:

- hohe Anzahl an Personen ist direkt oder indirekt betroffen;
- hohe Erforderlichkeit von Personal und Materialien;
- regionale Ressourcen sind zur Lagebewältigung nicht ausreichend;

- hoher Koordinationsbedarf;
- Einsatzlage und Bedingungen an das Umfeld bringen besondere Anforderungen mit sich.

Abhängig von gesellschaftlichen und persönlichen Perspektiven oder auch Fokussierung können Krisen in ihrer Gesamtheit höchst unterschiedlich bewertet und verschiedene Zuschreibungen auf sie als zutreffend erachtet werden [33]. Ein Beispiel hierfür stellt der in den Jahren 2015/16 medial etablierte Begriff der *Flüchtlingskrise* dar, dem eigentlich eine Krise durch die strukturelle Überforderung der beteiligten Behörden und Organisationen zugrunde liegt (siehe Kap. 1). So waren die beteiligten und weitestgehend unvorbereiteten Akteure gefordert, für die Vielzahl der an sie gestellten Herausforderungen schnell Maßnahmen und Lösungsansätze im laufenden Lagegeschehen zu entwickeln, um Sicherheit und humanitäre Hilfeleistung gewährleisten zu können [41].

Übung: Wie sehe ich Krise?

Die beiden Begriffe *Krise* und *kritisch* haben im Griechischen denselben Wortursprung und bedeuten „sich neigen“. Insbesondere im deutschen Sprachgebrauch werden diese Wörter negativ aufgefasst, dabei haben Krisen und Kritik durchaus Potentiale sowohl negative als auch positive Neigung zu entwickeln [13]. Vor diesem Hintergrund können zur eigenen Reflexion hier zunächst die von Ihnen mit dem Wort *Krise* assoziierten Begriffe angekreuzt werden (Tab. 2.2).

Tab. 2.2 Assoziationen mit dem Begriff *Krise*

<input type="checkbox"/>	Gefahr	<input type="checkbox"/>	Chance
<input type="checkbox"/>	Überforderung	<input type="checkbox"/>	Veränderung
<input type="checkbox"/>	Herausforderung	<input type="checkbox"/>	Erneuerung
<input type="checkbox"/>	Fortschritt	<input type="checkbox"/>	Risiko
<input type="checkbox"/>	Entwicklung	<input type="checkbox"/>	Mangel
<input type="checkbox"/>	Bedrohung	<input type="checkbox"/>	Lernpotential
<input type="checkbox"/>	Komplexität	<input type="checkbox"/>	Entbehrung
<input type="checkbox"/>	Anpassung	<input type="checkbox"/>	Ausnahmestand
<input type="checkbox"/>	Gewohnheit	<input type="checkbox"/>	Anstrengung
<input type="checkbox"/>	Zusammenbruch	<input type="checkbox"/>	Normalität

Krisen bieten neben ihren negativen Auswirkungen gleichzeitig erhebliche Chancen für Lernpotentiale. So kann es durch Krisen beispielsweise zu weitreichenden und sogar möglicherweise längst überfälligen Veränderungen kommen, die als integraler Bestandteil gesellschaftlicher Entwicklung betrachtet werden [29]. Ein Beispiel hierfür ist der durch die Covid-19-Pandemie bedingte erhebliche Digitalisierungsschub in weiten Teilen der Gesellschaft, beispielsweise auch in deutschen Verwaltungsbehörden [4]. Erhebliche Potentiale liegen dadurch in der umfassenden Aufarbeitung der Lagebewältigung, mit dem Ziel, die *Krisenhaftigkeit* zukünftiger Lagen durch eine bessere Vorbereitung nach Möglichkeit zu vermeiden oder zumindest stark zu reduzieren [14].

Wie Krisen bewertet werden und wie mit ihren Lernpotentialen umgegangen wird, hat somit auch Einfluss auf die Bewältigung zukünftiger Einsatzlagen. Die strategischen, operativen und kommunikativen Elemente, die zur Bewältigung einer Krise, mit dem Ziel möglichst schnell einen geordneten Zustand herzustellen, unternommen werden, lassen sich unter dem Begriff Krisenmanagement zusammenfassen. Der Begriff umfasst darüber hinaus auch Maßnahmen und Mittel, die zur Vorbereitung, Erkennung und Nachbereitung von Krisen dienen können. Ausgehend von einem (krisenhaften) Ereignis umfasst ein idealtypisches Krisenmanagement die vier Phasen Bewältigung, Nachbereitung, Prävention und Vorbereitung (siehe Abb. 2.1):

- Während der *operativen Bewältigung* gilt es, die Auswirkungen der Lage zu minimieren und Menschenleben zu schützen, hierzu gehört es u. a. ein Lagebild zu erstellen, die Bevölkerung zu informieren und eine Krisenkommunikation sowie Stabsarbeit einzurichten.
- Im Anschluss an die Lagebewältigung sollte idealerweise eine *Nachbereitung* durch Reflexion und Speicherung der neuen Wissensbestände und gemachten Erfahrungen erfolgen. Dies bezieht sich insbesondere auf die Evaluation von Strategien, Maßnahmen sowie Zusammenarbeits- und Kommunikationsformen. Das Nachbereiten gemeinsam mit den (in der Lage entstandenen) Netzwerken bzw. Partnerorganisationen ermöglicht dabei eine umfassende Sammlung und Auswertung von Wissen sowie Ableitung von Erkenntnissen für zukünftige Ereignisse.
- *Präventiv* können in Nichtkrisenzeiten Netzwerke gepflegt und neue Kontakte hergestellt werden, die eine frühzeitige Einschätzung hinsichtlich zukünftiger Ereignisse und Risikokommunikation ermöglichen, um entsprechende Maßnahmen einzurichten.

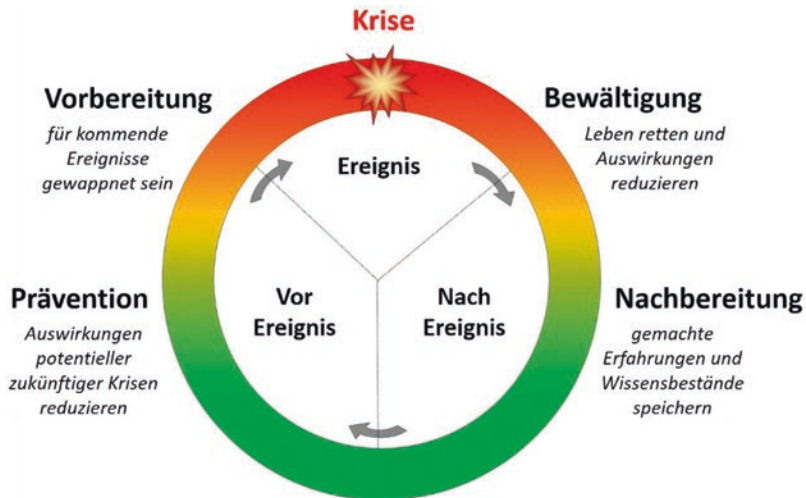


Abb. 2.1 Krisenmanagementzyklus in Anlehnung an Le Cozannet et al. 2020 [2]

- Um auf zukünftige Ereignisse bestmöglich *vorbereitet* zu sein, empfiehlt es sich, die Notfallplanung, die Prozesse sowie Ausbildungsinhalte der involvierten Personen fortwährend zu aktualisieren und anzupassen sowie die für eine Lagebewältigung notwendigen Ressourcen bereitzustellen bzw. abrufbar zu machen [1, 9, 28].

Auf die Möglichkeiten eines konstruktiven Umgangs mit Krisen im Kontext organisationsübergreifender Zusammenarbeit wird in Abschn. 3.3 und 3.4 näher eingegangen.

2.3 Organisationale Perspektiven in der Flüchtlingslage 2015/16

Jana-Andrea Frommer, Günther Epple, Yannic Schulte, Patricia M. Schütte, Frank Fiedrich, Sarah Bhatti und Elisabeth Olfemann

„Wir haben manchmal gesagt, man sollte vielleicht [den] Katastrophenalarm (...) ausrufen. Da ginge manches leichter. Also gerade solche Belegungsgeschichten [, die] immer mit ewigen Debatten und Baugenehmigungen und [was] weiß ich was einherging[en], wo wir uns [das] manchmal (...) gewünscht hatten.“ [95]

Dieses Zitat einer interviewten Person aus der Verwaltung illustriert die strukturelle Überforderung zu Beginn der Flüchtlingssituation 2015. Die beteiligten Organisationen waren während der Lagebewältigung gefordert, an sie gestellte Anforderungen zu bewältigen, die weit über den Regelbetrieb hinausgingen und die sie in dieser Form bis dato noch nicht erlebt hatten. So stellte diese Einsatzlage nicht nur für Verwaltungsbehörden, sondern auch für Akteure, die schon häufig mit größeren und schwierigen Einsatzlagen konfrontiert waren – wie etwa Hilfsorganisationen, Polizeien, Bundeswehr sowie private Sicherheitsfirmen – eine Ausnahmesituation dar [43, 59]:

- Dies betraf die Behörden und Organisationen ganz unmittelbar in erster Linie aufgrund der notwendigen *Errichtung von Infrastrukturen* zur Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen sowie den dadurch entstandenen *personellen und materiellen Engpässen*. Gleichzeitig führten das andauernde und äußerst *hohe Arbeitspensum* sowie die *psychisch belastende Einsatzsituation* – vielfach geprägt durch die jeweiligen Schicksale der Schutzsuchenden Menschen – bei Mitarbeiter*innen beteiligter Organisationen sowie Ehrenamtlichen zu erheblichen Be- und Überlastungen [44, 45, 57, 63, 72, 73, 76, 81, 89, 91–95, 98, 99].
- Ebenso bestand für die Organisationen hinsichtlich der *Zusammenarbeit mit anderen Akteuren* die Herausforderung, Kommunikationswege und -formen herzustellen (siehe dazu Kap. 3). Dies betraf zunächst die *Identifikation von Ansprechpersonen*, da durch die Art der Lage plötzlich Akteure gefordert waren zusammenzuarbeiten, die vorher kaum bis keine Berührungspunkte hatten. Vielerorts kam es zwischen den Akteuren zusätzlich zu Unklarheiten hinsichtlich *Zuständigkeiten, Kompetenzen und Hierarchieebenen* oder *rechtliche Sachverhalte* [57].
- Darüber hinaus galt es – neben der Bewältigung *interkultureller Herausforderungen* im Umgang mit Geflüchteten, u. a. aufgrund von Sprachbarrieren [48, 49, 56, 62, 71, 73, 75, 78] – die *Belange und Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung* zu berücksichtigen und einzubeziehen. Einerseits war an den SiKoMi Untersuchungsstandorten unter den Bürger*innen eine in großen Teilen friedliche und akzeptierende Stimmung festzustellen, die sich unter anderem durch eine große Hilfsbereitschaft und ehrenamtliches Engagement zeigte. Diese *Unterstützungsleistungen mussten zielführend koordiniert und betreut werden*, was gleichzeitig organisationale Kapazitäten band. Andererseits waren teilweise ebenso Verunsicherungen bis hin zu Ablehnung in der

Bevölkerung festzustellen [42, 45, 51, 52, 54, 55, 76, 78, 97–101]. So mussten die beteiligten Organisationen und Akteure vor Ort zusätzlich Schlagzeilen der *Medienberichterstattung in Relation setzen* und behördliches Handeln sowie politische Entscheidungen gegenüber der Bevölkerung erklären.

Die Akteure reagierten insgesamt mit der Anwendung einer Kombination aus vorgeplanten, strategiebasierten und ungeplanten bzw. improvisierten Handlungsansätzen [72, 73, 97]. Auf planerischer und strategischer Ebene galt es, eine zielführende Entlastung für operative Kräfte zu schaffen und die Behördenstrukturen an die Lage anzupassen, zum Beispiel durch besondere Aufbauorganisationen (BAO), Stabsarbeit sowie durch den Austausch zwischen den beteiligten Akteuren [44, 55, 57, 58, 68, 75, 77, 89, 93]. Insbesondere zu Anfang erforderte die Lagebewältigung zudem ein hohes Maß an Ad-hoc-Reaktion und Improvisation von den einzelnen Organisationen und Behörden [44, 48, 56, 61, 92]. Eine zielführende Strategie stellte dabei unter anderem die Anwendung und Anpassung bereits bestehender Werkzeuge und Konzepte dar. So wurden zum Beispiel Pläne zur Versorgung und Betreuung aus anderen Einsatzlagen auf die Flüchtlingssituation übertragen [42, 45, 47, 92].

Wie unterschiedliche (Krisenmanagement-)Akteure mit diversen an sie gestellten Aufgaben und Herausforderungen während der Flüchtlingssituation 2015/16 umgingen, zeigen die folgenden drei Beispiele aus Verwaltung, Polizei und DRK. Diese bilden zwar lediglich einen kleinen Ausschnitt ab, verdeutlichen jedoch beispielhaft die Wahrnehmung sowie Strategien zur Einsatzbewältigung.

Beispiel: Krisenorganisation in der Verwaltung [40]

Die Flüchtlingssituation 2015/16 stellte auch Verwaltungen vor große Herausforderungen. Um zu verstehen, welche Wahrnehmung und Rollen die Verwaltungen in der Lage übernommen haben, sei zunächst angemerkt, dass die Zuständigkeit für die (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen und damit auch ganz konkret für die Aufnahme, Registrierung, Unterbringung, Erstversorgung und -untersuchung auf Ebene der Landesverwaltungen lag. Anders als *klassische Krisenlagen* wie Hochwasser oder Erdbeben, bei denen Einsatzorganisationen wie beispielsweise das THW in der Hauptsache tätig werden, erfolgte eine Koordinierung hier auf Ebene der Landesverwaltungen. Eine besondere Rolle nahmen in diesem Zuge aber auch Kommunalverwaltungen ein. Die große Anzahl an Personen, die in den

Aufnahmeeinrichtungen verzeichnet wurde, gepaart mit der medialen Aufmerksamkeit über die Zustände in einigen Einrichtungen, führte bei der Bevölkerung u. a. zu den Bedürfnissen weitere Informationen zu erhalten und Hilfe bzw. Spenden anzubieten. Diese Anfragen wurden dann an die Kommunalverwaltung gerichtet, die durch die Bürger*innen als zuständige Behörde wahrgenommen wurde. In diesen kurzen Beispielen wird deutlich, welche vielfältigen Aufgaben die verschiedenen Verwaltungsebenen in der Krisenlage zu bewältigen hatten.

In den im Projekt SiKoMi geführten Interviews zeigte sich in Bezug auf das eigene Rollenverständnis der Verwaltungen, dass diese sich selbst nicht als Krisenmanagementakteur wahrgenommen haben, wenngleich sie zentrale Aufgaben übernommen haben. Mitarbeiter*innen der Aufnahmeeinrichtungen gaben bei der im Projekt durchgeführten Fragebogenerhebung an, nicht auf Krisen vorbereitet gewesen zu sein. Krisenmanagementstrukturen seien zu spät eingesetzt worden. Gleichzeitig zeichnete sich auch eine Überlastung der Verwaltungen ab, da auch der Normalbetrieb aufrechterhalten werden musste. Akteure aus Einsatzorganisationen bestätigen diesen Eindruck. Die Verwaltungsstrukturen wurden als träge, für das Krisenmanagement ungeeignet und teilweise sogar als hinderlich für das eigene Lagemanagement beschrieben. Konkret wurden hier die Brauchbarkeit und Prozesse bürokratischer Strukturen in der Krise infrage gestellt. Klassische Prinzipien wie Aktenmäßigkeit, Regelgebundenheit aber auch einzuhaltende Dienstwege und Hierarchien erschwerten kurzfristiges Entscheiden und Handeln. Die Selbstwahrnehmung der Verwaltungen als Krisenmanagementakteur, gerade in Lagen wie der Flüchtlingssituation, aber auch der Covid-19-Pandemie, erscheint grundlegend, um entsprechende Krisenmanagementstrukturen in Verwaltungen auszubauen, Personal auszubilden und Prozesse langfristig zu etablieren.

Beispiel: Krisenorganisation bei der Polizei – Aufgaben abseits des Alltagsgeschäfts

Während der Lagebewältigung 2015/16 sind auch Polizeiorganisationen gefordert gewesen, viele neu entstandene Aufgabenfelder und -bereiche wahrzunehmen, was zu einer hohen Arbeitsbelastung der Alltagsorganisation führte. So galt es hinsichtlich einer Vielzahl unterschiedlicher Belange zu improvisieren und erforderliches Wissen ad-hoc zu erarbeiten [64, 65].

Dies betraf unter anderem Herausforderungen bei der Verständigung und Kommunikation mit Geflüchteten, die beispielsweise durch spontanes Übersetzen von Mitarbeiter*innen der Partnerorganisationen, z. B. privater Sicherheitsdienste oder das Anbringen von zusätzlichen allgemein verständlichen Verkehrs- und Hinweisschildern kompensiert wurden [60, 73, 75, 76]. Ein planvolles und strategisches Vorgehen war dadurch oftmals erst im Verlauf der Lage möglich, da im Vorfeld keine Konzepte und Erfahrung mit einer solchen Einsatzlage bestanden [66, 77]. So mussten die Polizeien zum Teil sehr schnell neue personelle Kapazitäten und Organisationsstrukturen schaffen sowie Ansprechpartner identifizieren und einen regelmäßigen Austausch mit diesen herstellen [75–77]. Insgesamt kam es zu zahlreichen Konflikten in den extrem ausgelasteten Erstaufnahmeeinrichtungen, weshalb ein häufiges Eingreifen der Polizei zur Beruhigung der Situation sowie die Beratung von Unterkunftsbetreibern und anderer Organisationen hinsichtlich Konfliktprävention und Crowd Management notwendig war [60]. Überdies unterstützten abgeordnete Polizeibeamt*innen im Rahmen von Amtshilfe gegenüber Kommunalverwaltungen das Registrierungsvorgehen personell und teilweise beratend mit polizeilichen Konzepten aus anderen Lagen [70]. Hinzu kamen Aufgaben wie das Akquirieren neuer Unterkunftsliegenschaften oder auch die Organisation von Materialien, zur Versorgung der ankommenden Menschen, z. B. Betten und Hygieneanlagen. Dies erfolgte aufgrund der humanitären Notlage unter erheblichem Zeitdruck und deshalb teilweise außerhalb der regulär festgeschriebenen Dienstwege [62, 63, 65, 66].

Ebenso war die Polizei gefordert, gemeinsam mit anderen beteiligten Akteuren Sachverhalte im Rahmen von Informationsveranstaltungen für Bürger*innen transparent und objektiv darzulegen sowie Fragen zu beantworten und Verunsicherungen aufzufangen [60, 61, 70, 72, 73]. Als Sicherheitsakteur musste sie immer die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl sowohl der untergebrachten Flüchtlinge als auch der lokalen Bevölkerung berücksichtigen [73].

Beispiel: Krisenorganisation beim DRK – Anpassung und Strukturierung von Abläufen

Eine Vielzahl an Herausforderungen während des Flüchtlingseinsatzes 2015/16 ergab sich ebenso für die daran beteiligten DRK-Gliederungen.

Diese waren gefordert ihre bestehenden Abläufe und Strukturen zu erweitern und anzupassen, um angemessen und schnell auf die Umstände reagieren zu können.

Der DRK-Kreisverband Fallingbostal e.V. (KV Fallingbostal), der seit 2015 eine Notunterkunft für Geflüchtete auf einem ehemaligen militärischen Gelände nahe der Stadt Bad Fallingbostal betrieb, berichtete zum Beispiel über verschiedene Strategien im Umgang mit der Situation. Neben der Instandsetzung und Einrichtung der zuvor leerstehenden Gebäude, der Kinderbetreuung, der Koordination von Spenden und Familienzusammenführungen, war der KV Fallingbostal vor allem mit der Sicherstellung der medizinischen Versorgung der Geflüchteten betraut [44, 45].

Die Lage vor Ort war insbesondere in der Anfangsphase 2015 sehr unübersichtlich und dynamisch, sodass der Einsatz häufig durch mangelnde Vorbereitungszeit und ad-hoc Entscheidungen bestimmt war. Dies führte auch zu Herausforderungen in der Organisation der Gesundheitsversorgung, da im Vorfeld keine Informationen über den gesundheitlichen Zustand und die genaue Ankunftszeit der Geflüchteten bekannt waren [48]. Daher war es notwendig, ein Screening zu etablieren, bei dem der Gesundheitszustand der ankommenden Personen beurteilt wurde. Zur strukturierten Durchführung des Screenings wurde in der Unterkunft ein Anamnesebogen erarbeitet, anhand dessen nach Ankunft und Registrierung der Geflüchteten der allgemeine Gesundheitszustand überprüft wurde. Mittels Anamnesebogen erfolgte eine Einteilung in die vier Kategorien „Kein auffälliger Befund“, „Abklärungsbedürftige Erkenntnisse“, „Offenkundige Erkrankung“ und „Medizinische Notfallbehandlung“. Ziel dieser Maßnahmen war es, den gesundheitlichen Zustand schnell zu erfassen, z. B. Infektionskrankheiten unmittelbar zu erkennen und gegebenenfalls entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Je nach Befund erfolgte die Weiterbehandlung entweder in der vor Ort eingerichteten Sanitätsstation oder wurde in einem Krankenhaus oder einer fachärztlichen Praxis durchgeführt [8]. Anhand dieses Beispiels aus der medizinischen Versorgung zeigt sich daher exemplarisch, wie neue Abläufe und Strukturen für eine geordnete Situationsbewältigung geschaffen wurden.

Der Rückblick auf die organisationalen Perspektiven in der Flüchtlingssituation 2015/16 verdeutlicht diverse durch die Einsatzlage entstandene Herausforderungen und Handlungsbedarfe. Diese führten einerseits zu einer strukturellen Überforderung beteiligter Akteure, ermöglichten andererseits jedoch Anpassungen bereits bestehender Konzepte und Strukturen. Die im Umgang mit der Einsatzlage ad-hoc entwickelten Strategien und Maßnahmen sowie die gemachten Erfahrungen ermöglichen Lernpotentiale, vor allem hinsichtlich zukünftig ähnlicher Einsatzsituationen. Dies verdeutlicht die in Abschn. 2.2 beschriebenen Aspekte einer Krise, die nicht nur negativ, sondern auch positiv zur Organisationsentwicklung beitragen können.

2.4 Vor einer Krise – Wege zu einer krisenresistenten Organisation

Jana-Andrea Frommer und Günther Epple

„The best way to manage a crisis is to prevent a crisis“ [5, S. 33].

Krisen vollständig zu vermeiden ist zwar nicht möglich, dennoch gibt es Wege, Organisationen krisenresistent(er) zu machen. Im Folgenden liegt der Fokus darauf, welche Vorbereitungen unternommen werden können, um krisenhafte Einsatzlagen wie die Flüchtlingssituation 2015/16 oder die Covid-19-Pandemie zu bewältigen und vor allem wie beteiligte Akteure sich bestmöglich dafür wappnen können. Bedingt durch organisationale Schwachstellen aufgrund mangelnder Vorbereitung können Herausforderungen und Risiken nämlich eher zu Krisen werden. Gelingt es Organisationen, diese Schwachstellen vor einer Lage zu erkennen und darauf zu reagieren, besteht die Chance, dass bestimmte Ereignisse aus organisationaler Perspektive zukünftig weniger als Krisen wahrgenommen und als solche behandelt werden müssen. Allerdings sollte hierbei nicht außer Acht gelassen werden, dass die zu bewältigenden Herausforderungen und Risiken ebenso wie organisationale Schwachstellen sich nicht zuletzt aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen in stetigem Wandel befinden [5]. Abschließend wird das Ausbildungssystem im Katastrophenschutz skizziert, da dieses hinsichtlich der Krisenvorbereitung und Weitergabe bestehender Erfahrungswerte für viele Akteure im Bevölkerungsschutz ein zentrales Instrument darstellt.

2.4.1 Bedeutung der Einsatzvorbereitung – Rückschlüsse aus 2015/16

Jana-Andrea Frommer und Günther Epple

Während der Lagebewältigung 2015/16 konnten die beteiligten Organisationen kaum auf vorhandene Erfahrungen und Hilfsmaterialien zurückgreifen [91]. Erfahrungen aus vergangenen großen Flüchtlingsbewegungen in die Bundesrepublik, wie beispielsweise Anfang der 1990er Jahre, standen nur an wenigen Standorten zur Verfügung [14]. Dadurch konnten die beteiligten Organisationen auch meist nur auf wenige bis keine vorgefertigten Checklisten, Leitfäden und Handlungsempfehlungen für die zu bewältigende Einsatzlage zurückgreifen [51]. Gleichzeitig wurden Handlungsleitlinien von Interviewpersonen des SiKoMi-Projekts als entscheidend erachtet, um wichtige Aspekte in einer solch komplexen Lage im Blick zu behalten [44, 45, 72]. Allerdings geben die Interviewpersonen auch an, dass die wenigen Materialien, die zur Verfügung standen, nur bedingt auf die Flüchtlingslage und Situationen vor Ort übertragbar und deshalb auch nur wenig hilfreich waren [44, 48, 57]. Informations- und Handlungsdokumente, z. B. in Form von Broschüren und Leitfäden, mussten die Organisationen demnach zumeist parallel für die anhaltende Einsatzlage erstellen [45, 50, 51, 57]. Nähere Informationen zum Umgang mit Erfahrungswerten und Hilfsmaterialien werden in Kap. 4 erläutert.

Verfügbare Informationen und Wissen lagen 2015 in erster Linie personen-gebunden vor [71, 84, 85, 87, 90]. Entscheidend war es daher oftmals sich zunächst zu informieren, wer was weiß, sprich: *in Krisen Köpfe zu kennen* [88]. Zum Teil waren die Zuständigkeitsbereiche und das Aufgabenspektrum etablierter Organisationen während der Flüchtlingssituation 2015 bekannt [48, 49], jedoch gab es auch Fälle in denen diese erst noch vor Ort und im direkten Austausch in Erfahrung gebracht werden mussten [75]. So bestanden beispielsweise hinsichtlich der Kenntnisse über das Aufgabenspektrum privater Sicherheitsdienste und deren Zuständigkeiten erhebliche Wissensbedarfe [82]. Wichtig ist es deshalb, gemachte Erfahrungen in die Aus- und Fortbildung einfließen zu lassen [46] und andere Organisationsmitglieder daran teilhaben zu lassen [86]. Interviewpersonen gaben an, dass dies in effizienter Weise durch Einsatzübungen und Nachbereitungen zur Vorbereitung auf zukünftige Einsätze erfolgen sollte [58, 73], was allerdings oftmals aufgrund fehlender zeitlicher Ressourcen zu selten passiert [59, 67].

2.4.2 Vorbereitung und Stärkung der Organisation

Jana-Andrea Frommer und Günther Epple

Während einer Lagebewältigung sind Krisenmanagement-Akteure immer gefordert, schnelle Entscheidungen zu treffen. Dies geschieht während der Lage zum einen intuitiv, basierend auf Erfahrungen der Entscheider*innen und zum anderen regelgeleitet anhand festgelegter Vorgaben, beispielsweise in Form von Checklisten. Beide Entscheidungsformen können sich gegenseitig gut ergänzen und sind darauf ausgelegt, schnelle Entscheidungen zu ermöglichen, wenn auch nicht unbedingt die optimalen. Eine dritte Form, das analytische Entscheiden, wird meist in Trainings angewandt. Dabei lernen bzw. üben die Teilnehmenden anhand von Identifizierung und Evaluierung ihrer Handlungsmöglichkeiten den zur Entscheidungsfindung notwendigen Prozess. Aufgrund seines Zeitaufwands ist dieser Ansatz zwar nicht für laufende Lagebewältigungen geeignet, jedoch stellt er einen wertvollen Ansatz dar, um Krisenteams zu bestimmen und diese bereits im Vorfeld für eine Lagebewältigung einsatzfähig zu machen. Die Befähigung von Teams geschieht demnach in geeigneter Weise durch gezielte Einsatzübungen und der Identifikation geeigneter Mitglieder aus den für die Lage relevanten Fachbereichen. Durch diese Art der Vorbereitung kann bereits ein erheblicher Stressfaktor während des Einsatzes vermieden werden [5]. Dies betrifft insbesondere auch die Vorbereitung und Übung von Konzepten, Zuständigkeiten und Kompetenzen zur Einrichtung von Stabsarbeit [102], wie folgendes Zitat einer polizeilichen Interviewperson zur Lagebewältigung 2015 verdeutlicht:

„Und was an Informationen eintrifft, das muss ja auch gebündelt werden, wir müssen ein Lagebild erstellen zu dem Thema. Das wüssten wir ja auch gerne, das heißt, am Anfang, und das ist leider, leider suboptimal gelaufen, am Anfang zu schauen, wen setze ich überhaupt alles an einen Tisch. Jeder Bereich hat für sich allein was gemacht. Und das wäre, wenn das Problem nochmal auftaucht in dieser Konzentration, es wäre für mich das Allerwichtigste, die richtigen Akteure schnell an den Tisch zu holen, weg von der AAO rein in eine BAO. Dass die Fachkompetenzen langfristig gebündelt werden. Das würde ich für mich mitnehmen.“ [64]

Geeignete Lernpotentiale hierfür bieten besonders die „heißen Phasen“ vergangener Einsätze. Um möglichst gewinnbringende Lerneffekte aus den gemachten Erfahrungen zu ziehen, sollten diese im Rahmen von Einsatzübungen zusätzlich um neue und unvorhergesehene Szenarien erweitert werden [10]. Die Einbeziehung aktueller Technologie ermöglicht zudem einen vertrauten Umgang damit und erhöht somit die Chance, dass diese im Einsatz angewandt wird.

Effektives Training erfordert des Weiteren sowohl die Integration individueller Fähigkeiten und individuellen Wissens als auch der Fähigkeiten und des Wissens der Gruppe [5].

In Hinblick auf die organisationale Resilienz sind dabei neben der Mobilisierung von Ressourcen und Infrastruktur sowie der Prozess- und Handlungsfähigkeit vor allem auch die sogenannten *weichen Faktoren* (u. a. Führung, Werte, Wissen) nicht außer Acht zu lassen. Sowohl die Herstellung als auch der Erhalt organisationaler Resilienz stellen dabei eine *stetige kulturelle Aktivität* und keine einmalige Angelegenheit dar [37]. Welche Erfahrungswerte und Lernpotentiale vergangene Einsatzzlagen bieten, wird im Folgenden am Beispiel der Polizei Trier erläutert.

Beispiel: Lernen aus der Vergangenheit bei der Polizei Trier

Die Polizeiorganisation in Trier veränderte sich nach Angaben einer Interviewperson durch die Situation 2015/2016 vergleichsweise geringfügig, da bereits im Vorfeld Erfahrungswissen zu Flüchtlingssituationen in der Organisation existierte. Bereits zu Beginn der Flüchtlingssituation 2015 bestanden in Trier demnach polizeiliche Strukturen und Erfahrung im Bereich der Aufnahmeeinrichtung für Asylbegehrende (AfA). Diese stammen vor allem aus der Zeit der Flüchtlingssituation in Deutschland Anfang der 1990er Jahre [60, 61].

Das bestehende Wissen und hinzugewonnene Erfahrungen wurden über die Jahre stetig aktualisiert und die Organisationsstruktur entsprechend angepasst, beispielsweise wurde die Anzahl des eingesetzten Personals je nach Zahl der Asylsuchenden entweder reduziert oder erhöht. Des Weiteren gibt es in der Aus- und Fortbildung der Polizei Rheinland-Pfalz seit Anfang der 1990er bestehende Seminarkonzepte zum Themenbereich Interkulturalität. Diese wurden 2015 wieder eingerichtet und gemeinsam mit der Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz und der Polizeiseelsorge aktualisiert, um die Beamt*innen bestmöglich auf die Situation vorzubereiten. In den Seminaren wird u.a. über unterschiedliche Herkunftsländer geflüchteter Personen sowie spezifische kulturelle und religiöse Gegebenheiten informiert. Ein zentrales Thema ist dabei ebenfalls die Darstellung und Vermittlung der Rolle der Polizei als zuständige staatliche Organisation sowohl für die Sicherheit der Menschen als auch die Durchsetzung der Rechtsordnung [60, 61]. Hinsichtlich der 2015/16 gemachten Erfahrungen und deren Anwendung für zukünftige Lagen am Standort Trier äußerte sich eine Interviewperson wie folgt:

„Das war eine Erfahrung, die man gemacht hat. Die ist in dem täglichen [...] Berufsleben mit eingeflossen. Gleichwohl muss ich ja dann auch feststellen, dass es sich bei uns wieder wesentlich beruhigt hat, also auf das Niveau wieder zurückgegangen ist, wie es vorher war. Ich wage mal zu behaupten, wenn denn jetzt nochmal so eine Lage kommt, [...] wird man sich wieder an die, denke ich, an die Dinge erinnern, die man da mitmachte. Sowohl die positiven als auch die negativen. Und behaupte auch mal, dass wir dann der Flüchtlingswelle, wenn sie dann nochmal [...] in der Heftigkeit kommt, dann eher gewachsen sind, weil es ja dann von dem Erfahrungswissen lebt“ [61]

Von Vorteil war zudem, dass die interorganisationale Zusammenarbeit von der Polizei Trier als ein zentrales Aufgabenfeld verstanden und in der Praxis als *vernetzter Ansatz* seit Jahren umgesetzt wird. Die Vernetzung der Akteure in Trier ist einer Interviewperson zufolge unter anderem deswegen so erfolgreich gewesen, weil das Netzwerk bereits über die Jahre hinweg wachsen konnte und persönliche Kontakte durch die stetige Präsenz im Alltagsgeschäft der AfA gefestigt waren [61].

2.4.3 Das Ausbildungssystem im Katastrophenschutz

Franz Peter

Ein zentraler Baustein der resilienten Sicherheitsarchitektur und wichtiger Aspekt einer nachhaltigen Krisenvorsorge ist das Ausbildungssystem des deutschen Katastrophenschutzes, in welchem die Einsatzkräfte und Führungskräfte der Hilfsorganisationen ausgebildet werden. Die größte Herausforderung des Ausbildungssystems liegt in der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und der Trennung von Zivilschutz auf Bundesebene und Katastrophenschutz auf Länderebene. Da die Hoheit über den Katastrophenschutz auf Länderebene angesiedelt ist, ergeben sich 16 Brand- und Katastrophenschutzgesetze. Diese Brand- und Katastrophenschutzgesetze und die darin skizzierten Ausbildungsinhalte sind qua föderalem Rechtspositivismus nicht zwingend aufeinander abgestimmt, was bei überregionalen Lagen zu Herausforderungen im Einsatz führen kann. Die Umsetzung der Ausbildungsinhalte obliegt den Hilfsorganisationen, die Leitfäden erarbeiten, um die erforderlichen Kompetenzen an ihre Einsatzkräfte zu vermitteln. Für Hilfsorganisationen bedeutet dies, dass die Einsatzkräfte unterschiedlich ausgebildet sind, was auch den Wechsel der zumeist ehrenamtlich Helfenden zwischen den Organisationen erschwert.

Im Rahmen des WAKE-Projektes wurden von der Johanniter-Akademie Mitteldeutschland Interviews mit Einsatzkräften geführt und ein Workshop zur Ausbildung im Bevölkerungsschutz abgehalten. Auf Basis dieser Interviews und der interorganisationalen Zusammenkunft können zwei wichtige Erkenntnisse gezogen werden. Erstens plädieren die Einsatzkräfte der BOS für eine stärkere Harmonisierung² der Ausbildungsinhalte zwischen und innerhalb der Organisationen, um die Vernetzung zu stärken und Barrieren im Einsatz abzubauen. Zweitens lässt sich trotz der erstgenannten Herausforderung eine bis dato gute fachdienstliche Ausbildung konstatieren, die einen reibungslosen technischen, medizinischen und logistischen Ablauf garantiert. Diese Ausbildung in den Fachdiensten der Hilfsorganisationen steht jedoch gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen, wie dem demografischen Wandel und heterogener werdenden Zielgruppen [32] gegenüber. Dennoch hat die Flüchtlingssituation 2015/16 gezeigt, dass der Fokus in der Ausbildung neben den fachdienstlichen Aspekten vermehrt in der Vermittlung von sozialen und interkulturellen Kompetenzen liegen muss. Diese Kompetenzen sind wichtig, um den Bevölkerungsschutz und dessen Ausbildungssystem auf mögliche migrationsbezogene Herausforderungen der Zukunft vorzubereiten.

In diesem Unterkapitel wurde aufgezeigt, dass Organisationen durch die gezielte Vorbereitung in Nichtkrisenzeiten ihre Resilienz und somit ihre Handlungsfähigkeit während einer Lage stärken können. Der Einsatznachbereitung und dem Lernen aus vergangenen Lagebewältigungen kommen hierbei eine entscheidende Rolle zu. Hierfür können u. a. gesammelte Erfahrungen aufgearbeitet, mögliche Krisenteams für zukünftige Einsätze bestimmt und Wissen in die Aus- und Weiterbildung einbezogen werden.

2.5 Aufbau von Kommunikationswegen und Organisationsstrukturen

Jana-Andrea Frommer

Eine zentrale Herausforderung bestand für die in die Bewältigung der Flüchtlingssituation 2015/16 involvierten Organisationen darin, ihre Informationsbedarfe soweit möglich selbst einzuholen. Insbesondere zu Anfang bestanden hierfür nur

²Zur weiterführenden Auseinandersetzung mit der Harmonisierung in der Ausbildung des Bevölkerungsschutzes siehe. [19]

wenige bis keine geeigneten Strukturen oder übergreifende Plattformen. Das Einholen relevanter Informationen erfolgte zum einen in erster Linie durch persönlichen Austausch mit Geflüchteten, Bevölkerung sowie Partnerorganisationen vor Ort [54, 62, 63, 67, 92, 96, 97], zum anderen durch das Hinziehen von aktuellen Nachrichtenmeldungen u. a. aus Presse, Radio, Fernsehen und Internet [72, 78, 84].

Beispielsweise berichteten Interviewpersonen der Polizei von erheblichen Informationsdefiziten hinsichtlich personenbezogener Daten asylsuchender Personen. Dies betraf u. a. die Daten vulnerabler Gruppen, wie unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge, die im Falle eines Verschwindens ohne diese personenbezogenen Daten nur schwer aufzufinden bzw. zu identifizieren waren. Ebenso galt dies für soziokulturelle Daten, was die Vorausplanung hinsichtlich einer adäquaten und bedürfnisorientierten Unterbringung zusätzlich erschwerte, da nicht bekannt war, welches Geschlecht, Alter oder nationale Zugehörigkeit die Menschen besaßen. In Hinblick darauf wäre retrospektiv ein umfassenderer Austausch mit anderen Behörden und Organisationen wünschenswert gewesen [60, 64, 78]. Für einen solchen Austausch und das gezielte Einholen von Informationen mussten teilweise erst organisationale bzw. personelle Strukturen geschaffen werden, beispielsweise in Form von Organisationseinheiten oder der Einrichtung von Stabsarbeit [59, 64, 75, 76, 87]. Später etablierten sich zusätzlich andere Formen der Informationsweitergabe- und Gewinnung, zum Beispiel über eingerichtete Webseiten und die Veröffentlichung bzw. Versendung von regelmäßigen Newslettern [55, 101]. Des Weiteren wurden Vertreter*innen der Organisationen in interorganisationale Krisenstäbe und Besprechungsrunden entsandt, wodurch ein vereinfachter Informationsaustausch erfolgte [58, 59, 63]. Welche Möglichkeiten zum Netzwerkaufbau bestehen und nähere Erläuterungen zur Stabsarbeit werden im Folgenden ausgeführt.

2.5.1 Kommunikation und Netzwerkaufbau

Jana-Andrea Frommer

Bei der Gewinnung von Informationen während einer Lagebewältigung, wie der Flüchtlingssituation 2015/16, kommt vor allem den Netzwerken involvierter Akteure eine bedeutende Rolle zu. Eine gute Vernetzung der Organisationen untereinander führt dazu, dass Informationen leichter eingeholt und Problemstellungen besser verstanden werden können. Hierzu müssen Organisationen entsprechende Verbindungen aufbauen, um die für die Lagebewältigung relevanten Daten und

Informationen zu gewinnen. Dies betrifft sowohl ihre *internen* als auch *externen* Netzwerke:

- *Interne Netzwerke* bestehen aus Personen, die der eigenen Organisation angehören. Dabei werden die Kontakte und das Netzwerk einzelner Organisationsmitglieder zu einer Teamressource, beispielsweise indem diese anhand von Kontaktlisten mit Erreichbarkeiten dokumentiert und so anderen Teammitgliedern zugänglich gemacht werden.
- *Externe Netzwerke* beziehen sich auf alle für die Lagebewältigung relevanten Personen außerhalb der eigenen Organisation, z. B. in den Partnerorganisationen, der Politik oder den Ministerien, der betroffenen Gruppe oder der Bevölkerung. Zielführend ist dabei, für die unterschiedlichen Akteure jeweils Ansprechpersonen zu identifizieren oder diese gemeinsam festzulegen, um einen einfacheren und qualitativ hochwertigen Informationsfluss zwischen ihnen zu ermöglichen [5].
- Informationen einzelner Personen oder auch Organisationen können nur genutzt werden, wenn diese auch kommuniziert werden. Allerdings entsteht durch Kommunikation gleichzeitig eine erhöhte Komplexität: Zum einen durch die Sachebene der Informationen und zum anderen durch die soziale Interaktion der Gruppe, die durch Meinungen, Werte und Ziele der beteiligten Personen gekennzeichnet ist. Für ein effizientes Erarbeiten von Problemlösungen und Ableiten von Handlungsmöglichkeiten ist es deshalb wichtig, dass der Kommunikationsaufwand den Nutzen für die Sachebene aufwiegt [36]. Hierzu benötigt es funktionierende Teams – sie sind essentiell, um Krisen zu bewältigen. Die beteiligten Personen sind gefordert zu kooperieren und teaminterne Konflikte – die meist zwangsläufig aufkommen – zu lösen. Konflikte entstehen, wenn die Beteiligten in ihrem Handeln voneinander abhängig sind, jedoch unterschiedliche Ziele verfolgen. Eine weitere Konfliktquelle besteht in der Organisationskultur, beispielsweise dann, wenn der etablierte Kommunikationsstil dazu tendiert, so wenig Informationen wie möglich zu teilen, jedoch Zusammenarbeit und Transparenz gefordert sind [5]. Für die Ermöglichung eines sicheren Organisationshandelns ist es notwendig, Informationen sowohl über potenzielle als auch tatsächliche Sachlagen und Bedingungen zu sammeln und für die weitere Nutzung auszuwerten. Hierfür benötigt es eine Organisationskultur, die ihre Mitglieder dazu motiviert Informationen, wie beispielsweise Beobachtungen oder eigene Fehlhandlungen, zu kommunizieren. Dies kann dadurch erleichtert werden, dass Organisationsmitglieder über eine klare Vorstellung verfügen, mit welchen

Konsequenzen ein Teilen von Informationen verbunden ist [12]. Schließlich treffen Einsatzkräfte ihre Entscheidungen auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Informationen. Nur durch eine funktionierende Kommunikation können die benötigten Informationsbedarfe ständig aktualisiert und angepasst werden. Somit ist vor allem die Organisationsführung gefordert, getroffene Entscheidungen und beschlossene Maßnahmen mitzuteilen, da das Handeln jedes Organisationsmitglieds Auswirkungen auf die Lageentwicklung haben kann [26]. Welche Strukturen sich zur Informationsgewinnung und zum Netzwerkaufbau für Polizeiorganisationen während der Flüchtlingssituation 2015/16 bewährt haben und zum Teil langfristig etablierten, wird in nachfolgendem Beispiel dargestellt.

Beispiel: Anpassung von hierarchischen Strukturen

Für die Polizeiorganisationen waren der Aufbau sowie die Nutzung bestehender Netzwerke während der Lagebewältigung 2015/16 ein zentraler Aspekt zur Gewinnung tagesaktueller, relevanter Informationen [60–62, 65, 67, 69, 71, 73, 75, 76, 78]. So sind durch verschiedene Gelegenheiten neue persönliche Kontakte mit Mitarbeiter*innen von Partnerorganisationen entstanden, die zum gegenseitigen Nutzen hinsichtlich des Treffens von Entscheidungen und Maßnahmen zur Lagebewältigung beitrugen. Dabei wurden im direkten und informellen Austausch zum Teil polizeiliche Hierarchien und übliche Dienstwege außer Acht gelassen, um dringende Probleme und notwendige Bedarfe schnell und möglichst unbürokratisch lösen zu können. Ein anderes Vorgehen hätte nach Einschätzung einer Interviewperson in manchen Situationen aufgrund von Verzögerungen andernfalls zu deren Verschlimmerung beigetragen. Demnach war ein positiver Aspekt der Zusammenarbeit während der Lagebewältigung 2015/16, dass die inner- und überbehördlichen Hierarchien durch die Ausnahme-situation zum Teil abgeflacht wurden. Auf diese Weise war eine direkte Kommunikation und Absprache unabhängig von Organisationszugehörigkeiten oder Dienstgraden möglich, was angesichts der Lage zu einem effizienten bzw. zeitsparenden Arbeiten beitrug [62, 72, 76].

„Und das war in dieser, ich sage jetzt mal Notsituation, ja war [...] eine menschliche Notsituation, die wir hier hatten. Wirklich faszinierend, und war wirklich schön zu sehen, dass es auch mal unbürokratisch und schnell und unkompliziert geht, selbst wenn es um Gelder geht, wenn es um Personal geht, oder um eine schnelle Entscheidung [...]“ [62]

Um die Zusammenarbeit aufgrund feststehender hierarchischer Strukturen bzw. Meldewege nicht zu behindern, ist es demnach hinsichtlich des Austausches zwischen Behörden notwendig, mehr Freiheiten für Polizeibeamt*innen zu schaffen, um angemessene Absprachen treffen zu können [62, 72, 76]. Als zielführend hat sich an einem Standort aus diesem Grund eine an die Lage angepasste Delegation von Verantwortungs- und Kompetenzübertragung innerhalb eines klar abgestimmten Zuständigkeitsbereichs bewährt. Dadurch wussten die Beamt*innen innerhalb ihrer Dienstfunktion, was zu tun ist und konnten im jeweiligen Aufgabenbereich entsprechend ihrer Vorgaben frei agieren. In der Lage 2015/16 erwies sich deshalb unter anderem auch die Einrichtung eines polizeilichen Koordinierungsstabs als geeignet, um zusätzliche Hierarchiegliederungen zu schaffen bzw. auf bereits bestehende Ebenen aufzubauen und diese zu erweitern. Dieses Vorgehen schaffte Sicherheit und Vertrauen in die Organisationsstruktur bei den Beamt*innen, wodurch die Arbeitsfähigkeit und -leistung während der Lagebewältigung gewährleistet blieb.³

2.5.2 Stabsarbeit

Jana-Andrea Frommer und Günther Epple

Die Einrichtung eines Stabs gilt als bewährtes Mittel bei der Bewältigung krisenhafter Einsatzlagen [16, 18, 23, 38]. Eine temporäre Unterstützung in Form von Stabsarbeit erweist sich als sinnvoll, wenn ein erhöhter Bedarf an Koordination und einheitlicher Führung vorhanden ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine hohe Anzahl eingesetzten Personals und Technik involviert sind, wenn Grenzen der Zuständigkeit überschritten werden, wenn ein sehr hohes Informationsaufkommen herrscht, wenn ein schnelles Zusammentragen von Spezialwissen gefordert ist sowie wenn Ressourcen auf lokaler Ebene nicht ausreichen und übergreifend mobilisiert und organisiert werden müssen. Stabsarbeit stellt somit eine Erweiterung an Stärke und Unterstützung dar, die eine Einzelperson nicht leisten könnte. Ein Stab hat die Aufgabe zu beobachten und adäquate

³Aussagen von Teilnehmenden im Rahmen eines polizeilichen SiKoMi-Praxisworkshops der Deutschen Hochschule der Polizei am 04. Februar 2021.

Vorbereitungen für die Zukunft zu treffen. Dabei steht vor allem die beratende Komponente durch Organisationseinheiten im Vordergrund, die entweder ständig oder anlassbezogen unterstützen. Des Weiteren kann ein Stab die Koordination sowie Kooperation und den Informationsaustausch mit angrenzenden Stäben und Partnerorganisationen ermöglichen [23].

„Es sitzt dann ja für jeden Zuständigkeitsbereich, also ärztlicher Leiter, der Personal-, Nachschubbeschaffung, sitzt also jeweils ein fester Ansprechpartner in diesem Führungsstab. Und es finden also zwei Mal täglich Lagebesprechungen statt. Wir hatten die morgens um neun und nachmittags um 15 Uhr. Da wurden also alle wesentlichen Themen erörtert. Sodass also eigentlich das gesamte Führungspersonal wirklich auch auf dem neusten Informationsstand war. Das gehört auch einfach dazu für einen geordneten Ablauf in einer solchen Lage.“ [59]

Krisenstäbe werden sowohl auf lokaler, regionaler als auch nationaler Ebene berufen und für viele Arten von Situationen eingesetzt, auch für jene, die eher den Bereichen der Katastrophe oder des Notfalls zuzuordnen wären. Dabei weist jede Behörde und Organisation mit Sicherheitsaufgaben (BOS) ihre eigenen Besonderheiten auf. Ferner bestehen für die unterschiedlichen Stäbe unterschiedlichste Rahmenbedingungen. Trainiert wird Stabsarbeit zum Beispiel an der zentralen Aus- und Fortbildungseinrichtung Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) oder der strategisch und politisch-administrativen *Länder- und Ressortübergreifenden Krisenmanagement-übung (LÜKEX)*. Hierfür existieren entsprechend auf allen Ebenen hauptamtliche Expert*innen [16, 23]. Darüber hinaus wird durch sogenannte Stabsrahmenübungen ein Bewusstsein für den Leistungskatalog der verschiedenen Organisationen geschaffen, um in Einsatzlagen vorbereitet zu sein [35].

In diesem Unterkapitel wurden Strukturen und Kommunikationswege, mit Fokus auf Netzwerken und Stabsarbeit, beleuchtet. Dabei zeigte sich u. a., dass im Rahmen des Flüchtlingseinsatzes Informationsdefizite bestanden, diesen jedoch durch das Hinzuziehen verschiedenster Quellen teilweise entgegnet werden konnte. Zudem wurde deutlich, dass es in einer Krise hilfreich sein kann, gewohnte oder geregelte Wege der Kommunikation anzupassen, um bspw. *über den kurzen Dienstweg* Anliegen zu klären und Informationen zu beschaffen.

„Die folgende Übung verschafft durch verschiedene Reflexionsfragen einen Eindruck darüber, wie Ihre Organisation Informationen beschafft und mit diesen umgeht.“

Tab. 2.3 Reflexionsfragen zum organisationalen Umgang mit Informationen

Fragen	Notizen
Welche Informationen und Daten benötigt meine Organisation?	
Welche Informationsquellen kann meine Organisation nutzen? Welche Informationsquellen sollten in Zukunft zusätzlich genutzt werden können?	
Welche Möglichkeiten gibt es in meiner Organisation(-sstruktur), Informationen systematisch einzuholen?	
Welche Möglichkeiten gibt es in meiner Organisation, gewonnene Informationen systematisch und übersichtlich aufzubereiten, darzustellen und anderen zugänglich zu machen?	
Welche Mitglieder meiner Organisation können als Ansprechpersonen nach außen fungieren?	
Welche Möglichkeiten gibt es in meiner Organisationsstruktur, schnell zielgerichtete Maßnahmen aus gewonnen Informationen abzuleiten?	
Wie sollte die Kommunikation in meiner Organisation gestaltet sein, um einen optimalen Informationsfluss zu gewährleisten? Welche Verbesserungspotentiale gibt es diesbezüglich in der Kommunikationskultur meiner Organisation?	

Übung: Beschaffung und Umgang meiner Organisation mit Informationen

Stellen Sie sich vor, ihre Organisation ist gefordert für einen Einsatz, ähnlich der Flüchtlingssituation in den Jahren 2015/16, ein Lagebild zur erstellen und zielgerichtete Maßnahmen abzuleiten (Tab. 2.3):

2.6 Die Krise frühzeitig überblicken

Jana-Andrea Frommer und Günther Epple

Zu Anfang einer jeden Einsatzlage gilt es die sogenannte *Chaosphase* möglichst frühzeitig zu überwinden. Das bedeutet dafür zu sorgen, dass alle beteiligten Akteure ein gemeinsames Verständnis über Zielsetzung, eigene sowie gemeinsame Aufgaben und Prozesse gewinnen [31]. Ebenso wie Spontanlagen (z. B. Amokläufe, Schadenslagen) sind Großereignisse, wie die Flüchtlingssituation 2015/16, durch eine hohe Komplexität, Dynamik und unzureichende Informationslage charakterisiert [25] – allerdings aufgrund des Umfangs in einer

zeitlich erheblich ausgedehnten Dimension. So benötigte es 2015/16 vielerorts mehrere Wochen bis die Einsatzlage geordnete Strukturen annahm [44–48, 51–53, 56, 58, 59, 61, 73, 74, 80, 81, 91, 92, 95, 97–99]. Zunächst wurde größtenteils ad-hoc entschieden und auf diese Weise auf die chaotische und unübersichtliche Situation reagiert, wobei die damit verbundenen Folgen für den weiteren Lageverlauf teilweise kaum einzuschätzen waren. In der ersten Akutphase zielten Entscheidungen und Handlungen jedoch in erster Linie darauf ab, schnellstmöglich menschenwürdige Verhältnisse zu schaffen, indem z. B. zusätzliche Zelte auf Unterkunftsgeländen errichtet wurden (Devise: „Einfach machen“, um Dinge schnell in Gang zu setzen) [53, 75, 83, 86, 91, 94].

„Erschwerende Rahmenbedingungen während des Einsatzes sind die oft unklare Lage und der meist hohe Zeit-, Entscheidungs- und Handlungsdruck. Die handelnden Personen haben innerhalb kurzer Zeit viele und komplexe Entscheidungen zu treffen, wobei diese und die aus ihnen resultierenden Handlungen wiederum die Einsatzsituation und damit den Einsatz selbst beeinflussen.“ [26, S. 20].

Komplexe Problemstellungen, wie sie sich insbesondere zu Anfang einer Krise ergeben, erfordern auf psychologischer Ebene von den beteiligten Akteuren zunächst einmal eine Vereinfachung und Reduktion einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren der Lage auf das für sie Wesentliche. Dies ist besonders herausfordernd, da sich die Komplexität zusätzlich durch folgende Merkmale von einfachen Problemstellungen abhebt [15, 21]:

- Zusätzlich zur Vielzahl an Faktoren, sind diese nicht nur jeweils einzeln miteinander verbunden, sondern regelrecht miteinander vernetzt und beeinflussen sich somit wechselseitig.
- Die Situation zeichnet sich durch eine Dynamik, d. h. durch Lageveränderungen über die Zeit hinweg, aus. Diese zwingen die problemlösenden Beteiligten einerseits zu Entscheidungen und andererseits werden durch getroffene Maßnahmen neue Prozesse in Gang gesetzt.
- Oftmals besteht in komplexen Situationen ein Informationsmangel bei den problemlösenden Beteiligten, da nicht alle Faktoren bekannt sind. Dies erfordert eine stetige Informationsbeschaffung und das Treffen von Entscheidungen trotz Informationsdefizit.
- Während des Einsatzes gibt es eine Vielzahl an Zielsetzungen, die es zur gleichen Zeit zu verfolgen gilt.

Neben einer humanitären Krise für die geflüchteten Menschen kam es aufgrund der Flüchtlingssituation 2015/16 in Deutschland zu einer Überforderung der öffentlichen Verwaltung, Organisationen und Infrastrukturen (siehe auch Kap. 1). Als Gründe sind u. a. ein erheblicher Mangel an Personal in den Behörden und Organisationen sowie an räumlichen Unterbringungsmöglichkeiten für Asylsuchende zu nennen [22]. Hinzu kommen bei Großereignissen, wie der Flüchtlingslage 2015/16 oder der Covid-19-Pandemie, erhöhte Anforderungen an den Einsatz, da sie aufgrund hoher Gesamtanforderungen zunächst durch eine äußerst eingeschränkte Handlungsfähigkeit sowie einen hohen personellen Bedarf und Flexibilität gekennzeichnet sind. Aus diesem Grund benötigt diese Art von krisenhaften Einsätzen eine spezielle Organisationsstruktur [24]. Einsatzorganisationen, wie Polizei, Feuerwehr oder Rettungsdienste, basieren prinzipiell auf zwei unterschiedlichen formalen Strukturen der Aufbauorganisation: einer bürokratischen Bereitschaftsstruktur sowie einer flexiblen Einsatzstruktur. Zu Routinezeiten bzw. im Tagesgeschäft greift somit eine Allgemeine Aufbauorganisation (AAO) und bei Sonderlagen eine Besondere Aufbauorganisation (BAO). Grundsätzlich wechselt die Organisationsform aber nicht vollständig, sondern nur teilweise. Dadurch bleibt die Struktur je nach Einsatz skalierbar und kann sich bzgl. ihrer Führungsorganisation an die Anforderungen der Lage anpassen [26].

Gerade bei längerfristigen und komplexen Lagen, die mit einer ausgeprägten Verwaltungsstruktur einhergehen, besteht die Herausforderung darin, dass Einsatz- und Verwaltungsstruktur sich nicht gegenseitig behindern, da sie grundsätzlich andere Zielsetzungen verfolgen. Dies verlangt den Akteuren eine Integrationsleistung im Spannungsfeld des Einsatz- und Verwaltungshandelns ab. In diesem Spannungsfeld müssen Organisationen *strukturell* entsprechende Voraussetzungen schaffen, um schnell ein geordnetes Einsatzhandeln zu ermöglichen und gleichzeitig Raum für situatives und flexibles Vorgehen zu schaffen. Darüber hinaus umfassen die Einsatzstrukturen derart komplexer Einsätze die Beteiligung und *Zusammenarbeit* mehrerer Behörden, Organisationen und Akteure, die berücksichtigt werden müssen. Aus diesem Grund kommt der Koordination eine hohe Bedeutung zu, um Kooperationen an Schnittstellen zu identifizieren und Aufgaben arbeitsteilig und zielgerichtet zu bewältigen. Hierbei ist zusätzlich der Abruf spezifischer *Fähigkeitspotentiale* der beteiligten Akteure unerlässlich, um die Lage erfolgreich bewältigen zu können (siehe Abb. 2.2) [26].

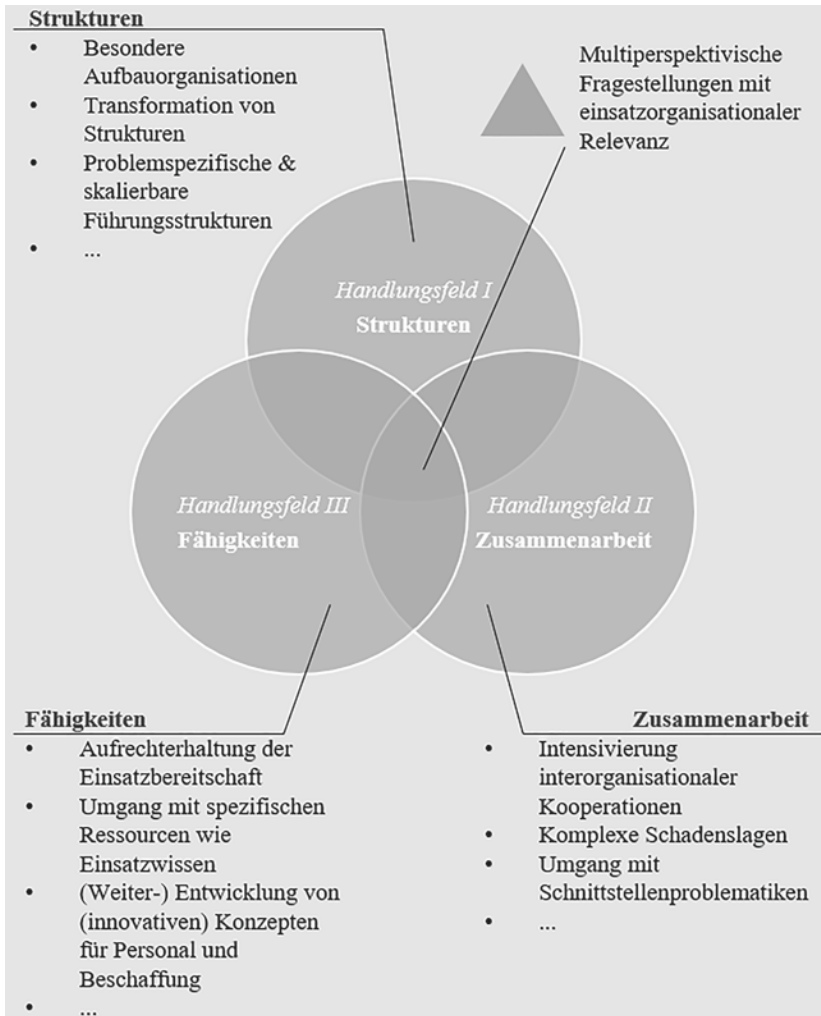


Abb. 2.2 Handlungsfelder für Einsatzorganisationen nach Kern et al. (2020) [27, S. 432]

2.6.1 Zentrale Themenfelder am Beispiel der Flüchtlingsituation 2015/16

Jana-Andrea Frommer, Patricia M. Schütte, Malte Schönefeld,
Elisabeth Olfermann und Sarah Bhatti

Die Flüchtlingsituation 2015/16 hat gezeigt, dass es bei der Versorgung und Unterbringung von Geflüchteten eine Vielzahl an Faktoren und Rahmenbedingungen zu beachten gilt. Diesen musste zum Teil ad-hoc während der Lage begegnet werden. Eine damit verbundene Überforderung und Überlastung der beteiligten Akteure drückt sich vielfach in dem Begriff der sogenannten *Chaos-phase* aus, die insbesondere zu Anfang das Lagegeschehen bestimmte. Um einen solchen Zustand zukünftig zu verkürzen ist es essentiell, die für den Einsatz notwendigen Maßnahmen von Anfang an zu beachten und ebenso passende Lösungsansätze zu finden [41].

Tatsächlich handelt es sich bei Flüchtlingsunterkünften um besonders vulnerable Einrichtungen, in denen viele Menschen unterschiedlichster Herkunftsländer mit diversen Bedürfnissen und zum Teil schweren Traumata auf engstem Raum untergebracht sind [6]. Neben der Errichtung und Einrichtung geeigneter Unterkünfte war es notwendig, diese insbesondere in den Jahren 2015/16 vielfach durch Angriffe von außen zu schützen [104]. Zugleich erschwerten unzureichende Registrierungs- und Identitätsfeststellungen zu Anfang der Situation die Aufklärung von Straftaten durch Geflüchtete [76]. Hinzu kam ein erheblicher Mangel an professionellen Sprachmittler*innen, um zwischen Mitarbeiter*innen beteiligter Akteure und Geflüchteten zu vermitteln [48, 49, 60, 71, 73]. Des Weiteren mussten zusätzliche Aspekte, wie Krisenkommunikation durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, von beteiligten Organisationen vorbereitet und umgesetzt werden [6]. Diverse zentrale Aspekte und Themenfelder werden im Anschluss an eine Übung zu eigenen Vorüberlegungen im Folgenden ausgeführt und mit Beispielen aus den Erfahrungen der Flüchtlingsituation 2015/16 erläutert. Sie greifen im Sinne einer grundsätzlichen Checkliste zentrale Themenbereiche einer Situation mit hohem Flüchtlingsaufkommen (ähnlich der Situation 2015/16) auf, die individuell ergänzt werden sollten. Diese erheben allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern dienen lediglich dem ausschnitthaften Überblick und lassen sich in Teilen auch auf andere Lageszenarien übertragen.

Tab. 2.4 Reflexion geeigneter Strukturen und Maßnahmen

Fragen	Notizen
Welche Themenfelder/Bereiche betreffen meine Organisation?	
Auf welche internen Strukturen und Konzepte kann zurückgegriffen werden?	
In welchen Bereichen besitzt meine Organisation Fachexpertise?	
In welchen Bereichen benötigt meine Organisation zusätzliche Unterstützung/ Fachexpertise?	

Übung: Meine Organisation in der „Chaosphase“

Eine frühzeitige Einrichtung geeigneter Strukturen und die Durchführung geeigneter Maßnahmen kann zukünftige Chaosphasen verkürzen und eine Überforderung der beteiligten Organisationen und Behörden reduzieren, damit eine zielgerichtete humanitäre Hilfe schnell gewährleistet werden kann. Stellen Sie sich vor, Sie müssten geeignete Strukturen für die Unterbringung und Versorgung aufgrund großer Fluchtbewegungen gewährleisten, woran muss Ihre Organisation von Anfang an denken bzw. was gilt es frühzeitig zu beachten? (Tab. 2.4)

Personal

Neben einer hohen Anforderung hinsichtlich der Führung und dem Wechsel in Stabs- und BAO-Strukturen aufgrund der Lagekomplexität ist für die Mitarbeiter*innen diverser Organisationen insbesondere auch der Wechsel von einem Regelbetrieb in einen Sonderbetrieb herausfordernd (siehe auch Abschn. 3.3). Oftmals ist das Arbeiten im Sonderbetrieb mit deutlich erhöhtem Zeit- und Arbeitsaufwand für Einsatzkräfte verbunden. Dies erfordert meist einen deutlich höheren Personalbedarf, auch hinsichtlich Fachkenntnissen, sowie das Zurückstellen persönlicher Interessen der Mitarbeiter*innen. Darüber hinaus zeigt sich dahingehend ein erheblicher Unterschied zwischen Sicherheitsbehörden und zivilen Akteuren, dass Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) überwiegend mit festangestellten Mitarbeiter*innen arbeiten, wohingegen zivile Einsatzorganisationen größtenteils auf ehrenamtliche Mitarbeiter*innen angewiesen sind. Um diesen Anforderungen zu begegnen, müssen Einsatzkräfte durch fortwährende Schulungen und Übungen auf Einsätze und Tätigkeiten, wie die Stabsarbeit, vorbereitet und möglichst früh hinzugezogen werden [24]. Um

die Anforderungen im Sonderbetrieb und die Herausforderungen für die Mitarbeitenden zu verdeutlichen, folgen zwei Beispiele, zum einen aus der privaten Sicherheit, zum anderen aus der Verwaltung.

Beispiel: Private Sicherheit als eine Art (gewerbliche) Amtshilfe

In der Flüchtlingssituation 2015/2016 waren gewerbliche Sicherheits- und Ordnungsdienstleister an vielen Stellen gefordert und eingesetzt: Ob beim Objektschutz und der Bewachung des Geländes bspw. vor Ämtern wie dem LAGeSo, vor AE, bei der Personenlenkung vor Gebäuden oder in Einrichtungen und Unterkünften zu deren Schutz. Private Sicherheitskräfte übernahmen viele Aufgaben, welche die behördlicherseits gelenkten Prozesse des integrierten Flüchtlingsmanagements flankierten. Da sich auch für die privaten Kräfte an vielen Stellen aufgrund der teils chaotischen Lage ad hoc Aufgaben entwickelten, besonnen sich einige auf Vorgehensweisen des Improvisierens, um mit spontanen Behördenanfragen umzugehen und womöglich eine Art „(gewerbliche) Amtshilfe“ zu leisten. Ein Interviewpartner aus einer Liegenschaft in Niedersachsen spricht es an:

„Improvisieren gehört ja faktisch zu unserem Tagesgeschäft, also gerade bei diesen Lagen. (...), wo man sagen kann, dass wir improvisieren mussten (...), wir haben ja in den Nachtstunden, wenn von den öffentlichen Stellen keiner da war, die Erstaufnahme im Prinzip selbst abgewickelt. Das heißt, wir haben die Erfassungen gemacht der ankommenden Flüchtlinge, wir haben denen eine Erstausrüstung gegeben (...).“ [82]

Neben den formal beauftragten Aufgabenstellungen (s. o.) verweist der Interviewpartner außerdem darauf, dass sie eine Vielzahl von Dienstleistungen auch im Laufe der Lageentwicklung noch übernahmen, für die andere Organisationen in der Lage keine Kapazitäten hatten:

„Als es sich dann ein bisschen beruhigt hatte, wir waren zwischendurch auch und wir sind dann auch nach wie vor in anderen Regionen Deutschlands tätig gewesen, kamen dann bestimmte Servicedienstleistungen dazu, weil z.B. die Flüchtlinge einfach schlicht nicht wussten, wie man eine Waschmaschine bedient, (...). Und das führte zu einigen technischen Problemen, daraufhin hat man gesagt: Also jetzt waschen die Sicherheits-/Serviceleute dann entsprechend die Klamotten, die Kleider der Flüchtlinge. (...) Dann gab es weitere Serviceaufgaben, dass wir also den Shuttledienst übernommen haben, (...) Bustransferleistungen gemacht haben, dass wir teilweise dadurch, dass wir im Bewachungsgewerbe eine sehr, sehr hohe Anzahl selbst an Mitarbeitern mit Migrationshintergrund haben, auch sehr, sehr viel über-

setzt haben. Wir haben dann, also alles Mögliche, was sich an Hilfeleistungen drum herum anbot, mitgemacht. Wir haben nicht gemacht Sachen, wo man eine qualifizierte Ausbildung für brauchte (...). (...), was wir da gemacht haben bei Bedarf, wenn kein Dolmetscher da war und wir zufällig jemanden hatten, der die Landessprachen kann, der dann beim Übersetzen unterstützend eingegriffen hat. Das waren so die Kernaufgaben, die wir hatten. Aber die oberste Kernaufgabe oder die zentrale Aufgabe war eben Absicherung der Liegenschaften.“ [82]

Hier zahlte sich somit aus, dass sich private Sicherheitsdienstleister durch eine enorme Flexibilität auszeichnen und dazu in der Lage sind, sich schnell und angemessen auf neue Situationserfordernisse einzustellen. Das oben dargestellte Beispiel aus Niedersachsen steht vermutlich exemplarisch für viele Sicherheitsdienstleister, die 2015/16 an vielen Stellen das aufgingen, wozu andere Organisationen keine Kapazitäten und Ressourcen mehr hatten.

Beispiel: Personalmanagement in der Verwaltung Trier

Die Allgemeine Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) ist eine zentrale Verwaltungsbehörde des Landes Rheinland-Pfalz mit Sitz in Trier. Sie hat die Aufgabe, als Verantwortliche für die Trägerschaft der Aufnahmeeinrichtungen in Rheinland-Pfalz diese Aufnahmeeinrichtungen bereitzustellen und zu betreiben. Dies umfasst alle Aufgaben in vertraglicher und betrieblicher Hinsicht. Anfangs ist die ADD mit dem Personal, das in den Aufnahmeeinrichtungen für die Aufgabenwahrnehmung fachlich qualifiziert gewesen sei, auch die Steuerungsgruppe für den Neuaufbau von Strukturen gewesen – eine erhebliche Mehrfachbelastung für das wenige Personal. Diese Aufgabe ist, als dies auf ADD-Ebene nicht mehr alleine zu bewältigen war, durch Einbindung anderer Verwaltungen und Organisationseinheiten in einen größeren Rahmen überführt worden [87]. Wie andere Institutionen auch, hat die Lage die Behörde vor Aufgaben gestellt, die personell schlicht überwältigend waren:

„Die [anderen Organisationen] waren dann vollkommen frustriert, weil sie sagen, ‚man kriegt bei euch ja niemanden‘. Weil die Leute waren die ganze Zeit unterwegs, Tag und Nacht, sieben Tage die Woche.“ [87]

Zwar sei durch Abordnungen anderer ADD-Organisationseinheiten Personal hinzugekommen, dieses habe allerdings erst angeleitet werden müssen, was ebenfalls die Zeit der wenigen qualifizierten Kräfte in Anspruch nahm [86]:

„Dann hat sich der Apparat langsam aufgebaut. Und jeder wollte unser Wissen, deswegen mussten wir auch überall hin. Wer kann, wer weiß, wie eine Flüchtlingsunterkunft ..., überhaupt, was braucht man denn für eine Flüchtlingsunterkunft? Und das wussten im Prinzip nur ich und der [Verwaltung1]. (...) Selbst wie die Strukturen dann verbessert wurden, aufgebaut wurden, mit Stabstelle et cetera. Aber was soll ich eine Stabstelle einrichten, die noch nie was mit Asyl zu tun hatte. Ich mein', klar, man kann sich da einarbeiten, aber das erste war natürlich: ‚[Verwaltung 4], [Verwaltung1] bitte kommen Sie vorbei.‘“ [86]

Mit großem persönlichem Einsatz über dem eigentlichen Arbeitspensum seien die Aufgaben „irgendwie geschafft“ worden [90]. In der Flüchtlingslage, als die Zielvorgaben der Politik und auch die der Humanität den normalen gesetzlichen und auch den arbeitsorganisatorischen Rahmen sprengten, diktierten die Umstände das Arbeitstempo, denn Fragen der Unterbringung duldeten keinen Aufschub. Da allerdings die personelle Aufstockung auf sich warten ließ, arbeiteten die Kräfte der ADD über dem eigentlichen Limit und Aufgabenspektrum. Die in großen Teilen improvisierten Arbeitsprozesse seien aber im Wesentlichen als Bereicherung im Kontrast zur alltäglichen Arbeit sowie als Motivation wahrgenommen worden [84].

„Der normale Dienstbetrieb war für uns außer Kraft gesetzt. Wir wussten auch nicht, wann kommen wir jetzt abends hier raus, es gab immer was Neues. Man hat sich aufgeschrieben, weil so viel zu tun war, was möchte man am nächsten Tag abarbeiten, das konnte man wirklich dann über den Haufen werfen am nächsten Tag, weil so viele Anfragen und Aufgaben da waren, die man dann zunächst machen musste, weil sie einfach wichtiger waren. Die Liste wurde immer länger und man hat es aber irgendwie geschafft.“ [90]

Ein weiteres personelles Problem wurde mit dem *öffentlichen Ende der Krise* wahrgenommen: Der Personalkörper, der mit Verzögerung habe anwachsen können, sei schnell wieder reduziert worden – verbunden mit dem Zwang, schnell aus den Kosten zu kommen, die vorher eine Zeit lang gar keine Rolle gespielt hätten.

„Da schlug dann direkt wieder der beamtenrechtliche Alltag zu: ‚So, also bis Weihnachten habt ihr ja die Überstunden, macht doch einfach mal Freitag frei‘ – Es war, und zwar von den gleichen Leuten, die in der Krise dabei waren, als wenn die das nicht erlebt hätten.“ [87]

Die Erfahrungen aus Trier zeigen: Zur organisationalen Notfallvorbereitung gehören Pläne zum Auf- und Abbau eines unterstützenden Personalkörpers, damit dieser nicht verspätet eintrifft und verfrüht wieder abgezogen wird.

Öffentlichkeitsarbeit

Insbesondere in krisenhaften Situationen reagiert die öffentliche Presse- und Medienlandschaft sehr schnell. Selbst die in die Situation involvierten Organisationen und Akteure erhalten zu Anfang einer Lage eine Vielzahl relevanter Informationen durch diese. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass Informationslücken entstehen oder diese, insbesondere in Zeiten des Web 2.0, sogar mit falschen Inhalten gefüllt werden. Dies trägt wiederum zu einer Kettenreaktion und der Gefahr von Desinformation von Bürger*innen und Betroffenen, in diesem Fall Geflüchtete, bei. Ein Kommunikationsstil des Schweigens oder der Nichtäußerung beteiligter Behörden und Organisationen vermittelt dabei der Öffentlichkeit den Eindruck, dass diese die Lage und die Gesamtsituation nicht unter Kontrolle haben, was zu einem Vertrauensverlust führen kann [5]. Um Konflikte und Spannungen in der lokalen Bevölkerung zu vermeiden sowie Akzeptanz hinsichtlich der Unterbringung von Geflüchteten zu schaffen, ist die Einbindung und Aufklärung der Bevölkerung durch Öffentlichkeitsarbeit unerlässlich. Dies hilft dabei, Ängste und Unsicherheiten von Bürger*innen abzubauen und eine spätere Integration Schutzsuchender zu fördern [3].

Beispiel: Informationsveranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei

Hinsichtlich einer geeigneten Presse- und Öffentlichkeitsarbeit für Anwohner*innen und die lokale Bevölkerung, um Ängsten und Sorgen zu begegnen, haben sich während der Flüchtlingssituation 2015/16 im Zusammenhang mit dem Aufbau neuer Unterkünfte Informationsveranstaltungen bewährt. An diesen nahmen Vertreter*innen unterschiedlicher Organisationen (z. B. Polizei, Kommune, Hilfsorganisationen) teil. Dabei wurden Fragen beantwortet und realitätsnah über Unterbringung, Vorbehalte

und die Sicherheitslage informiert und aufgeklärt. Hierbei hat es sich bewährt, dass die Polizei als Sicherheitsakteur beispielsweise anonymisiert Kriminalstatistiken offenlegte und in Relation zur Gesamtbevölkerung setzte. Ebenso führte auch die Reflektion und Offenlegung durchgeführter Präventionsmaßnahmen zu Vertrauen in der Bevölkerung [60, 61, 69, 70, 75, 78, 79].

Zusätzlich war ein transparenter und offener Umgang gegenüber den Medien und der Politik zielführend, um eine objektive Informationsvermittlung zu gewährleisten und Gerüchten sowie dadurch entstandenen Ängsten in der Bevölkerung entgegenzuwirken. Dabei sollten auch strukturelle Voraussetzungen geschaffen werden, z.B. durch Fachpersonal, das hinsichtlich getroffener Entscheidungen und Sachverhalte sowohl bei parlamentarischen als auch bei Presseanfragen einen einheitlichen Sprachgebrauch verwendet [64, 67, 78].

Kommunikationsformen mit Geflüchteten

Oftmals lassen sich Konflikte u. a. auf Probleme hinsichtlich der Kommunikation und Verständigung zurückführen, insbesondere dann, wenn sich Barrieren aufgrund unterschiedlich gesprochener Sprachen ergeben. Aus diesem Grund ist das Hinzuziehen professioneller und für alle Personengruppen geeigneter Dolmetscher*innen für eine gute Verständigung und zielführende Arbeit der beteiligten Akteure unerlässlich. Zur Vermeidung einer fachfremden Beauftragung mit Sprachmittlung, z. B. der Beauftragung des Sicherheitspersonals, sollte darauf geachtet werden, dass frühestmöglich professionelle Dolmetscher*innen Verfügung stehen [3].

„Und ganz, ganz groß der Punkt der Kommunikation. Das wäre sicherlich was, wo ich sagen würde, da könnte man ansetzen, da könnte man relativ schnell probieren auch zu sagen: ‚Ich schaffe noch einen Unterabschnitt Kommunikation. Seht doch mal bitte zu, ich brauche Dolmetscher für den und den Bereich, die auch 24/7 die Woche dort vor Ort sind‘ [...] Weil ich glaube, das würde auch die Situation erleichtern, weil wenn derjenige, von dem ich was will, versteht, was ich von ihm will und ich brauch nicht nur Hände und Füße, dann macht das in gewisse Weise die Situation einfacher.“ [73]

Des Weiteren kann sich beispielsweise auch der Einsatz geeigneter Piktogramme an Stelle von schriftlichen Informationen bewähren, um Sprachbarrieren zu umgehen [11]. Die folgenden zwei Beispiele illustrieren die Herausforderungen

in der Kommunikation bei Sprachbarrieren und zeigen gleichzeitig, wie diese gelingend funktionieren kann.

Beispiel: Die Bedeutung von Kommunikation und Sprachmittlung

Interviewpersonen des DRK LV Berlin berichteten von Herausforderungen während des Betriebs, die sich insbesondere auf die Kommunikation mit den Bewohner*innen der Unterkunft beziehen. Es konnten zwar einzelne Sprachmittler*innen über die bestehenden Kontakte hinzugezogen werden, insgesamt waren diese jedoch nicht ausreichend für die Anzahl an untergebrachten Personen in der Notunterkunft. Insbesondere komplexere Zusammenhänge zum Ablauf des Asylverfahrens oder Behördengängen waren deshalb zunächst schwierig zu übersetzen und zu vermitteln. Eine Interviewperson resümiert, dass die Mitarbeitenden vor Ort trotz dieser Herausforderungen gute Arbeit leisteten:

„Versuchen Sie das mal nur mit Händen und Füßen zu erklären. Also da wurde vor Ort unheimlich gute Improvisationsarbeit geleistet, und ich ziehe bis heute meinen Hut vor den ersten Sozialbetreuern, die da waren (...)“ [48]

Erschwert wurde die Situation zusätzlich dadurch, dass bspw. Behörden und Krankenhäuser ebenso nicht genügend Sprachmittler*innen bereitstellen konnten. Die sprachkundigen Mitarbeitenden der Notunterkunft konnten jedoch nicht immer alle Bewohner*innen zu Auswärtsterminen begleiten, da sie auch in der Unterkunft gebraucht wurden. Insbesondere für diese Termine konnten mit der Zeit schließlich weitere Sprachmittler*innen aus der Bevölkerung akquiriert werden, die bei Bedarf Übersetzungstätigkeiten übernahmen [48, 49].

Beispiel: Kommunikation mit Geflüchteten in Bad Fallingbostel

Im Jahr 2015 wurde nahe der Kreisstadt Bad Fallingbostel eine Flüchtlingsunterkunft auf einem ehemaligen Militärgelände errichtet. Dabei zeigte sich, dass aufgrund unterschiedlicher Erfahrungen eine interkulturelle Sensibilität bei der Vermittlung von Sachverhalten erforderlich war. Polizeiliche Interviewpersonen geben an, dass ihnen zu Anfang keine Informationsmaterialien für Geflüchtete, z. B. in Form von Infobroschüren

in unterschiedlichen Sprachen sowie nicht genügend Sprachmittler*innen zur Verfügung standen. Daher galt es immer wieder spontan auf unterschiedliche Situationen zu reagieren und Verständnis aufzubringen [77, 78].

Schwierigkeiten ergaben sich beispielsweise hinsichtlich der Verkehrswege und der Fortbewegung Geflüchteter, da eine Autobahn zwischen dem Unterkunftsgelände und der Innenstadt liegt. Aufgrund von Unwissenheit und mangelnder Kenntnisse gängiger Verkehrsregeln in Deutschland kam es deshalb vor, dass Geflüchtete beispielsweise mit dem Fahrrad auf die Autobahn fuhren. Da viele der neu angekommenen Geflüchteten kein Deutsch verstanden, bewährte es sich, gut sichtbare Straßenschilder anzubringen, auf denen allgemein verständliche Piktogramme abgebildet waren und zum Beispiel auf Gefahrensituationen hinwiesen. Ziel war es, dadurch sowohl die Sicherheit Geflüchteter als auch die der Bevölkerung zu gewährleisten. Zusätzlich wurden Aufklärungsflyer zu örtlichen Gegebenheiten und Verhaltensregeln in unterschiedlichen Sprachen ausgegeben, um kulturellen Missverständnissen mit Bürger*innen der Kreisstadt entgegenzuwirken und die anfängliche Orientierung zu erleichtern [75].

Bauliche Schutzmaßnahmen in Unterkünften

Die Mindeststandards der baulichen Schutzmaßnahmen für Unterkünfte sollte zwingend eingehalten und garantiert werden, damit die Sicherheit aller Bewohner*innen, vor allem auch besonders schutzbedürftiger Personengruppen, gewährleistet werden kann. Dies betrifft die Einrichtung und die Ausgestaltung des gesamten Wohnumfeldes, z. B. der Beleuchtung, der Gewährleistung von Hygienestandards, der gesonderten Wohnbereiche für vulnerable Personengruppen und der Anbringung von Notknöpfen. Räumlich beengte Verhältnisse fördern das Aufkommen gewalttätiger Konflikte und Übergriffe, deshalb sollte die Einrichtung von Unterkünften unbedingt darauf ausgerichtet sein, ein ausreichendes Maß an Selbstbestimmung, Rückzugsmöglichkeiten und Privatsphäre zu ermöglichen. Bei der Belegung sind zudem geschlechtliche, gesundheitliche, herkunftsbedingte sowie religiöse Hintergründe und familiäre Bedürfnisse zu beachten. Ebenso stärken kinderfreundliche Orte und Angebote das psychosoziale Wohlbefinden [3].

„Schutzsuchende haben ein Recht auf menschenwürdige Unterbringung. Unter den Geflüchteten befinden sich oftmals besonders vulnerable Personengruppen, hierzu zählen beispielsweise „Kinder, Jugendliche, Frauen, LSBTI*, Menschen mit Behinderung, religiöse Minderheiten, Betroffene des Menschenhandels, Personen

mit schweren körperlichen Erkrankungen, Menschen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexualisierter Gewalt erlitten haben.“ [3]

Beispiel: Herausforderungen mit baulichen Gegebenheiten

Mitarbeitende des DRK LV Berlin nahmen insbesondere die Hochphase des DRK-Flüchtlingseinsatzes im Herbst 2015 als sehr herausfordernd war und sprachen in diesem Zusammenhang teilweise von „Chaosphasen“. Diese *Chaosphasen* bezogen sich jedoch nicht zwangsläufig auf zeitliche Abfolgen von Ereignissen, sondern viel mehr auf bestimmte Zustände. In diesem Zusammenhang berichteten zwei interviewte Personen über Herausforderungen in einer Notunterkunft in Berlin. Das Gebäude der Unterkunft war ursprünglich ein Bürokomplex und stand vorher viele Jahre leer. Daher eignete sich das Gebäude in dem damaligen Zustand nicht für eine langfristige Wohnunterbringung von Personen. So waren beispielsweise nicht ausreichend Sanitäreinrichtungen vorhanden und das Abwassersystem versiegelt. Um das Gebäude als Notunterkunft für Geflüchtete herzurichten, waren daher sowohl im Vorfeld als auch während des Betriebs diverse Umbaumaßnahmen notwendig [48, 49].

Umgang mit belastenden Einsatzsituationen

Ebenso wie bei Betroffenen können sich bei Einsatzkräften erhebliche seelische und psychische Belastungen aufgrund des Einsatzgeschehens ergeben, die bis hin zu posttraumatischen Belastungsstörungen reichen können. Seelische Belastungen ergeben sich als Folge fordernder Einsatzsituationen, beispielsweise aufgrund von belastenden bis hin zu traumatisierenden Eindrücken, hinzu kommen oftmals erschwerte Rahmenbedingungen und Arbeitsumgebungen. Sofern möglich, sollten deshalb frühzeitig psychosoziale Unterstützungsangebote für Einsatzkräfte geschaffen werden [7].

Insgesamt können die Folgen unterschiedlich stark ausgeprägt sein und zu kurzfristigen psychischen Beeinträchtigungen bis hin zu lebenslangen Einschränkungen führen. Diese beziehen sich unter anderem auf das Misstrauen gegenüber bestimmten Personengruppen aufgrund negativer Erfahrungen oder auch aufgrund dramatischer Eindrücke und Gefahrensituationen auf wiederkehrende Gedanken und Bilder, Ängste und Depressionen [17]. Die Erlebnisse können sich jedoch nicht nur auf die individuelle Verfassung von Organisationsmitgliedern, sondern auch erheblich auf den Einsatzverlauf auswirken [26].

Beispiel: 2015/16 – eine belastende Einsatzsituation

Neben einer hohen Arbeitsbelastung und der Notwendigkeit von Improvisation in vielen Bereichen, ergaben sich immer wieder auch belastende Einsatzsituationen und Erlebnisse für Polizeibeamt*innen aufgrund persönlicher Schicksale, der prekären Zustände für die Menschen zu Anfang der Lage sowie durch gewalttätige Konflikte, die es aufzulösen galt [64, 65]. Als hilfreich wurde daher eine polizeiinterne psychosoziale Supervision für Beamt*innen erachtet, zum Beispiel über regionale Beratungsstellen und insbesondere dann, wenn es bedingt durch Einsatzsituationen akut zu Ängsten oder Verunsicherungen kam. Hierbei wurde bei Bedarf mit Polizeikräften über Erlebtes gesprochen und für den Umgang mit Geflüchteten sensibilisiert [78].

Crowd Management und Umgang mit Konflikten

Die Bezeichnung Crowd Management umfasst die systematische Organisation und Durchführung von Maßnahmen zur Lenkung bei großen Menschenansammlungen. Ist dieses nicht gegeben, kann es zu sicherheitskritischen und konflikthaften Situationen, wie Paniken oder Eskalationen, kommen. Auf Grundlage von Erkenntnissen aus dem Bereich der Großveranstaltungen sind Faktoren wie örtliche Lage und Gegebenheiten der Versammlungsfläche(n), Personenanzahl, Fluchtmöglichkeiten sowie Personenverhalten und Bewegungsmuster planerisch möglichst zu berücksichtigen. Ziel sollte es sein, eine hohe Personendichte und Engstellen zu vermeiden bzw. zu entzerren, die ansonsten zu Drucksituationen führen und erhöhte Verletzungsgefahren beinhalten können. Ebenso sollten spezifische Bedürfnisse von Personen, wie körperliche Einschränkungen, berücksichtigt werden [20].

Um Menschenmengen friedlich anzuleiten und gegebenenfalls aufkommenden Konflikten zu begegnen, gilt es während eines Einsatzes angemessen und nach Art der Situation in Kontakt mit den Personen zu treten. Je nach Art der Situation erfolgt das in Form von Dialog, Deeskalation und nötigenfalls Durchgreifen [39]. Darüber hinaus ist die Informationsweitergabe an Personen beeinflusst durch Kommunikationsart bzw. -stil, Kommunikationsmittel bzw. -wege sowie Beschilderung und Erkennbarkeit von Einsatzkräften. Einzubeziehen sind dabei das umfassende Lagebild, eindeutige Absprachen mit anderen Akteuren, die Bereitstellung von ausgebildetem Personal sowie ggf. Anpassungen an die Wetterlage [103].

Beispiel: Konfliktpotentiale durch Menschenansammlungen

Aufgrund der zu Anfang der Flüchtlingssituation 2015/16 nur langsam vorangegangenen Registrierung von Geflüchteten, kam es in Berlin vor den Gebäuden der Registrierungsstellen zu teils dramatischen Szenen und Tumulten. Auf dem Gelände einer Registrierungsstelle befanden sich in der Hochphase teilweise 1.500 bis 2.000 Personen vor den Gebäuden, um sich registrieren zu lassen. Die langen Wartezeiten hatten zur Folge, dass Geflüchtete auch auf dem Gelände campierten, woraufhin Zelte auf dem Gelände aufgebaut und entsprechende Absperrungen errichtet wurden. Um die immer wieder aufkommende Konflikte und Auseinandersetzungen aufzulösen, mussten zum Teil dauerhaft Polizeibeamt*innen und Sicherheitskräfte vor Ort präsent sein [62, 63, 65, 68].

Polizeiliche Interviewpersonen aus Bad Fallingbostal, Trier und Osna-brück berichten zudem von Konflikten in Flüchtlingsunterkünften, die unter anderem durch die räumliche Enge beispielsweise während der Essensausgabe auftraten [60, 73, 75, 77]. Bewährt hat sich daraufhin für die Polizei in Trier, andere Organisationen in Bezug auf ihre Kenntnisse zu Crowd Management und Konfliktprävention zu sensibilisieren und zu beraten, um sicherheitskritische Situationen möglichst gar nicht erst entstehen zu lassen [60].

2.7 Fazit

Jana-Andrea Frommer

Die Auseinandersetzung mit der Bedeutung von Krisen für beteiligte Organisationen zeigt, dass diese neben Entbehrungen und extrem fordernden Einsatzsituation ebenso Chancen für zukünftige Lagen beinhalten. Bedingung hierfür ist, dass gemachte Erfahrungen als Lernpotentiale angesehen und genutzt werden. Grundlage für diese Lernpotentiale bilden unter anderem erprobte Ad-hoc-Maßnahmen und positive als auch negative Erkenntnisse aus vergangenen und zukünftigen Krisen. Zentrale Bausteine krisenresistenter Organisationen bilden dabei nicht nur das theoretische Wissen, sondern vor allem die Einsatzvor- und -nachbereitung in Form von praktischen Übungen sowie ein geeignetes Ausbildungssystem des Katastrophenschutzes insgesamt. Dies bietet nicht nur die Chance, dass Mitarbeiter*innen praktische Erfahrungen sammeln, sondern auch

die Möglichkeit, den organisationsspezifischen Leistungskatalog gegebenenfalls zu erweitern und gleichzeitig Grenzen zu identifizieren (siehe auch Kap. 3 und 4).

Darüber hinaus wird anhand der im Projekt SiKoMi gewonnenen Erkenntnisse deutlich, dass den sogenannten *weichen Faktoren* wie Kommunikation, Netzwerken und Organisationskultur bei der Bewältigung von Krisen eine bedeutende Rolle zukommt. Diese sind nicht einfach festgeschrieben, sondern befinden sich durch die gesellschaftlichen Anforderungen an Organisationen in einem ständigen Wandel und bedürfen somit einer fortwährenden Aktualisierung, Anpassung und Pflege. Dies betrifft allerdings nicht nur die eigene Organisation, sondern auch die Schnittstellen und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren sowie den Umgang mit erlangtem Wissen. Eine eingehende Betrachtung dieser Bereiche erfolgt in den Kap. 3 „Krisenbewältigung und interorganisationale Zusammenarbeit“ und Kap. 4 „Wissen in Krisen und Katastrophenlagen: Umgang mit Erfahrungen aus der Praxis“.

Literatur

1. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2020) Grundlagen Krisenmanagement. https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Krisenmanagement/krisenmanagement_node
2. Le Cozannet G, Kervyn M, Russo S et al. (2020) Space-Based Earth Observations for Disaster Risk Management. *Surv Geophys* 41:1209–1235. doi: <https://doi.org/10.1007/s10712-020-09586-5>
3. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, UNICEF (2018) Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften
4. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2021) Digitalisierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
5. Coombs WT (2019) *Ongoing Crisis Communication. Planning, Managing, and Responding*, 5th edn. Sage
6. Deutsches Rotes Kreuz e. V. (ed) (2016) *Krisenkommunikation für Flüchtlingsunterkünfte im Verantwortungsbereich der Kreisverbände im DRK-Landesverband Nordrhein e. V. – Handlungshilfe*
7. Domer M (2009) *Psychosoziale Unterstützung im Feuerwehr- und Rettungsdienst. Einsatzkräfte und die Auswirkungen belastender Ereignisse. Eine empirische Studie*. Diplomica Verlag, Hamburg
8. DRK Flüchtlingshilfe Fallingbostal (2016) *Camp Fallingbostal Ost – Betreiberkonzept*
9. Ehl, Frank, Wendekamm, Michaela (2013) *Krisenmanagement als Aufgabe der politischen und administrativen Verantwortungs-träger – Entscheidungen jenseits des Alltags?* In: Lange H-J, Endreß C, Wendekamm M (eds) *Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes*. Springer VS, Wiesbaden, pp 133–146

10. Elbe M (2020) Die Einsatzorganisation als lernende Organisation. In: Kern EM, Richter G, Müller JC et al. (eds) Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Springer, Wiesbaden, pp 139–165
11. Emrich T (2013) Der Weg zum Piktogramm. Technische Kommunikation:51–54
12. Fahlbruch B, Schöbel M (2008) Sicherheit. In: Badke-Schaub P, Hofinger G, Lauche K (eds) Human Factors. Psychologie sicheren Handelns in Risikobranchen, 1st edn. Springer, Berlin Heidelberg, pp 21–38
13. Fekete A (2012) Ziele im Umgang mit „kritischen“ Infrastrukturen im staatlichen Bevölkerungsschutz. In: Stober R, Olschok H, Gundel S et al. (eds) Managementhandbuch Sicherheitswirtschaft und Unternehmenssicherheit. Boorberg Verlag, Stuttgart, pp 1103–1124
14. 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
15. Funke J (2003) Problemlösendes Denken. Kohlhammer Verlag, Stuttgart
16. Gahlen M, Kranaster M (2019) Krisenmanagement. Planung und Organisation von Krisenstäben. Kohlhammer Verlag, Stuttgart
17. Gasch B (2011) Belastungen und Folgen. In: Lasogga F, Gasch B (eds) Notfallpsychologie. Lehrbuch für die Praxis. Springer Medizin Verlag, Heidelberg, pp 35–65
18. Gißler D (2019) Erfolg der Stabsarbeit: Arbeit, Leistung und Erfolg von Stäben der Gefahrenabwehr und des Krisenmanagements im Gesamtkontext von Einsätzen. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt
19. Guerrero LA, Gerhold L (2020) Bildung im Bevölkerungsschutz Band 1: Bildungsatlas Bevölkerungsschutz. Strukturelle Merkmale der Bildung im Bevölkerungsschutz. Forschung im Bevölkerungsschutz
20. Gundel S, Link M (2017) Crowd Management und Besucherbetreuung bei Veranstaltungen. In: Gundel S (ed) Sicherheit für Versammlungsstätten und Veranstaltungen. Ein umfassendes Handbuch zur Sicherheitskonzeption. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, pp 109–125
21. Hacker W, Weth R von der (2008) Denken — Entscheiden — Handeln. In: Badke-Schaub P, Hofinger G, Lauche K (eds) Human Factors. Psychologie sicheren Handelns in Risikobranchen, 1st edn. Springer, Berlin Heidelberg, pp 77–93
22. Hanewinkel V (2015) Das Jahr 2015: Flucht und Flüchtlinge im Fok-s – ein Rückblick. <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/217367/das-jahr-2015-ein-rueckblick>
23. Heimann R (2016) Stabsarbeit – Konzept und Formen der Umsetzung. In: Hofinger G, Heimann R (eds) Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen, 1st edn. Springer, Berlin Heidelberg, pp 3–9
24. Holzer A (2020) Einsatz Besonderer Aufbauorganisationen zu Bewältigung von Großereignissen. In: Kern EM, Richter G, Müller JC et al. (eds) Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Springer, Wiesbaden, pp 235–248
25. Kaufmann F von (2020) Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen. In: Kern EM, Richter G, Müller JC et al. (eds) Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Springer, Wiesbaden, pp 249–263

26. Kern EM (2020) Wie funktionieren Einsatzorganisationen? In: Kern EM, Richter G, Müller JC et al. (eds) Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Springer, Wiesbaden, pp 13–39
27. Kern EM, Richter G, Müller JC et al. (2020) Einsatzorganisationen: Handlungsfelder und Herausforderungen für Forschung und Praxis. In: Kern EM, Richter G, Müller JC et al. (eds) Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Springer, Wiesbaden, pp 431–444
28. Könnicke H (2013) Entwurf eines Krisenmanagementhandbuchs. Handlungsempfehlungen am Beispiel eines großflächigen Stromausfalls. Josef Eul Verlag, Köln
29. Krings S, Glade T (2017) Terminologische Normierungen und Diskussionen. In: Karutz H, Geier W, Mitschke T (eds) Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis, 1st edn. Springer, Berlin Heidelberg, pp 30–53
30. Kuschewski P (2013) Polizeiliches Krisenmanagement im Katastrophenschutz. Handeln zwischen Hierarchie und Konsens. In: Lange H-J, Endreß C, Wendekamm M (eds) Versicherheitlichung des Bevölkerungsschutzes. Springer VS, Wiesbaden, pp 113–132
31. Lamers C (2016) Stabsarbeit im Bevölkerungsschutz. Historie, Analyse und Vorschläge zur Optimierung. Stumpf + Kossendey, Edewecht
32. Mitschke T, Karutz H (2017) Aus-, Fort- und Weiterbildung im Bevölkerungsschutz. In: Karutz H, Geier W, Mitschke T (eds) Bevölkerungsschutz. Notfallvorsorge und Krisenmanagement in Theorie und Praxis, 1st edn. Springer, Berlin Heidelberg
33. Nassehi A, Felixberger P (2012) Ein Anfang. In: Nassehi A, Felixberger P (eds) Krisen lieben. Kursbuch 170, 1st edn. Murmann Verlag GmbH, Hamburg, pp 4–15
34. Reez N (2013) Was heißt strategisches Krisenmanagement? In: Unger C, Mitschke T, Freudenberg D (eds) Krisenmanagement – Notfallplanung – Bevölkerungsschutz. Duncker & Humblot, Berlin, pp 25–40
35. Schaub H (2012) Aspekte von Kommunikation beim Umgang mit Unbestimmtheit und Komplexität. In: Hofinger G (ed) Kommunikation in kritischen Situationen. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, pp 69–105
36. Scherrer YM (2020) Organisationale Resilienz und Antifragilität in Einsatzorganisationen. In: Kern EM, Richter G, Müller JC et al. (eds) Einsatzorganisationen. Erfolgreiches Handeln in Hochrisikosituationen. Springer, Wiesbaden, pp 79–101
37. Schicht G, Sticher B (2013) Nach der Übung ist vor der Krise: modulares Krisenstabstraining. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt
38. Schmid S (2017) Polizeiliches Crowd Management bei planbaren Grossveranstaltungen. Diplomarbeit für die Höhere Fachprüfung Polizist/Polizistin
39. Schulte Y, Schütte PM, Schönefeld M et al. (2021) Corona und Kommunalverwaltung. In: Karsten A, Voßschmidt S (eds) Resilienz und Pandemie. Handlungsempfehlungen anhand erster Erfahrungen mit Covid-19, 1st edn. Kohlhammer Verlag
40. 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
41. SiKoMi (2021) Bundeswehr1. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
42. SiKoMi (2021) Bundeswehr2. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes

43. SiKoMi (2021) DRK01. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
44. SiKoMi (2021) DRK02. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
45. SiKoMi (2021) DRK03. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
46. SiKoMi (2021) DRK04. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
47. SiKoMi (2021) DRK05. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
48. SiKoMi (2021) DRK06. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
49. SiKoMi (2021) DRK11. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
50. SiKoMi (2021) DRK12. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
51. SiKoMi (2021) DRK13. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
52. SiKoMi (2021) Ehrenamt1. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
53. SiKoMi (2021) Ehrenamt2. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
54. SiKoMi (2021) Gesundheitsamt1. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
55. SiKoMi (2021) Gesundheitsamt3. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
56. SiKoMi (2021) Gesundheitsamt4. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
57. SiKoMi (2021) JUH1. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
58. SiKoMi (2021) JUH2. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
59. SiKoMi (2021) Polizei01. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
60. SiKoMi (2021) Polizei02. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
61. SiKoMi (2021) Polizei03. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
62. SiKoMi (2021) Polizei04. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
63. SiKoMi (2021) Polizei05. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
64. SiKoMi (2021) Polizei06. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
65. SiKoMi (2021) Polizei07. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
66. SiKoMi(2021) Polizei08. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
67. SiKoMi (2021) Polizei09. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
68. SiKoMi (2021) Polizei10. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
69. SiKoMi (2021) Polizei11. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
70. SiKoMi (2021) Polizei12. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
71. SiKoMi (2021) Polizei13. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
72. SiKoMi (2021) Polizei14. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
73. SiKoMi (2021) Polizei15. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
74. SiKoMi (2021) Polizei16. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
75. SiKoMi (2021) Polizei17. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
76. SiKoMi (2021) Polizei18. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
77. SiKoMi (2021) Polizei19. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
78. SiKoMi (2021) Polizei23. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
79. SiKoMi (2021) Private Sicherheit1. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
80. SiKoMi (2021) Private Sicherheit3. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
81. SiKoMi (2021) Private Sicherheit4. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
82. SiKoMi (2021) Verwaltung01. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
83. SiKoMi (2021) Verwaltung02. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
84. SiKoMi (2021) Verwaltung03. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
85. SiKoMi (2021) Verwaltung04. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
86. SiKoMi (2021) Verwaltung05. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
87. SiKoMi (2021) Verwaltung06. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
88. SiKoMi (2021) Verwaltung07. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes

89. SiKoMi (2021) Verwaltung08. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
90. SiKoMi (2021) Verwaltung09. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
91. SiKoMi (2021) Verwaltung10. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
92. SiKoMi (2021) Verwaltung11. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
93. SiKoMi (2021) Verwaltung12. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
94. SiKoMi (2021) Verwaltung13. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
95. SiKoMi (2021) Verwaltung14. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
96. SiKoMi (2021) Verwaltung15. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
97. SiKoMi (2021) Verwaltung16. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
98. SiKoMi (2021) Verwaltung17. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
99. SiKoMi (2021) Verwaltung18. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
100. SiKoMi (2021) Verwaltung19. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
101. Strohschneider S (2016) Die Kunst der Stabsarbeit – Ein Essay. In: Hofinger G, Heimann R (eds) Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen, 1st edn. Springer, Berlin Heidelberg, pp 17–22
102. Zacherle C (2014) Crowd Management. Verhinderung von Massenphänomenen bei Großveranstaltungen. Diplomatica Verlag, Hamburg
103. Zeit Online (2016) BKA zählt fast 800 Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte. 19. Oktober

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. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich Interkulturalität, Resilienz und organisationsübergreifender Zusammenarbeit sowie damit assoziierten Themen im Kontext von Polizei und Sicherheit.

Günther Eppe, Leitender Polizeidirektor, ist Fachgebietsleiter des Polizeilichen Einsatzmanagements der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster. Zuvor war er in verschiedenen polizeilichen Führungsfunktionen der Polizei in Würzburg und München tätig. Im Projekt SiKoMi war er für die Leitung des polizeilichen Teilvorhabens verantwortlich. Seine Forschungsinteressen liegen unter anderem in der Zusammenarbeit von Sicherheitsakteuren sowie dem Einsatz von sozialen Medien und neuen Technologien bei der Polizei.

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.





Krisenbewältigung und interorganisationale Zusammenarbeit

3

Patricia M. Schütte, Malte Schönefeld, Yannic Schulte und Frank Fiedrich

Inhaltsverzeichnis

3.1	Einführung	88
3.2	Was ist interorganisationale Zusammenarbeit	89
3.3	Erkenntnisse zur interorganisationalen Zusammenarbeit in der Flüchtlingslage	98
3.4	Managementansätze zur Unterstützung interorganisationaler Zusammenarbeit in Krisenlagen	101
3.4.1	Stakeholder-Management	103
3.4.2	Krise als Projekt begreifen und behandeln – Projekt- und Krisenmanagement im Wechselspiel	113
3.5	Fazit	122
	Literatur	123

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_3

3.1 Einführung

Malte Schönefeld

Es ist mittlerweile eigentlich ein Allgemeinplatz, dass die Bewältigung schwieriger Lagen wie Katastrophen (z. B. Hochwasser, großflächige Brände, Erdbeben), aber auch komplexe Dauerlagen wie die Flüchtlingssituation 2015/2016 und die COVID-19-Pandemie die Zusammenarbeit verschiedener Organisationen bedingt. Das Ineinandergreifen ihrer sich meist ergänzenden sowie unterstützenden Aufgaben und Kompetenzen ist notwendig, um solche Lagen möglichst umfassend anzugehen und zu managen. In Krisen- und Katastrophenmanagementansätzen sind organisationsübergreifende oder inter-organisationale Zusammenarbeitsformen seit Langem ein fester Baustein. Vor dem Hintergrund ergibt sich der Inhalt des vorliegenden Kapitels. Während Kap. 2 in erster Linie die Organisationsperspektive eingenommen hat, widmet sich Kap. 3 dem Thema der interorganisationalen Zusammenarbeit und bietet dazu informierende Texte, Beispiele aus der Praxis bzw. den Ergebnissen der Forschungsprojekte SiKoMi und WAKE sowie Reflexionsübungen für die eigene Vorbereitung.

Tabelle 3.1 listet die Kernanliegen des Kap. 2 auf.

Tab. 3.1 Kapitelinhalte „Krisenbewältigung und interorganisationale Zusammenarbeit“

Fragen	Stichworte	Notizen/Erkenntnisse
Was ist organisationsübergreifende Zusammenarbeit?	Begriffe, Definitionen, Formen und Funktionen (mit/ohne Krisenbezug)	
Welche Formen der Zusammenarbeit finden sich in Krisen?	Beispiele aus verschiedenen Organisationsperspektiven anhand der Lage 2015/2016	
Welche Managementansätze unterstützen interorganisationale Zusammenarbeit in Krisen?	Vorstellung von Ansätzen des Stakeholder-, des Ressourcen- und des Projektmanagements	
Wie lassen sich Krisen handeln?	Beispiele von verschiedenen Organisationen aus der Lage 2015/2016 sowie Ideen zu Ansätzen	

3.2 Was ist interorganisatorische Zusammenarbeit

Jana-Andrea Frommer, Felicitas Huck, Elisabeth Olfermann, Sarah Bhatti, Patricia M. Schütte, Malte Schönefeld, Yannic Schulte und Alexandra Schmitt

Denken Sie an das Elbe-Hochwasser im Jahr 2013, die Flüchtlingssituation 2015/2016, an das Hochwasser in Mitteleuropa 2021 oder die COVID-19-Pandemie. Situationen wie diese sind aufgrund ihrer Dynamik und Unberechenbarkeit schwer einzuschätzen. Sie bringen in relativ kurzen Zeiträumen große Informationsmengen mit sich, die schnell und zielführend verarbeitet werden müssen. Außerdem erfordern sie den gleichzeitigen Einsatz diverser personeller, technischer und organisationaler Ressourcen, um die vielen mit der Lagebewältigung verbundenen Ziele und Lösungen zu erreichen. Die Bearbeitung solcher Lagen erfordert vielfältige Kompetenzen und ist daher in der Regel nicht von einer einzelnen Organisation zu stemmen. Sie bedürfen daher der Zusammenarbeit unterschiedlicher Organisationen, welche sich jeweils gegenseitig mit spezifischen Fähigkeiten, Verantwortlichkeiten, Wissensbeständen, Einsatzmitteln, Zuständigkeiten, Personal usw. ergänzen, aushelfen, unterstützen [7, 11, 15]. Das folgende Zitat bringt es auf den Punkt:

„Viele Einsätze von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben gelingen nur dann, wenn verschiedene Institutionen zusammenarbeiten“ [15, S. 41].

Aber was bedeutet organisationsübergreifende bzw. interorganisatorische Zusammenarbeit? Im deutsch- wie auch im englischsprachigen Raum gibt es darauf viele Antworten. Der deutsche Terminus (*interorganisatorische*) *Zusammenarbeit* kann hier als ein gängiger Oberbegriff aufgefasst werden für verschiedene Formen des gemeinsamen Kommunizierens und Interagierens von mindestens zwei Organisationen in einem Arbeitskontext. Eine grundlegende Definition formuliert Hofinger [9, 10]:

„Interorganisatorische Zusammenarbeit bedeutet, dass Organisationen, die je eigene Aufgaben, Strukturen und Rahmenbedingungen haben, eine Aufgabe gemeinsam bewältigen. Dies kann fallweise oder wiederkehrend sein, mit mehr oder weniger festen Bindungen aneinander.“ [10, S. 213].

Im Rahmen von Katastrophen, Unglücken oder eben Krisen wie der Flüchtlingssituation 2015/2016 bedeutet das,

- dass eine beliebige Anzahl von Akteuren, d. h. Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (sog. BOS: dazu zählen u. a. Polizei, Feuerwehr und das Technische Hilfswerk (THW)), Hilfsorganisationen wie die Johanniter Unfall-Hilfe (JUH), das Deutsche Rote Kreuz (DRK) sowie Teile der öffentlichen Verwaltung (z. B. Ordnungsamt, Gesundheitsamt, zuständige Ämter im Bereich Asyl) – gewerbliche Organisationen (z. B. der privaten Sicherheitswirtschaft, Transportunternehmen, Cateringfirmen) sowie zivilgesellschaftlich organisierte Zusammenschlüssen (bspw. Vereine, Initiativen und Bürger*innenbewegungen) und individuellen Akteuren (z. B. Einzelpersonen),
- für einen gewissen Zeitraum (der bei kritischen Lagen nicht von vornherein zu bestimmen ist, aber spätestens mit offiziellem Ausrufen der Lage beginnt),
- in arbeitsteiligen Vorgehen und gemeinsamen Aktivitäten im Rahmen des praktizierten Katastrophen- bzw. Krisenmanagements, die situationsbedingt (im Geschehen selbst) und oder nach (vorheriger) Vereinbarung (bspw. im Koordinierungsgremium oder Krisenstab) erfolgen,
- abgestimmte Ziele verfolgen (z. B. schnellstmögliche Wiederherstellung der Normalität für die Bevölkerung).

Art und Weise der Arbeitsteilung können dabei variieren, sodass verschiedene Formen entstehen. In der Regel wird hier unterschieden zwischen informellen und formellen Varianten der Zusammenarbeit.

Informelle Zusammenarbeit bezeichnet hier spontane und freiwillige Interaktionen zwischen Personen, die sich (zufällig) kennen und ein gegenseitiges Interesse daran haben, Informationen auszutauschen oder sich zu unterstützen, ohne dabei von der originären Organisation explizit dazu beauftragt zu sein. Regeln der Zusammenarbeit basieren dabei auf den allgemeinen sozialen Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens, z. B. Höflichkeitsformen. Das Brechen dieser Regeln wird vor allem durch sozial-moralische Ächtung, Verurteilung oder Ausstoßung sanktioniert, d. h. hier z. B. durch eine Vermeidung künftiger Zusammenarbeit und Kommunikation oder einer geringeren Bereitschaft, anderen „einen Gefallen zu tun“. Informelles wird häufig assoziiert mit dem Einbezug einer persönlichen Dimension oder Ebene, die losgelöst ist von einer Mitglieds- oder Berufsrolle bzw. der jeweiligen Funktion. Informelle bzw. persönliche Kommunikation unter Akteuren dient dem Aufbau von Vertrauen zwischen ihnen und stärkt das Miteinander dadurch, dass sich die Akteure auch persönlich kennenlernen können.

Formelle Zusammenarbeit umfasst geplante und angeordnete bzw. vereinbarte Interaktionen zwischen Organisationsvertreter*innen, welche als Mitglieder einer formalisierten Zusammenarbeitsform (bspw. Krisenstab) und im Rahmen eines zwischen Organisationen vereinbarten Auftrags handeln und zusammenarbeiten. Regeln der Zusammenarbeit basieren hier vor allem auf formalisierten, d. h. schriftlich festgehaltenen Regeln, z. B. in Form von festen Mitgliedschaften und einer Geschäftsordnung in einem Stab oder Verträgen zwischen Organisationen. Das Brechen dieser Regeln führt meist zu vorher festgelegten, formalisierten Sanktionen, z. B. Kündigung der Mitgliedschaft, Vertragsstrafen o. ä.

Beide Formen der Zusammenarbeit sind nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen und können durchaus in einem bestimmten Rahmen gemeinsam auftreten, z. B. indem sich zwei Organisationsvertreter*innen in der Kaffeepause während einer formellen Koordinierungsbesprechung informell über Informationen austauschen, die aus ihrer Sicht nicht in der großen Runde diskutiert werden sollten.

Kooperation, Koordination und Kollaboration

Häufig genutzte Begriffe zur Umschreibung von interorganisationaler Zusammenarbeit sind *Kooperation*, *Koordination* und *Kollaboration* [1, 8]. Darunter wird Folgendes verstanden:

1. Bei Kooperationen handelt es sich um relativ lose Beziehungen auf Arbeitsebene. Charakteristisch dafür sind (oft ungeplante, spontane) informelle Interaktionen, mit denen Organisationsmitglieder versuchen, Ziele unabhängig von organisationalen Regelungen zu erreichen. Die informellen Ressourcen sind dabei der entscheidende Einsatz, da eine Unabhängigkeit von organisational gegebenen Rahmenbedingungen (Rollen, Zuständigkeiten, Hierarchien etc.) besteht.
2. Koordination bezeichnet eine Struktur mit verpflichtendem Charakter, durch welche Beziehungen zwischen Organisationsmitgliedern formal geregelt werden (Festsetzung und Abgrenzung von Rollen, Aufgaben etc.). Formalisierte Strukturen und Regeln dienen dazu, Situationen berechen- und steuerbarer bzgl. der Ressourcen- und Ablaufplanung etc. zu machen, indem informelle Spielräume und Unterschiede, die eventuell die Zielerreichung gefährden oder erschweren können, durch Regulation nivelliert werden. Informelle Interaktionen und Ressourcen finden hier keinerlei Berücksichtigung.

3. Kollaboration ist eine Form der Zusammenarbeit, bei der sowohl koordinative bzw. formalisierende Elemente als auch informelle Qualitäten, die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Organisationsmitgliedern charakterisieren. Im Unterschied zur Koordination dienen Formalisierungen hier aber dazu, die Integration informeller Abweichungen und kultureller Unterschiede für kreative bzw. innovative Lösungswege zu nutzen und dabei die Ziele eines Verbundes z. B. in gemeinsamen Aufgabenstellungen und -paketen zu erreichen.

Akteurskonstellationen in der Flüchtlingslage

Anhand der folgenden Beispiele werden verschiedene Aspekte der interorganisationalen Zusammenarbeit beleuchtet. Zunächst wird anhand der Akteursdarstellung der Flüchtlingslage 2015/2016 aufgezeigt, wie viele unterschiedliche Akteure an der Situationsbewältigung in Erstaufnahmeeinrichtungen beteiligt waren. Die beiden darauffolgenden Beispiele zeigen, wie die Zusammenarbeit zwischen diesen Akteuren durch Anpassungen auf institutioneller und struktureller Ebene koordiniert werden kann. Zuletzt wird anhand der Arbeitsgemeinschaft Trier aufgezeigt, dass eine langjährige Zusammenarbeit zwischen Akteuren gemeinsame Erfahrungswerte hervorbringt, auf deren Grundlage die Qualität der künftigen Zusammenarbeit gesteigert werden kann.

1. Akteursdarstellung der Flüchtlingslage: Wer ist in den Aufnahmeeinrichtungen aktiv gewesen? (Abb. 3.1)
2. Beispiel: Interorganisationale Koordination in Berlin durch gemeinsame Stabsarbeit
3. Beispiel aus der öffentlichen Verwaltung: Flüchtlingskoordinator*innen als ‚Brücken‘ der Zusammenarbeit aus der Verwaltung heraus
4. Beispiel: Langjährige Arbeitsgemeinschaft in Trier

Die Ausführungen in diesem Kapitel zeigen, wie unterschiedlich Formen der Vernetzung aussehen können. Sie können formell wie informell sein und lassen sich in die drei Kategorien Kooperation, Koordination und Kollaboration einordnen. Zudem zeigt die Akteurskonstellation (Abb. 3.1) exemplarisch, wie viele unterschiedliche Akteure im Umfeld einer Aufnahmeeinrichtung aktiv sein können. Ihre Diversität macht zudem deutlich, dass sie im Vorfeld nicht zwangsläufig bereits Kontakt zueinander hatten, sondern die Zusammenarbeit erst in der Lage zu Stande kam. Die drei Beispiele verdeutlichen, wie eine solche Zusammenarbeit dann im Detail strukturiert sein kann. Dabei wird deutlich, dass die Zusammenarbeit besonders dann gelang, wenn es eine funktionierende

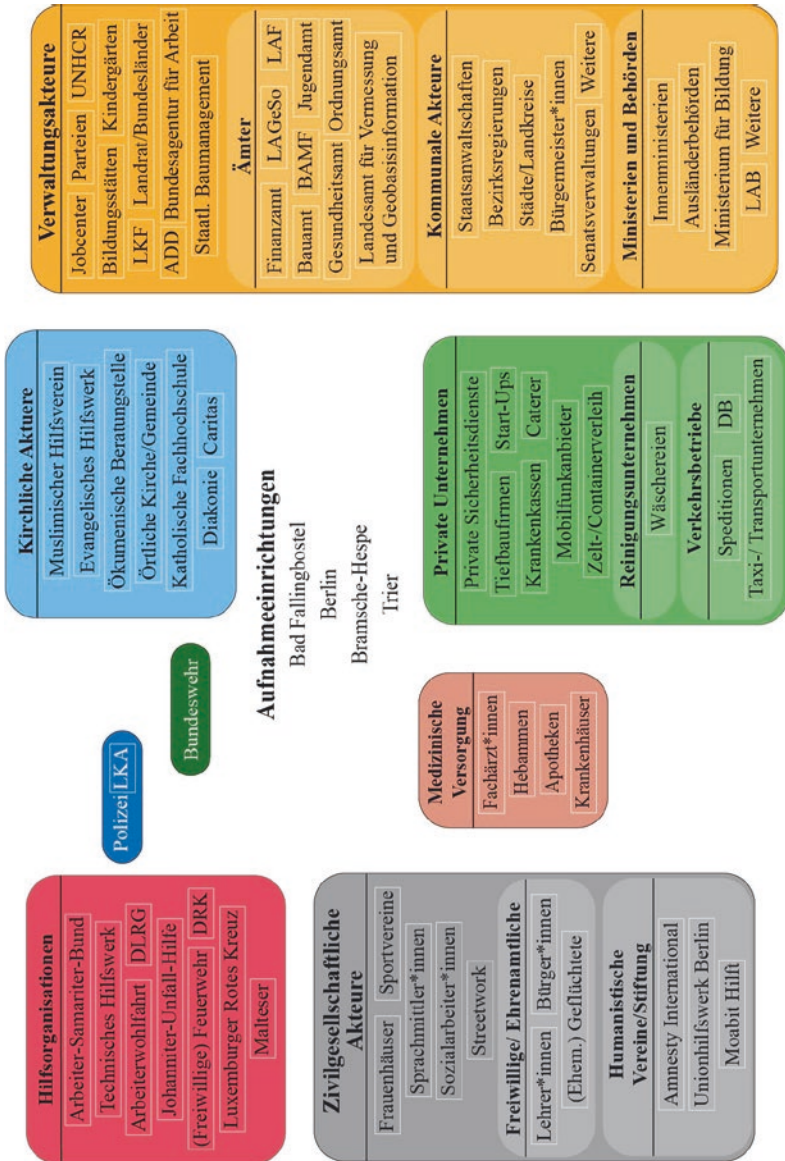


Abb. 3.1 Akteursdarstellung der Flüchtlingslage: Welche Akteure waren in den Aufnahmeeinrichtungen aktiv? (Eigene Darstellung)

Koordinationsstruktur gab. Auch wenn sich diese teilweise erst finden musste, wie z. B. die Flüchtlingskoordinator*innen der Verwaltung, konnten diese dann die Arbeit der Bezirksämter entlasten. Eine bereits bestehende Struktur, wie die Arbeitsgemeinschaft der Hilfsorganisationen in Trier, kann die Zusammenarbeit meist schneller vereinfachen, da Arbeitsweisen und Entscheidungshoheiten bereits bekannt sind. Dies verdeutlicht den Vorteil einer frühzeitigen Vernetzung, um so die Zusammenarbeit in einer Lage zu stärken (siehe dazu auch Abschn. 3.4.1 Stakeholder-Management).

Die Akteursdarstellung in Abb. 3.1 ist im Rahmen des Projektes SiKoMi entstanden. Sie illustriert beispielhaft, wie vielfältig das Akteursgeflecht rund um (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen in der Situation 2015/2016 war. Zur Erstellung der Abbildung wurden im Projekt vor Beginn der empirischen Interviewerhebung zunächst Feldzugangsgespräche geführt, in denen nach beteiligten Institutionen und Organisationen bei der Lagebewältigung gefragt wurde. In einem nächsten Schritt wurden dann, auf Basis der Vorabgespräche, Expert*inneninterviews an den vier Standorten Bad-Fallingbostenel, Berlin, Bramsche-Hesepe und Trier geführt. In den Interviews wurde das Netzwerk der Akteure und die Ausgestaltung der interorganisationalen Zusammenarbeit erfragt. Ergänzend erfolgte eine Fragebogenerhebung mit Aufnahmeeinrichtungen in Deutschland, bei der u. a. nach den wichtigsten Akteuren aus Sicht der Aufnahmeeinrichtungen gefragt wurde. Daraus entstanden ist Abb. 3.1, bei der eine Clusterung in die Akteursgruppen Bundeswehr, Hilfsorganisationen, kirchliche Akteure, medizinische Versorgung, Polizei, private Unternehmen, Verkehrsbetriebe, verschiedene Verwaltungsakteure und zivilgesellschaftliche Akteure vorgenommen wurde. Diese Darstellung erhebt dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Der Grund hierfür ist, dass bei der empirischen Erhebung nicht mit allen Akteursgruppen gesprochen werden konnte. Der Fokus lag auf Verwaltungen, der Polizei, der privaten Sicherheit, Hilfsorganisationen und der Bundeswehr. Aufgezeigt werden in der Abbildung auch keine Verbindungen der Akteure untereinander, da die Darstellung zu komplex und auch nicht vollständig abbildbar wäre. Eine wesentliche Erkenntnis im Projekt ist, dass interorganisationale Zusammenarbeit – neben oder ergänzend zu einigen formellen Formen – oftmals auf informeller Ebene stattfindet und diese Verbindungen schwierig zu erfassen sind. Deutlich wird im Projekt hingegen, dass sogar im „begrenzten“ Rahmen einer Aufnahmeeinrichtung (bzw. in den untersuchten fünf) das Akteursnetzwerk so viele Verbindungen aufweist, dass es Managementansätze bedarf, die die interorganisationale Zusammenarbeit unterstützen. Ansonsten würden die unterschiedlichen Aufträge, die die jeweiligen Organisationen haben, sich möglicherweise

konträr auf die Zusammenarbeit und letztendlich die Versorgung und Unterbringung der in Not geratenen Menschen auswirken.

Beispiel: Interorganisatorische Koordination in Berlin durch gemeinsame Stabsarbeit

Zur Entlastung des LAGeSo und zur Erleichterung der interorganisatorischen Zusammenarbeit im Kontext der neuen Tätigkeitsfelder und Herausforderungen in der Flüchtlingssituation, wurde 2015 in Berlin ein *Landesweiter Koordinierungsstab Flüchtlingsmanagement* (LKF) eingerichtet. Dieser bündelte verschiedenste Ressorts sowie Kompetenzen und Unterstützungsleistungen der beteiligten Akteure für eine effizientere Planung und Umsetzung von Strategien und Maßnahmen. Dadurch konnten bürokratische Hürden abgebaut und die Zuständigkeitsverteilungen deutlich vereinfacht werden. Der LKF trug durch seine koordinierende Funktion zu einer Vereinfachung des Informationsaustauschs unter den Beteiligten und somit entscheidend zu einem erfolgreichen Krisenmanagement während der Lagebewältigung bei [14, 25, 33].

Der Stab wurde u.a. durch Vertreter*innen der Berliner Verwaltungen, Feuerwehr, Hilfsorganisationen, Polizei, Bundeswehr und von privatem Sicherheitspersonal besetzt und war insgesamt polizeilich organisiert. Führungspositionen und -funktionen übernahmen demnach Polizeibeamt*innen, da diese hierfür über die entsprechende Entscheidungsexpertise und Erfahrungen im Umgang mit komplexen Einsatzbedingungen, wie lange Arbeitsschichten, erheblicher Zeitdruck und unsichere Entscheidungsgrundlagen, verfügten. Für die Gewährleistung einer 24/7-Verfügbarkeit des LKF wurden darüber hinaus verbindliche Zuständigkeiten und Ansprechstellen beteiligter Organisationen festgelegt, wodurch eine direkte und unkomplizierte Kommunikation ermöglicht wurde. Darüber hinaus entstanden durch die Zusammenarbeit Netzwerke, die eine direkte Absprache und Entscheidungsfindung zu bestimmten Problemstellungen zusätzlich erleichterten. Der LKF konnte so als Bindeglied zwischen administrativer, politischer und operativer Ebene fungieren und war insbesondere auch für das Treffen und Umsetzen kurzfristiger, pragmatischer Entscheidungen hilfreich [25, 26, 34].

Innerhalb des Stabs wurden Gremien und Runden eingerichtet, die in wöchentlichen Besprechungen gemeinsam Pläne, Standards und Checklisten zur Orientierung ausarbeiteten, um ein planvolles Gesamtverfahren zu ermöglichen. Betroffene Entscheidungen wurden in Auftrags- und

Erledigungsprotokollen festgehalten, mithilfe derer Entscheidungen umgesetzt und eine spätere Kontrolle ermöglicht wurden. Zum Teil kam es zu Einschränkungen in Arbeitsabläufen u. a. aufgrund von Wechsel des freiwilligen Personals. Zudem ergaben sich vereinzelt Herausforderungen bei der Vermittlung von Entscheidungen an Bezirke, in denen zum Teil eine gewisse Ablehnung herrschte, die Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit notwendig machte [25, 34].

Beispiel aus der öffentlichen Verwaltung: Flüchtlingskoordinator*innen als ‚Brücken‘ der Zusammenarbeit aus der Verwaltung heraus

In Berlin wurden Flüchtlingskoordinator*innen (FLÜKOS) auf Ebene der Bezirksämter eingesetzt. Solche Positionen werden eingerichtet, um Tätigkeiten zu übernehmen, die die Ansätze der Vernetzung zwischen verschiedenen Verwaltungsteilen, aber auch zwischen Teilen der öffentlichen Verwaltung und anderen Akteuren (z. B. zivilgesellschaftliche Organisationen/Vereinen und Bürger*innen) koordinieren. Außerdem unterstützen sie bei Aufgaben des Flüchtlingsmanagements z. B. hinsichtlich der Errichtung von Unterkünften und im Kontext von Integrationsleistungen [6].

Die FLÜKOS in Berlin haben in der Situation 2015/2016 relativ flexibel agiert und sich organisiert. Folgendes Zitat beschreibt es:

„Also zuerst haben wir uns selber organisiert. (...) Als ich eingestellt wurde, hatte mir [eine vorgesetzte Person] gesagt, Sie haben eine Amtsschwester in Treptow-Köpenick, (...) oder Mitte. Ich habe mich mit ihr kurzgeschlossen. Dann über die Integrationsbeauftragten kamen noch Hinweise: Wir haben jetzt auch eingestellt, das ist der Kontakt. Dann wuchs die Gruppe. Wir haben einfach regelmäßige Treffen vereinbart. Jetzt haben alle Bezirke FLÜKOS. Das heißt, unsere Treffen finden einmal im Monat, im jeweils wechselnden Bezirk statt, nach (...) Geburtsdatenregelung (...). Das war enorm bereichernd. Eben gerade in dieser Phase, wo wir selber auch fachlich wie alle anderen auch dazulernen mussten. Wie ist der Verteilungsschlüssel? Wie verhält es sich mit Menschen mit Duldung? (...) Wie sind die Übergänge zum Jobcenter? Alles Fragen. Wie die Ehrenamtlichen, auch wie die ganze Gesellschaft diese ganze Terminologie lernen musste, haben wir das auch gemacht. Das war ein sehr nützliches Gremium und ist es bis jetzt.“ [35]

Wie hier deutlich wird, handelt es sich dabei um intermediäre Verbindungsrollen, die dazu in der Lage sind, auch in dynamischen Situationen

notwendige wie relevante Informationen einzuholen und in nutzbare Wissensbausteine für die jeweiligen Ursprungsorganisationen zu übertragen (z. B. im Sinne von Glossaren, Listen von Ansprechpersonen). Sie können insofern eine entlastende Funktion erfüllen, da sie den klassischen Verwaltungspositionen Informationsbeschaffungsprozesse abnehmen, zugleich Netzwerke aufbauen und durch wechselseitig bestimmten Informationsaustausch stabilisieren.

Beispiel: Langjährige Arbeitsgemeinschaft in Trier

Ein wesentlicher Faktor für eine gute und unkomplizierte Zusammenarbeit in einer akuten Krisensituation ist ein bereits im Vorfeld bestehendes Zusammenwirken der beteiligten Akteure. Ein Beispiel hierfür ist die in der Stadt Trier bestehende Arbeitsgemeinschaft (AG) zwischen dem DRK, MHD und ASB, wobei die Mitglieder teilweise auf 30 Jahre AG-Arbeit und gemeinsame Einsätze zurückblicken können. Alle drei Organisationen sind in den Katastrophenschutzstrukturen der Stadt Trier vertreten und kennen daher nicht nur ihre eigene Organisation und dazugehörige Handlungswege, sondern auch die allgemeinen Katastrophenschutzstrukturen der Stadt Trier. Auch während der Flüchtlingssituation 2015/2016 hätten sich die AG-Mitglieder untereinander ausgetauscht und auf die jeweils anderen Organisationen und deren Expertise vertrauen können. Ohne einen solchen gemeinsamen Erfahrungsschatz, wäre eine spontane und reibungslose Zusammenarbeit in dieser Situation nur bedingt möglich gewesen [22–24].

Übung: Stakeholdermapping

Im Mai 2021 warnte das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe vor langen Trockenperioden mit folgender Wasserknappheit in den Sommermonaten. Zukünftig wird mit einer Häufung dieser Extremwetterlagen durch den Klimawandel gerechnet. Davon seien auch schon einige Gemeinden in Deutschland betroffen gewesen [41].

Schauen Sie sich noch einmal die Akteursdarstellung der in und rund um Aufnahmeeinrichtungen aktiven Akteure an, die 2015/2016 bei der Lagebewältigung unterstützt haben. (s. Abschn. 3.1).

Welche, der in der Abbildung aufgeführten Organisationen, würden im Krisenfall einer Wasserknappheit in der örtlichen Gemeinde wieder aktiv werden? Und weiterhin: Welche wichtigen Akteure für den Fall einer Wasserknappheit fehlen? Führen Sie alle Akteure auf und überlegen Sie, mit welchen Akteuren bereits Kooperationen bestehen und welche Sie bereits vor einer Krise für den Krisenfall ansprechen könnten, um sich auf eine Kooperation vorzubereiten.

3.3 Erkenntnisse zur interorganisationalen Zusammenarbeit in der Flüchtlingslage

Malte Schönefeld, Helena Rüttger und Alexandra Schmitt

Die Flüchtlingslage 2015/2016 zeigte sehr deutlich den Bedarf nach interorganisationaler Zusammenarbeit: Keine Organisation wäre auf sich allein gestellt imstande gewesen, die Situation zu bewältigen. Zusammenarbeit ist im Krisenmanagement häufig schlichtweg notwendig. Insbesondere BOS und weitere Sicherheitspartner sind dies gewohnt – regelmäßig machen diverse Einsatzlagen eine Bearbeitung durch verschiedene funktional differenzierte Organisationen notwendig. Entsprechend dieser Erkenntnis üben diese BOS auch regelmäßig gemeinsam, um die interorganisationale Zusammenarbeit zu stärken. Auch Verwaltungen haben in der Regel viel Erfahrung in der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen.

In der Flüchtlingslage 2015/2016 war das Gefüge der beteiligten Akteure deutlich komplexer als in klassischen Lagen (beispielsweise des Bevölkerungsschutzes). Es waren auch Organisationen beteiligt, die in der interorganisationalen Zusammenarbeit in Krisenlagen noch nicht so geübt waren und eine gemeinsame Sprache erst erlernen mussten. Dem Motto vieler Krisenmanager*innen, „in Krisen Köpfe kennen“, mussten sie sich erst mühsam annähern. Dazu gehören beispielsweise privatwirtschaftlich organisierte Akteure wie Catering-Unternehmen und private Sicherheitsdienste, außerdem ehrenamtlich engagierte Vereine und Einzelpersonen und nicht zuletzt auch der eine oder andere Verwaltungsakteur, der sich seinerzeit erstmalig im Geflecht einer Lagebearbeitung befand.

Zu unterscheiden sind formelle und informelle Formen der interorganisationalen Zusammenarbeit (siehe zu dieser Unterscheidung Abschn. 3.2). Da formelle Formen der interorganisationalen Steuerung – wie beispielsweise Stabsarbeit – in der Flüchtlingslage 2015/2016 nicht bereits von Beginn, sondern erst im Laufe der Zeit eingerichtet und voll einsatzfähig wurden, waren insbesondere zu Beginn der Lage meist andere, eher informelle Arten der Zusammenarbeit bestimmend, die auf Freiwilligkeit und Spontaneität fußten. Diese informellen Arten basieren vor allem auf einer persönlichen Ebene der Kommunikation. Hilfreich war in der Lage eine gewisse Kenntnis übereinander sowie Vertrauen der Akteure in die Verbindlichkeit auch informeller Absprachen, wie diese Führungskraft betont:

„Sie müssen sich darauf verlassen, das ist eine Arbeitsweise auch von mir. Ich erwarte Rückmeldungen. Nicht, weil ich misstrauere, dass einer das nicht macht, sondern dass das in meinem Kopf weg ist. So viel Speicherkapazität habe ich nicht, dass ich das alles für mich speichern kann, wem ich da mal was gesagt habe. Wenn der mir sagt, (...) ich kümmere mich darum, ich sage Ihnen Bescheid‘ und dann kommt dann irgendwann ein Anruf, ‚Ist erledigt‘, dann ist das auch erledigt.“ [32]

In der Fragebogenumfrage des Projektes SiKoMi unter deutschen AE aus dem Jahr 2020 gaben 52 % der Befragten an, dass ihre Einrichtung im Rahmen der Flüchtlingslage 2015/2016 *früher oder später* in eine formelle Koordinierungsform eingebunden war, beispielsweise in einen (Krisen-)Stab [17].

Informalität und die Notwendigkeit des schnellen direkten Kontaktes bildet die zitierte Umfrage in den Erstaufnahmeeinrichtungen ebenfalls ab. Mit 83 % gab eine deutliche Mehrheit der befragten Mitarbeiter*innen in den Erstaufnahmeeinrichtungen an, dass sie in der damaligen Situation Telefonate bevorzugten. Das Telefonat eignet sich insbesondere für den informellen, schnellen Austausch. Direktes Feedback ist garantiert. Somit eignet es sich insbesondere für die Koordination in dynamischen Lagen. 74 % nutzten zudem häufig Emails zum Austausch mit ihren wichtigsten Partnerorganisationen. Eine Korrespondenz per Email ist ebenfalls schnell und hat gegenüber dem Telefonat zudem Vorteile in der Schaffung von Verbindlichkeit, da die Kommunikation schriftlich dokumentiert wird. Eine direkte Antwort ist jedoch nicht garantiert. Das Warten muss man sich leisten können:

„Wir haben uns dann auch technisch darauf verständigt, dass wir uns beispielsweise keine E-Mails mehr schreiben in diesem Kreis. Wir hatten nicht mehr die Zeit für E-Mails.“ [32]

Zudem verfügten einige Standorte (v. a. Außenstellen der Aufnahmeeinrichtungen) erst im späteren Lageverlauf über Internetanschlüsse. 60 % gaben an, an Austauschrunden (beispielsweise sogenannten *Runden Tischen*) teilgenommen zu haben [17].¹ Solche Treffen in Präsenz sind besonders geeignet für den Aufbau von Vertrauen und Verbindlichkeit, insbesondere zwischen *neuen* und *etablierten Akteuren*.

Runde Tische und ähnliche Strukturen suggerieren grundsätzlich eine große Zugänglichkeit für eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure. Während jedoch einige Organisationen in diesen Austauschformaten als *gesetzt* galten und eingeladen wurden, war die Teilnahme für andere Akteure an aktives Bemühen geknüpft.

Unter diesen Voraussetzungen gilt es zum einen für die betroffenen Akteure selbst, sich Gehör zu verschaffen und auch mit entsprechendem Selbstbewusstsein auf ein Mitwirken in Austauschformaten zu dringen. Auf der anderen Seite sollten auch die organisierenden Gremien dieser Formate bei zu beteiligenden Akteuren eher weit denken und diese einladen. Denn nur wer sich gegenseitig kennt, kann die Stärken und Schwächen des anderen einschätzen.

Obgleich die private Sicherheit in unserer Befragung der Erstaufnahmeeinrichtungen als besonders wichtiger Partner genannt wird (s. Tab. 3.2), fühlten sich Beteiligte dieser Branche nicht immer optimal in die interorganisationalen Zusammenhänge eingebunden. Ein Einbezug in die überorganisationale Koordinierung war nicht der Regelfall. Es erfolgten häufig keine Einladungen zu koordinierenden Treffen und keine offiziellen Briefings über Lageentwicklungen. Anstatt dessen bestand eine enge Anbindung an den jeweiligen Auftraggeber, geprägt von Auftragserteilung und Auftragsdurchführung.

Mit Ausnahme von den Mitarbeitenden in den Aufnahmeeinrichtungen waren die privaten Sicherheitsakteure den anderen Beteiligten dadurch häufig nicht bekannt. Dies hatte zur Folge, dass die anderen Beteiligten häufig falsche Vorstellungen zu Aufgabenspektrum, Fähigkeiten und Befugnissen der privaten Sicherheit hatten. Stereotype und Vorurteile konnten – wo vorhanden – fortbestehen und nicht etwa abgebaut werden.

„Die Polizei belächelt den Wachdienst in der Regel. (...) Wir hatten unsere Probleme ganz am Anfang mit der Polizei. Man muss das Vertrauen erstmal sich erarbeiten, das ist wie überall auch.“ [31]²

¹ Mehrfachantworten möglich.

² Zur Kooperation der Polizei mit privaten Sicherheitsdienstleistern siehe auch [39, S. 25f].

Tab. 3.2 TOP-5-Partnerorganisationen mit denen die Erstaufnahmeeinrichtungen zusammengearbeitet haben – nach Nennungen insgesamt (Mehrfachnennungen möglich; SiKoMi-Umfrage 2020)

Akteur(e)	Anzahl der Nennungen insgesamt
Behörden (allgemein)	17
DRK	16
Sicherheitsdienstleister/Objektschutz	14
Polizei	13
BAMF	12

3.4 Managementansätze zur Unterstützung interorganisationaler Zusammenarbeit in Krisenlagen

Patricia M. Schütte

Krisensituationen wie die Flüchtlingslage 2015/2016 und die COVID-19-Pandemie sind u. a. geprägt von vielen überraschenden, teilweise chaotischen Momenten, zeitlichem Druck zu Entscheidungen und gesellschaftlichen Erwartungen an die möglichst schnelle Rückkehr zur Normalität. An vielen Stellen wird improvisiert, werden ad-hoc Entscheidungen getroffen und Lösungsansätze aus der Lage heraus produziert (s. 2.1). Dafür mag es unterschiedliche Gründe geben:

Ansätze aus der Situation für die Situation sind z. B. relativ exakt zugeschnitten auf die jeweils greifenden Handlungsbedingungen und daher besonders praktikabel. Sie bieten außerdem eine gewisse Flexibilität sowie oft kreative und innovative Potenziale, die sich in ausschließlich geplanten Settings u. U. nicht ergeben hätten. Improvisationen und Ad-hoc-Lösungsansätze können aber auch aus der Not heraus entstehen, weil keine im Vorfeld vorbereiteten Handlungsvorgaben gemacht, Strategien entwickelt und stetig gepflegt wurden. In den Ergebnissen der Untersuchungen im Projekt SiKoMi finden sich an einigen Stellen Hinweise darauf.

Zwar wird deutlich, für wie wichtig Improvisation und spontane Lösungsansätze in einer Krisensituation für die beteiligten Akteure angesehen werden, aber genauso auch, dass mehr Vorbereitung im Sinne von vorhandenen Managementansätzen und -instrumenten von vielen als wünschenswert angesehen wird. Darunter sind hier im Folgenden geplante Strategien und konkrete Maßnahmen

zu verstehen, die in der Vorbereitung auf Krisen bereits angelegt und umgesetzt werden können. Diese haben durchaus das Potenzial, eine vermeintlich chaotische Lage nach der eigenen Organisationslogik zu beeinflussen und in berechenbare Bahnen zu lenken, um sie besser steuern, gestalten und managen zu können. Diese Managementstrategien dienen aber nicht nur den individuellen Organisationen. Sie bieten insbesondere in Krisenlagen, in denen viele Akteure aufeinandertreffen und an vielen Stellen zusammenarbeiten, Entlastungs- und Unterstützungspotenziale für die interorganisationale Zusammenarbeit.

An dieser Stelle wollen wir keine einfache Liste möglicher Managementthemen und -modi präsentieren, die sicherlich ermüdende Länge hätte. Vielmehr wollen wir die Hinweise aus Interviews und Gesprächen mit Praxisvertreter*innen aus Polizeien, öffentlichen Verwaltungen, Hilfsorganisationen und privater Sicherheit nutzen und insbesondere jene Managementansätze herausstellen, die als besonders schwierig empfundene Defizite in der Krisenlage adressieren. Hier ergeben sich ausgewählte Themen, die auf den folgenden Seiten mit Textbausteinen, Beispielen aus dem Projekt SiKoMi und Übungsaufgaben aufgearbeitet werden:

Beziehungen: Wie wichtig lokale Netzwerke und Beziehungen zu diversen Akteuren vor Ort in Krisen sind, wurde bspw. in den Untersuchungen von allen Befragten betont. Einige haben (erst) in der akuten Lage 2015/2016 verstärkt begonnen, nahestehende und beteiligte Akteure in organisierten Netzwerken zusammenzubringen. Andere konnten auf bereits im Vorfeld relativ gut gepflegte Netzwerke zurückgreifen und sich für die spezifische Situation relativ schnell organisieren. In allen Fällen lag den Aktivitäten bspw. die Absicht zugrunde, möglichst schnell möglichst viele Beteiligte einzubinden, sie im Netzwerk zu halten und stetig ein gemeinsames Vorgehen und Strategien abzustimmen. Dabei fanden sich allerdings kaum Hinweise auf gezielte Managementansätze. Daher greift der Abschn. 4.3.1 Stakeholder- und Kooperationsmanagementansätze auf.

Ressourcen: Kaum etwas scheint in Krisen kritischer wahrgenommen zu werden als die Verfügbarkeit personeller und materieller Ressourcen. Das gilt insbesondere in der Anfangs- oder Chaosphase (s. Abschn. 2.6), kann sich aber auch durch die gesamte Krisenlage ziehen. Wenngleich viele Befragte in unseren Untersuchungen diesen Punkt bestätigen, sprechen sie nur an wenigen Stellen über systematische Ansätze.

Steuerung/Koordination: Ein weiterer Bereich, der in den Daten immer wieder mitschwingt, ist die ‚Behandlung‘ der Krise als Situation, die es zu managen gilt. An diese Erkenntnisse soll in zweierlei Richtungen angeknüpft werden: Zum einen gehen wir auf Formen zum Umgang mit Krisen als Projekte ein (s. Abschn. 3.4.2) sowie abschließend auf alle vorherigen Managementansätze zusammenbringende Möglichkeiten der Krisenstabsarbeit im Rahmen des Krisenmanagements (s. Abschn. 2.5).

3.4.1 Stakeholder-Management

Malte Schönefeld, Yannic Schulte, Sarah Bhatti, Elisabeth Olfermann, Jana-Andrea Frommer und Mahssa Sotoudeh

Keine Organisation bewältigt eine große Lage allein. Aus strategischen und praktischen Gründen ist es in aller Regel sinnvoll, weitere handelnde Partner bzw. sich selbst in be- oder entstehende Netzwerke einzubinden. In der Bearbeitung der Flüchtlingslage 2015/2016 zeigte sich querbeet: Das gute, alte 3-K-Prinzip des Krisenmanagements hat immer noch Bestand. *In Krisen Köpfe kennen* – und eben nicht erst *kennenlernen*, denn dann sind durch Zeit- und Handlungsdruck aller Beteiligten Startschwierigkeiten vorprogrammiert, denen aus dem Weg gegangen werden kann. Organisationen mit einem gewachsenen Netzwerk waren auch 2015/2016 deutlich schneller im Spiel und besser informiert als solche, die erstmalig Teil der Lagebewältigung waren. Es ist jedoch *nicht nur für die Neuen* sinnvoll, sich frühzeitig, also in „alltäglichen“ Zeiten bekannt zu machen. Auch für die größeren oder alteingesessenen Organisationen ist es vorteilhaft, auf neue, kleine oder vermeintlich abwegige Organisationen zuzugehen. Beherzigt man das 3-K-Prinzip und kommt in Nicht-Krisenzeiten zusammen, dann.

- wird bereits die Person kennengelernt, mit der ggf. später im Krisenfall zusammengearbeitet werden kann,
- lässt sich ein Bild von den Fähigkeiten und Grenzen des Gegenübers machen und so wichtige Kompetenzen erkennen [40],
- wird sich mitunter herausstellen, dass nicht jeder Akteur für eine Zusammenarbeit geeignet ist. Es ist jedoch stets besser, unter harmlosen Bedingungen zu dieser Erkenntnis zu gelangen, anstatt sich aus der Not heraus auf einen unbekanntem und u. U. unpassenden Partner einzulassen.

Die BOS und weitere Sicherheitspartner sind nicht erst seit gestern zu der Erkenntnis des 3-K-Prinzips gelangt, sondern vertiefen ihr gegenseitiges Verständnis regelmäßig in interorganisationalen Übungen. Auch bestimmte Verwaltungsakteure, etwa die Ordnungsämter, sind im engeren Zirkel der Krisenbewältigung gut vernetzt. Trotz aller Kompetenz und Erfahrung waren *die Krisenmanager* aber immer noch auf ehrenamtliche Organisationen und Einzelpersonen, private Unternehmen und sonstige vermeintlich *krisenferne* Akteure angewiesen. Wichtig ist es, auch außerhalb der organisationalen Perspektive zu denken und die Betroffenen nicht zu vergessen – also beispielsweise die Geflüchteten, die Anwohner*innen und weitere.

Alle zusammen sind sie *Stakeholder* – was im Grunde nichts anderes bezeichnet als (*Projekt-*)*beteiligte*. Eine verbreitete Definition findet sich in DIN-Norm 69.901–5 zum Projektmanagement. Stakeholder werden dort bezeichnet als die.

„Gesamtheit aller Projektteilnehmer, -betroffenen und -interessierten, deren Interessen durch den Verlauf oder das Ergebnis des Projekts direkt oder indirekt berührt sind.“ (DIN 69901–5) [5]

Selbstredend sind es je nach Lage unterschiedliche Gruppen, die sich in dieser Gesamtheit einfinden. Dabei sind nicht alle Stakeholder/Projektbeteiligte an einer Zusammenarbeit interessiert und verfolgen mitunter auch gegensätzliche Ziele. Es lohnt sich häufig, auch zu diesen Akteuren einen regelmäßigen professionellen Kontakt zu unterhalten, um die eigenen Ziele nicht zu gefährden bzw. gefährden zu lassen. Und auch ganz allgemein gilt: Stakeholder-Management ist keine einmalige oder punktuelle Unternehmung, sondern ein kontinuierlicher Prozess. Dabei kann sowohl bilateral als auch in größeren Runden (etwa über *Runde Tische*) vorgegangen werden.

Nachstehend zeigen einige Beispiele auf, auf welche unterschiedlichen Arten Stakeholder-Management geschehen kann. Diese stammen aus unterschiedlichen Fallregionen und heben die Diversität der Stakeholder und Akteurskonstellationen während der Flüchtlingssituation 2015/2016 hervor. Anhand der Beispiele wird deutlich, wie Schnittstellen zwischen den Akteuren identifiziert und besetzt werden können und welcher Mehrwert damit verbunden sein kann. (Tab. 3.3).

Tab. 3.3 Beispiele zum Stakeholder-Management (eigene Darstellung)

	Titel	Beteiligte Stakeholder
Beispiel 1	Die Rolle der Kommunalverwaltung/die Bevölkerung als Stakeholder	Verwaltung, Bevölkerung
Beispiel 2	Ehrenamtskoordinator*in Bramsche	Verwaltung, Bevölkerung, Spontanhelfer
Beispiel 3	Brückenbauerin Bad Fallingbostel	Verwaltung, Geflüchtete, Bevölkerung, Einzelhandel
Beispiel 4	Einbindung von externer Expertise	DRK-Kriseninterventionsteam, muslimischer Verein für psychosoziale Notfallversorgung
Beispiel 5	Vernetzung über persönliche Kontakte	Hebammen-Netzwerk
Beispiel 6	Vernetzung über eine Internetplattform	Ärzte
Beispiel 7	Netzwerkaufbau der Polizei in Bad Fallingbostel	Polizeien, Bundeswehr, Sicherheitsdienst, DRK, JUH, Feuerwehr
Beispiel 8	Die Zusammenarbeit des DRK mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Flüchtlingshilfe 2015/2016	diverse
Übung	Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren	

Beispiel: Die Rolle der Kommunalverwaltung/die Bevölkerung als Stakeholder

In den im Projekt SiKoMi durchgeführten Tiefenfallstudien finden sich interessante Aspekte zur Rolle der Kommunalverwaltungen in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung bei der Lagebewältigung.

Kommunalverwaltungen, beispielsweise in Bad Fallingbostel und Bramsche-Hesepe, nahmen eine besondere Stellung bei der Lagebewältigung ein. Es bestanden zwar nur sehr wenige formale Zuständigkeiten in Bezug auf die Aufnahmeeinrichtungen, in denen die Versorgung, Unterbringung und Registrierung der Geflüchteten gebündelt wurden. Die Verantwortung lag, in den gewählten Beispielen, beim Land Niedersachsen. Doch durch die örtlichen Gegebenheiten, das heißt durch die Lage der Aufnahmeeinrichtungen in unmittelbarer Nähe zur Stadt, prägte die große Anzahl an geflüchteten Menschen natürlicherweise auch das Stadtbild. Bedingt durch diesen Umstand, wurden aus der Bevölkerung aber

auch durch die Presse eine Vielzahl an Anfragen direkt an die Stadt (und nicht das Land) gerichtet. Dadurch bildete die Kommunalverwaltung eine unmittelbare Schnittstelle zwischen den Bürger*innen und der Landesverwaltung und entwickelte sich damit zu einem zentralen Akteur in dem Geflecht [37].

Aus der Bevölkerung erreichten die Stadtverwaltungen sowohl Unmutsäußerungen und Sorgen über die Vielzahl an Menschen in der Stadt, gleichzeitig aber auch eine Vielzahl an Hilfsangeboten von Menschen, die sich engagieren und die Geflüchteten unterstützen wollten.

Diese Schnittstellenfunktion zwischen Bürger*innen und beteiligten Organisationen vor Ort unterstützte die Stadtverwaltung durch Informationssammlung und Weitergabe zur Lage (bspw. neuankommenden Geflüchteten) und durch die Bündelung von Hilfsmöglichkeiten. Die Grundlage dafür war eine von den Verwaltungsakteuren ausgehende Vernetzung Hilfsorganisationen in den Aufnahmeeinrichtungen. Die Einrichtung von dezidierten Stellen zur Wahrnehmung der anfallenden Aufgaben in Zusammenhang mit den Interessen der Bevölkerung etablierten sich in Aufnahmeeinrichtungen in Niedersachsen eine Ehrenamtskoordinatorin und eine „Brückenbauerin“, die die Bündelung und Informationsweitergabe zu Hilfspotentialen, aber auch das Erzeugen von Verständnis für die Lage der Geflüchteten übernahmen, wie die beiden unten aufgeführten Beispiele darlegen.

Beispiel: Ehrenamtskoordinator*in Bramsche

Eine wesentliche Erkenntnis, die interviewte Verwaltungsmitarbeiter*innen aus Bramsche berichteten, war die Wichtigkeit der Einbindung der Bevölkerung. Können sich Spontanfreiwillige vor Ort an der Lagebewältigung beteiligen, ob mit Spenden, als Übersetzungshilfe oder auch bei der Verteilung von Kleidung und Lebensmitteln, wie es vielfach in der Flüchtlingslage 2015/2016 geschehen ist, so hat das mehrere positive Effekte. Durch die Einbindung von Freiwilligen erfolgt eine Identifikation mit der Lage, was den Unmut in der Bevölkerung verringert und gleichzeitig das Gefühl erzeugt etwas Gutes zu tun. Weiterhin kann das Potential der Freiwilligen sinnvoll eingesetzt werden. Als sehr hilfreich hat sich dafür in einer AE in Niedersachsen die zu diesem Zweck geschaffene Stelle der Ehrenamtskoordinatorin erwiesen und damit einhergehend die

Ehrenamtsbörse, die lokale Akteure vor Ort vernetze. Hier wurden die Hilfsangebote aus der Bevölkerung mit den Bedarfen in der Aufnahmeeinrichtung abgeglichen und Einzelpersonen und Gruppen ermöglicht, sich dabei im Rahmen ihrer eigenen Ressourcen und Vorstellungen aktiv einzubringen [35, 36]. Diese Stelle der Ehrenamtskoordination bei der Stadt hat sich in der Flüchtlingslage als sehr nützlich erwiesen und fungiert noch heute als Ehrenamtsbüro in der Stadt für Bürger*innen, die sich vor Ort engagieren möchten [38].

Beispiel: Brückenbauerin Bad Fallingbostal

Eine besondere Form der Zusammenarbeit ergab sich zwischen der Stadt Fallingbostal, dem Land Niedersachsen und der örtlichen Kirche. Gemeinsam wurde eine Stelle für eine „Brückenbauerin“ geschaffen. Diese Person sollte Verständnis in der Bevölkerung für die Geflüchteten erzeugen und Aufklärungsarbeit leisten, aber auch als Ansprechpartner für die Bedürfnisse der Geflüchteten dienen. Sie bot u. a. Sprechstunden im „Camp Fallingbostal“ an [37]. Ebenso redete sie mit örtlichen Ladenbesitzer*innen und entwickelte bspw. gemeinsam mit ihnen mehrsprachige Plakate, auf denen der in Deutschland übliche Ablauf beim Einkaufen erklärt wurde.

Beispiel: Einbindung von externer Expertise

Während des DRK-Flüchtlingseinsatzes kam es situationsspezifisch zu (ad hoc) Zusammenarbeitsformen mit neuen Partnern, wie auch ein Beispiel aus Berlin zeigt: die Betreuung eines Falls in einer Notunterkunft habe das DRK dazu veranlasst, sich an das DRK-Kriseninterventionsteam (KIT) zu wenden, um die psychosoziale Notfallversorgung der betroffenen Personen ausreichend sicherstellen zu können. Das KIT habe auf einen muslimischen Partnerverein für Psychosoziale Notfallversorgung (PSNV) verwiesen, der sich mit kulturellen und religiösen Besonderheiten auskennt und somit in höherem Maße befähigt war, eine sensible und angemessene Begleitung zu gewährleisten. Der Verein war den Betreibern der Unterkunft vor diesem Vorfall nicht bekannt. Die Zusammenarbeit habe sich informell und äußerst

spontan entwickelt, was ihrer Qualität jedoch keinen Abbruch tat und zeigte, wie das DRK von (Fach-)Wissen externer Akteure – auch ad hoc – profitieren kann [19–21].

Beispiel: Vernetzung über persönliche Kontakte

Dass die Zusammenarbeit mit externen Akteuren der gesundheitlichen Versorgung nicht immer formell zustande gekommen ist, zeigt auch das Beispiel des Hebammen-Netzwerks in Bad Fallingbostal. Eine interviewte Person berichtete, dass eine Hebamme vor Ort, zu der ein persönlicher Kontakt bestand, in einem Geburtshaus arbeitete. Natürlicherweise war damit ein ganzer Zusammenschluss an Hebammen verbunden, die fortan regelmäßig in die Unterkünfte kamen. Das Herantreten an einen Verband sei somit nicht notwendig gewesen, denn über persönliche Kontakte konnte diese gewinnbringende Kooperation stattfinden [18].

Beispiel: Vernetzung über eine Internetplattform

Besonders für die erste *medizinische Inaugenscheinnahme* geflüchteter Menschen nach ihrer Ankunft seien im Camp Fallingbostal-Ost Notärzt*innen als Honorarkräfte eingesetzt worden. Diese unterstützenden Kräfte aus ganz Niedersachsen seien seitens des DRK-Kreisverbands Fallingbostal über eine onlinebasierte Vernetzungsplattform akquiriert worden. Diese spontane Kooperation habe eine medizinische Versorgung ermöglicht, die allein durch die niedergelassenen Ärzt*innen nicht hätte geleistet werden können.

Beispiel: Netzwerkaufbau der Polizei in Bad Fallingbostal

Zu Beginn der Flüchtlingssituation 2015 wurde aufgrund des hohen Zuzugs an Geflüchteten eine Erstaufnahmeeinrichtung auf einem ehemaligen NATO-Militärgelände nahe der Kreisstadt Bad Fallingbostal errichtet. Die Polizei in Bad Fallingbostal war dadurch gefordert, sich innerhalb

kürzester Zeit selbstständig in neue Aufgabenbereiche rund um die Erstaufnahmeeinrichtung einzuarbeiten. Um die neu entstandenen Belange hinsichtlich Kriminalitätsbekämpfung und -prävention fachgerecht zu bearbeiten, wurde zu diesem Zweck eine polizeiliche Ermittlungsgruppe eingerichtet. Diese setzte sich aus bereits bestehendem Personal der Dienststelle zusammen, hatte jedoch nach bewusster Entscheidung keine eigenen Räumlichkeiten auf dem Gelände [27, 28, 30].

Eine wichtige Funktion der aus drei bis vier Personen bestehenden Organisationseinheit stellte zu Anfang der Lage insbesondere die Erkundung des umfunktionierten Militärgeländes dar, das sich über mehrere hundert Hektar erstreckt und über eine eigene Infrastruktur mit entsprechenden Liegenschaften verfügt. Dies war für die Polizei vor allem wichtig, um zu wissen, wo welche Räumlichkeiten anderer Organisationen vorzufinden sind und wie die Anlage insgesamt strukturiert ist. So gelang es der Polizei aufgrund der dadurch gewonnen Ortskenntnis schnell handeln zu können, wenn sie beispielsweise bei Auseinandersetzungen zur Beruhigung der Lage hinzugezogen wurde [27–29].

Ebenso wurde der grundsätzliche Informationsaustausch (z. B. zu Abläufen im Camp oder aktuellen Belegungszahlen) mit anderen Organisationen in erster Linie durch die dafür eingesetzten Polizeibeamt*innen der Ermittlungsgruppe gewährleistet. Diese standen in ständiger Kommunikation mit Vertreter*innen anderer Organisationen, z. B. Sicherheitsdienst, JUH, DRK, Feuerwehr und Bundeswehr. Die persönliche Kommunikation mit Partnerorganisationen vor Ort war aus Sicht polizeilicher Interviewpersonen sogar die wichtigste und effektivste Form, Informationen auszutauschen, eine gemeinsame Vorstellung über die Lage und Ziele zu erhalten, beispielsweise inklusive Gespräche darüber, was wer wie leisten kann [27, 28].

„[...] meine oder unsere Tätigkeit ist es dann gewesen [...] für die Polizei zu wissen, wie die Organisation, wie die Strukturen in diesem Camp sich überhaupt darstellen. Das heißt also so eine Art Ansprechpartner zu sein, oder derjenige zu sein, der Bescheid weiß: Wie funktioniert das Camp? Wer sind die handelnden Personen? Was befindet sich an welcher Örtlichkeit? Wer ist für was zuständig? Wie sind, wie ist überhaupt was strukturiert? Also so eine Art – wie soll ich sagen – Ansprechpartner zu sein; Verbindungsbeamter, wenn Sie so wollen.“ [28]

Beispiel: Die Zusammenarbeit des DRK mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Flüchtlingshilfe 2015/2016

Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse einer DRK-internen Befragung zur Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren vorgestellt³. Als Zivilgesellschaft wird ein Bereich zwischen dem staatlichen, wirtschaftlichen und privaten Sektor definiert. Zu den zivilgesellschaftlichen Akteuren gehören demnach diverse Akteursgruppen. Im Rahmen der Befragung wurde zwischen ungebundenen Helfenden und Initiativen, vorab registrierten Helfenden, neu gegründeten und etablierten Vereinen, Nachbarschaften, Kirchengemeinden und weiteren religiösen Gemeinschaften sowie Digital Volunteers⁴ differenziert.

Im Flüchtlingseinsatz 2015/2016 kooperierte das DRK mit einer Vielzahl von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die in unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen aktiv wurden. Um diese Zusammenarbeit näher zu untersuchen, wurde im Rahmen der Befragung u. a. erhoben, inwieweit diese neu war. Dabei konnte zwischen den oben genannten Akteuren ausgewählt werden. Die Ergebnisse zeigen, dass das DRK mit einigen Akteuren auf Erfahrungswerte aufbauen konnte, während die Zusammenarbeit mit anderen erst im Flüchtlingseinsatz entstanden ist (Abb. 3.2).

So konnten 30 % bzw. 20 % der Befragten auf bereits bestehende Kooperationserfahrungen mit etablierten Vereinen und vorab registrierten Helfenden zurückgreifen. Im Gegensatz hierzu gaben lediglich 11 % an, im Vorfeld mit ungebundenen Helfenden und Initiativen zusammengearbeitet zu haben. Auch in Bezug auf Kirchengemeinden und weiteren religiösen Gemeinschaften, Nachbarschaften sowie neu gegründeten Vereinen zeigt sich, dass in der Flüchtlingssituation vermehrt neue Kooperationen aufgenommen wurden, als auf bestehende Vernetzungen zurückgegriffen wurde. Insgesamt selten wurden Digital Volunteers als Partner benannt: Keine der Befragten hatte zuvor mit diesen zusammengearbeitet und lediglich 4 % gaben das Zustandekommen einer neuen Kooperation an.

³Die Ergebnisse aus diesem Beitrag stammen aus einer bundesweiten DRK-internen Umfrage, die im Frühjahr 2020 im Rahmen des Forschungsprojektes WAKE durchgeführt wurde. Der Fokus der Umfrage lag auf der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im DRK-Flüchtlingseinsatz 2015/2016. Insgesamt wurden 305 Fragebögen ausgewertet. Die Ergebnisse der Befragung werden in den Schriftenreihe Band 9 „Zivilgesellschaftliche Akteure in der DRK-Flüchtlingshilfe 2015/2016“ [4, 3] veröffentlicht.

⁴Als Digital Volunteers werden Freiwillige bezeichnet, die ihr Engagement ausschließlich online und ortsungebunden leisten, also beispielsweise Unterstützung oder Spenden online organisieren. [3, S. 13]

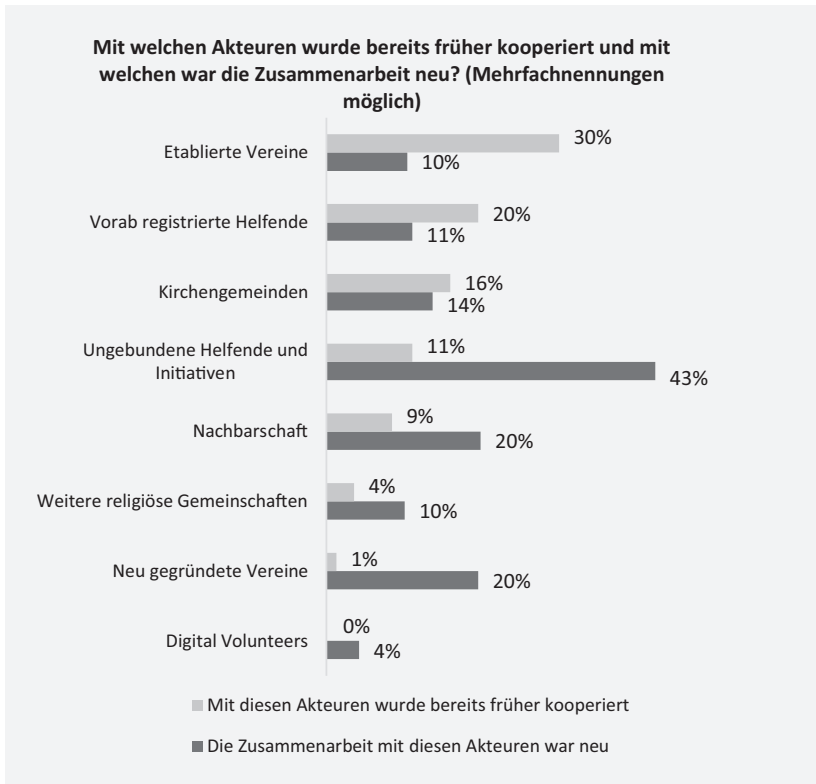


Abb. 3.2 Zusammenarbeit des DRK mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. (Eigene Darstellung)

Aus den Befragungsdaten geht außerdem hervor, dass die meisten dieser Kooperationen (40 %) durch eine Kontaktaufnahme seitens des zivilgesellschaftlichen Akteurs initiiert wurden. Weniger häufig kamen Kooperationen durch die Kontaktaufnahme des DRK (27 %) oder durch die Initiative beider Seiten zustande (21 %). Am wenigsten wurde die Vermittlung durch Dritte (11 %) genannt.

Um Rückschlüsse auf die Koordination der Zusammenarbeit ziehen zu können, wurde in der Befragung erhoben, ob es eine zentrale Stelle zur Koordination der Zusammenarbeit gab. In 45 % der Fälle war eine solche Stelle

existent, wobei davon jede Zweite während der Flüchtlingshilfe 2015/2016 eingerichtet wurde. Ein flächendeckender Bestand von Ehrenamtskoordinationen ist allerdings nicht gegeben: Knapp ein Drittel der Befragten gab an, dass keine vorhanden war, weiteren 27 % war diese Information nicht bekannt oder sie konnten keine Angabe machen.

Hinsichtlich der Bewertung der Zusammenarbeit zeichnet die Befragung ein einheitliches Bild. Denn diese wurde im Allgemeinen sowie verschiedene Teilaspekte, beispielsweise hinsichtlich der Kommunikation und der klaren Verteilung von Zuständigkeiten und Aufgabenbereichen, mehrheitlich mit der Schulnote *gut* bewertet. Dies kann auch das positive Bild bezüglich einer Zusammenarbeit in der Zukunft erklären. Insgesamt 50 % gaben an, dass eine Zusammenarbeit in zukünftigen Einsätzen angestrebt wird, während 27 % schätzen, dass dies immerhin punktuell der Fall sein wird. Lediglich ein sehr geringer Anteil von 3 % geht nicht von einer zukünftigen Zusammenarbeit aus.

Diese ausgewählten Ergebnisse der Befragung zeigen, dass die Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im Rahmen des Flüchtlingseinsatzes primär positiv waren und eine Zusammenarbeit auch in Zukunft angestrebt wird. Zum Teil konnte auf bereits vergangene Einsätze, insbesondere mit etablierten Vereinen und registrierten Helfenden zurückgegriffen werden. Es wurden aber auch neue Erfahrungen der Zusammenarbeit gesammelt. Dies war insbesondere bei ungebundenen Helfenden, neu gegründeten Vereinen und Nachbarschaften der Fall, da viele Menschen und Gruppen während der Flüchtlingshilfe spontan helfen wollten. Zugleich hat es jedoch keine flächendeckenden Stellen oder Strukturen zur Einbindung und Koordinierung dieser Akteure gegeben. Zum Teil wurden entsprechende Koordinationsstellen erst im Einsatz eingerichtet. Hier konnten Lücken bzw. ein Bedarf nach einem Ausbau von geeigneten Strukturen identifiziert werden, insbesondere da eine Zusammenarbeit in zukünftigen Einsätzen, wenn auch teilweise nur punktuell, angestrebt wird.

Übung: Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren

Nennen Sie Potenziale und Herausforderungen, die sich aus der Einbindung und Zusammenarbeit mit folgenden zivilgesellschaftlichen Akteuren ergeben können (Tab. 3.4).

Tab. 3.4 Übung Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren

Zivilgesellschaftliche Akteure	Potenziale	Herausforderungen
Nachbarschaft		
Etablierte Vereine		
Neu gegründete Initiativen		
Ungebundene Helfende		
Digital Volunteers		
Religiöse Gemeinschaften		
...		

3.4.2 Krise als Projekt begreifen und behandeln – Projekt- und Krisenmanagement im Wechselspiel

Patricia M. Schütte, Marc Porten, Marcel Geci und Maximilian Koch

In seinem wörtlichen Ursprung (griech. *Krísis*) bezeichnet der Begriff Krise einen Bruch oder Wendepunkt einer bisher kontinuierlichen Entwicklung. Aus Perspektive Handelnder bedeutet dies, dass es sich um eine Situation handelt, welche Entscheidungen über den situativen Umgang und das weitere Vorgehen verlangt. Es handelt es sich somit zunächst um einen eher neutralen Terminus, der aus unterschiedlichen Gründen eine positive oder negative Konnotation erfahren kann. Häufiger findet sich allerdings eine eher negative Deutung des Begriffs, wie bereits in Abschn. 2.2 dargelegt wurde. Ein tieferer Blick in Literatur u. a. der Sicherheitsforschung erlaubt eine zusammenfassende Beschreibung von Krisen ergänzend zu der weiter oben vorgenommenen Darstellung anhand spezifischer Merkmale. Krisen sind demnach:

- *einmalig* in ihrem Auftreten, da sie unter je spezifischen Bedingungen entstehen, sich zwar in gewissem Maße durch Maßnahmen beeinflussen lassen, sich aber relativ unberechenbar entwickeln können (Einmaligkeit);
- *komplex*, da viele Einflussfaktoren in diesen Situationen Wirkungskraft entfalten können und durch ihr Wechselwirken neue Bedingungen erschaffen. Hinzukommt, dass sich das Verhältnis von Ursache und Wirkung dabei kaum bestimmen lässt und sich mehr oder weniger zufällig ergibt (Komplexität);
- *dynamisch*, weil sich in einer Krisensituation sämtliche Bedingungen immer wieder unvorhergesehen, aber auch kurzfristig verändern können, bspw. in

Abhängigkeit von den Entscheidungen und Maßnahmen, die getroffen werden (Dynamik);

- *unsicher* und durch Risikopotenzial gekennzeichnet, da weder Folgen vollständig absehbar sind (z. B. nicht intendierte Auswirkungen), noch Dauer, Ausmaß der Krise oder Ressourcenbedarf zur Bewältigung (Unsicherheit und Risiko);
- (potenziell) *neuartig*, wenn bspw. Befragte beschreiben, dass sie solche Situationen nie erlebt haben, sie unerwartet aufgetreten sind und es keine Vorbereitungsmaßnahmen gegeben hat, etc. (Neuartigkeit);
- *interdisziplinär* zu bearbeiten, da die Komplexität und ‚Vielgesichtigkeit‘ solcher Situationen von einzelnen Organisationen kaum zu bewältigen ist. Die Zusammenarbeit diverser Akteure wird als notwendig erachtet, um möglichst verschiedene Kompetenzen für umfassendere Lösungsansätze zu verbinden (interdisziplinäre Zusammenarbeit). [13]

Mit diesen Merkmalen sind Krisen aber nicht alleine. Sie weisen erstaunliche Ähnlichkeit zu Projekten auf, wie wir sie aus alltäglichen Arbeitszusammenhängen kennen. Das bedeutet, dass Krisen Merkmale in sich tragen, welche plan- und beeinflussbar, evtl. sogar in Teilen steuerbar sind, wenngleich sie insgesamt natürlich unberechenbarer und dynamischer bleiben als Projekte, die wir aus alltäglichen Arbeitszusammenhängen kennen. Diese Sichtweise ermöglicht eine interessante und konstruktive Deutungsalternative von Krisen auch für nicht krisenmanagement-erprobte oder -affine Organisationen. Ein Weiterdenken im Sinne eines integrierten Projekt- und Krisenmanagements wäre daher durchaus sinnvoll und würde alle in diesem Kapitel angesprochenen Managementaktivitäten aufgreifen (s. o.).

Vor dem genannten Hintergrund ist es hier keinesfalls der Anspruch, Krisen als vollkommen kontrollier- und steuerbare sowie stets zielgerichtete Vorhaben zu verstehen, sondern es geht vielmehr darum, im Rahmen einer neutraleren Deutung vergleichbar zu typischen Projekten, auch noch so kleine Möglichkeiten wahrzunehmen, Krisen mehr zu *entemotionalisieren* und in normale Planungen einzubeziehen, um sich auf Unerwartetes vorzubereiten, es zu bewältigen und nachzubereiten. Also, machen, was möglich ist, um im Krisenfall feste Orientierungsparameter zu haben, welche großzügige, einigermaßen gerahmte und abgesicherte Spielräume für situativ erforderliches, flexibles, spontanes bzw. Ad-hoc-Handeln lassen.

Die Autor*innen Nachbagauer, Schirl-Böck und Weiss (2020) [12] verknüpfen in ihrem Buch Ansätze des Umgangs mit kritischen, unerwarteten Lagen von Organisationen aus verschiedenen Hochzuverlässigkeitsbereichen, u. a. Einsatzorganisationen, mit typischen Elementen des Projektmanagements, die je

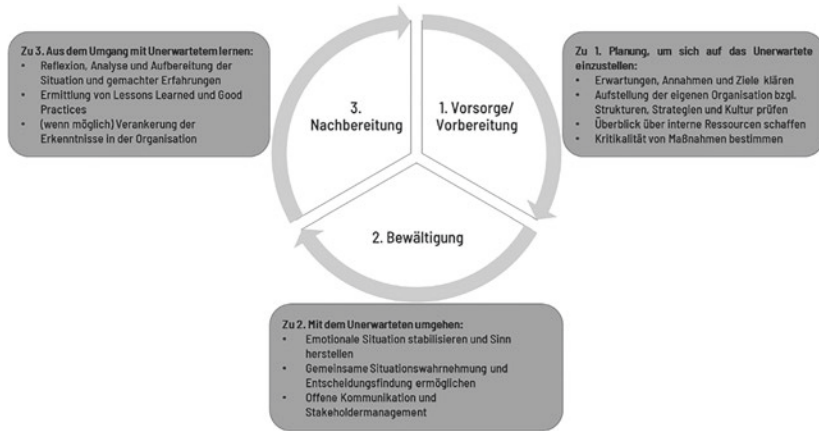


Abb. 3.3 Projektmanagement nach Krisenmanagementphasen. (Quellen: eigene Darstellung in Anlehnung an Le Cozannet et al. 2020 [2] und Nachbagauer et al. 2020 [12, S. 61–107])

nach Phase (vor, während und nach) unterschiedlich ausgestaltet werden. Dies lässt sich in der Visualisierung verschmelzen mit dem Krisenmanagementzyklus (s. Abschn. 2.2) (Abb. 3.3).

Die erste Phase umfasst verschiedene Planungsaktivitäten, welche der generellen Vorbereitung auf Unerwartetes dienen und eine wesentliche Basis der Vorsorge und Vorbereitung darstellen. Dies geschieht aber nicht unter der Prämisse, alles, was da eventuell kommen könnte, bestmöglich unter Kontrolle und in Pläne zu bringen. Hier gilt vielmehr die Devise, aus der gegebenen Situation heraus (d. h. vor dem Eintreten des Unerwarteten wie einer Krise), Orientierungspunkte zwischen den potenziell Beteiligten zu klären und damit wirklich transparent zu machen. Zu diesen Orientierungspunkten zählen:

- Ziele (z. B. Welche Ziele verfolgt meine Organisation, welche die anderen, wo liegen gemeinsame? Sind die Ziele hinreichend spezifisch und verständlich? Gibt es Prioritäten?)
- Erwartungen und Annahmen (Wann handelt es sich um eine Krise? Was sind Früh- bzw. Akutindikatoren, die im Rahmen des Risikomanagements ermittelt werden können? Was erwarten die Beteiligten in der Krise voneinander? Wie wird mit Fehlern umgegangen? Darf improvisiert werden? Bestehen potentielle Konflikte? Etc.)

- strategische, strukturelle und kulturelle Aufstellung der Organisation (Gibt es bereits Handlungsstrategien für Krisen z. B. im Sinne von Krisenmanagementplänen? Sind diese auf dem aktuellen Stand? Wie ist der Krisenfall für die beteiligten Organisationen definiert (z. B. Szenariobeschreibungen)? Wie sehen entsprechende Aufbau- und Ablauforganisation aus? Gibt es Hierarchien und inwieweit wird darauf bestanden (z. B. Möglichkeiten des *kurzen Dienstweges*)? Wer ist wann in der Krise verantwortlich? Sind Stakeholder bzw. Ansprechpartner*innen bekannt? Usw.)
- (Interne) Ressourcen (z. B. welche internen Ressourcen (Personal, Wissen, Finanzen, Material) sind in der/für die Krise vorgesehen? Inwieweit besteht entsprechende Expertise in den beteiligten Organisationen? Welche Unterstützung können sich die beteiligten Akteure wechselseitig bieten?)
- Bestimmung der Kritikalität von (geplanten) Maßnahmen (Inwieweit ist mit Veränderungen in der Situation zu rechnen? Wie sind die Beteiligten einzuschätzen? Sind die Maßnahmen komplex? Bestehen Möglichkeiten auf Erfahrungen aus anderen Krisen zurückzugreifen? Etc.).

Die zweite Phase setzt unmittelbar mit dem Eintreten der Krise ein und umfasst die Bewältigungsansätze, die umgesetzt werden, um das Unerwartete zu händeln. Hier kommt es darauf an, schnell in den (vorgeplanten) *Krisenmodus* zu schalten und Abweichungen vom planvollen Normalmodus zu akzeptieren. Dabei kommt es auf die Mischung an: einerseits kann auf Vorbereitetes wie Krisenmanagementpläne, Checklisten, Krisenorganisationsformen (z. B. Krisenstäbe) etc. zurückgegriffen werden, andererseits erscheint *professionelle Improvisation*, d. h. hier „eine ungeplante, fallweise Regelung (...), die vor Ort auf der Grundlage einer spontanen und raschen Neuordnung von vorhandenen Handlungselementen und Kreativität beruht. Notwendig dafür sind eine sehr gute Kenntnis von Strukturen der Situation, der Prinzipien der Organisation und große praktische Fähigkeiten.“ [12, S. 86] als hilfreich zur Erhaltung notwendiger Flexibilität und Handlungsspielräume für das Unerwartete. Dazu zählen folgende Aktivitäten:

- Stabilisierung der emotionalen Situation (nicht die Situation die Führung übernehmen lassen durch z. B. Akzeptanz der kritischen Lage, Ruhe bewahren in der Führung, Einschätzungen der emotionalen Situation der Beteiligten, Verständnis zeigen, nach sachlichen Lösungen suchen und zur Lösungssuche anregen, Demonstrieren, dass dynamische Entwicklungen in Krisen zu erwarten sind, auf die flexibel reagiert werden kann; etc.)

- Sinnherstellung (Möglichkeiten schaffen, den Sinn der eigenen Aktivitäten zu verstehen und dies ins große Ganze einzuordnen, Situation verstehen, ein gemeinsames *Lagebild* entwickeln, verschiedene Lösungsansätze besprechen; usw.)
- Situationsbewusstsein schaffen (z. B. gegebene Rahmenbedingungen der Krise abklären, Ressourcen und Ziele überprüfen, für alle verständliche Visualisierungen vorbereiten, kritische Fragen und kritisches Hinterfragen ermöglichen bzw. fordern, verschiedene Meinungsbilder zulassen) als Vorbereitung für die
- Entscheidungsfindung (gemeinsam die für die Situation angemessenen Entscheidungswege finden, alle Beteiligten zu Wort kommen lassen, durch gemeinsames Verständnis der Situation Entscheidung unterstützen, etc.)
- Kommunikation und Stakeholdermanagement (offen mit allen Beteiligten kommunizieren, Vereinbarung der Bedingungen für Umschwenken in Krisenmodus, regelmäßiger Informationsaustausch und Kommunikation im eigenen Team, aber auch mit anderen Stakeholdern, Wahl einfacher Informations- und Kommunikationswege für die Krisensituation, Überlegung und Abstimmung, ob neue Stakeholder einbezogen werden (müssen), usw.).
- Nach offizieller Bekanntgabe der Rückkehr zur Normalität bzw. Beendigung des Krisenmodus, wird es Zeit für die dritte Phase, die Nachbereitung. Sie dient der Nachbereitung der erlebten Situation und der Rekapitulation des Umgangs mit dem Unerwarteten. Hier geht es um Evaluation und ein Lernen aus der vorhergehenden Situation sowie eventuelle Anpassungen. Die Phase geht nahtlos in die erste Phase der Vorsorge und Vorbereitung über. Folgende Schritte sind ihr zuzurechnen:
 - Reflexion, Analyse und Aufbereitung der Situation und gemachter Erfahrungen (unter Anleitung der Führung)
 - Ermittlung von Lessons Learned und Good Practices i. S. eines Lernens aus Fehlern, Beinahe-Fehlern, aber auch Erfolgen
 - (wenn möglich) Verankerung der Erkenntnisse in der Organisation (z. B. durch Anpassungen von Strukturen und Prozessen, Sensibilität für wiederkehrende Situationsmuster, Aufnahme ins Handlungsrepertoire)

Im Folgenden illustriert ein Beispiel die Herausforderungen des Projektmanagements öffentlicher Verwaltung in Krisen, bevor eine Übung zur Krisenmanagementfähigkeit der eigenen Organisation folgt. Zum Abschluss dieses Kapitels werden in einer weiteren Übung Denkanstöße zur Vorplanung von Personal in Krisensituationen gegeben.

Beispiel: Projektmanagement in öffentlichen Verwaltungsbereichen am Beispiel Berlin

Es finden sich an einigen Stellen in den Interviews des Projekts SiKoMi Hinweise darauf, dass Schwächen im verwaltungsseitigen Management der damaligen Lage gesehen werden. Im folgenden Zitat legt eine interviewte Person ihre Sichtweise dar und verknüpft Krisen- und Projektmanagement miteinander, um die eigene kritische Einschätzung zu erläutern:

„Also wir kommen jetzt ein bisschen zu der Struktur, die ein Grundproblem ist, warum (...) Deutschlands Verwaltung so schlecht in Krisenreaktionsfähigkeiten [ist]. (...) Also es gibt im Prinzip ‚Run-Aufgaben‘ und ‚Change-Aufgaben‘ in einer Organisation. Run heißt Tagesgeschäft, Change heißt Prozessveränderung. Sich überlegen, was kommt auf uns zu, morgen, übermorgen, in drei Jahren, welche Kapazitäten, welche neuen Probleme, welche veränderten Trends, wie betrifft uns das. (...) Die Führungskraft in der Verwaltung kann nur ‚run‘. Die sind in ‚change‘ nicht ausgebildet (...). Alle Change-Aufgaben die so in einer normalen privatwirtschaftlichen Organisation Grundvoraussetzung [sind], bevor jemand Chef wird oder Chefin, da ist eine riesen große Lücke.“ [33]

Ein paar Interviewpersonen aus Berliner Verwaltungsbereichen sprechen an, dass sie mit Ansätzen des Projektmanagements gearbeitet haben, um sich Struktur und Überblick in den dynamischen Phasen der damaligen Situation zu verschaffen. Regelmäßige Besprechungsrunden im Projektteam, Planung und Koordinierung der Projektressourcen, Priorisierung von Teilprojekten bzw. Projektzielen. Das folgende Zitat macht dies mit dem Bezug auf Managementaktivitäten am Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) deutlich, welches sich zu dem Zeitpunkt aufgrund der Knappheit personeller Ressourcen, prozessbedingter sowie struktureller Probleme bei der Abarbeitung der vielen eingehenden Asylanträge selbst seit einiger Zeit in einer Krise befand:

„Ich habe (...) irgendwie eine Projektliste gemacht mit (...) Projekten, Aktivitäten, Strategien, die wir angestoßen hatten (...). (...) wenn ich sie grob sortiere, wir haben im Prinzip was an den Strukturen geändert, das sind Gebäude vor allem, aber auch Teamstrukturen und Organisationsstrukturen; wir haben was an den Prozessen geändert; wir haben was an der IT-Ausstattung geändert; wir haben was an der Kommunikation Richtung Geflüchtete geändert; wir haben Stakeholdermanagement aufgebaut, ja und wir haben im Prinzip [die] Krisenreaktion verbessert, also (...) auf einer inhaltlichen Ebene würde ich sagen; wir haben quasi die Kapazität erhöht (...), dass wir mehr Flüchtlinge pro Tag betreuen können (...). (...).

Das hat ja relativ schnell funktioniert, also wir [haben] innerhalb von drei Monaten die Kapazität verdreifacht, die wir täglich bearbeiten konnten.“ [33]

Die Organisationskrise wurde somit im Sinne eines Projektmanagements abgearbeitet, was sich aus der Lage heraus entwickelte. In Bezug auf den Standort Berlin kamen Projektmanagementansätze insbesondere da zum Einsatz, wo *Großprojekte* in der krisenhaften Lage aufgezogen wurden, um im Endeffekt die angespannte Situation bspw. im LAGeSo, aber auch in einigen Bezirken Berlins zu entspannen und (mittel- bis langfristig) strukturell zu entlasten. Neben der LAGeSo-internen Projektorganisation gehören dazu sicherlich der Aufbau des Landesweiten Koordinierungstabs Flüchtlingsmanagement (LKF) (August 2015) sowie der Aufbau des Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) (August 2016). Wenngleich beides in der Situation anscheinend funktioniert hat, betonen Interviewpartner, dass es besser sei, solche Projekte nicht erst in Krisen umzusetzen, sondern bereits im Vorfeld.

Übung: Ist-Zustand der eigenen Organisation erkunden

Ziel der Übung ist es, eigene Annahmen über Managementansätze der eigenen Organisation zur Bewältigung von Krisenlagen anzustellen und – wenn möglich – anhand der realen Gegebenheiten der eigenen Organisation zu überprüfen.

- Schritt 1: Beantworten Sie die Fragen für sich nach bestem Wissen und Gewissen (ohne dabei Material zu recherchieren).
 - Optional Schritt 1: Setzen Sie sich mit 2–4 Kolleg*innen zusammen. Beantworten Sie die Fragen zunächst jede*r für sich nach bestem Wissen und Gewissen (ohne dabei Material zu recherchieren). Tauschen Sie anschließend Ihre Ergebnisse aus, ermitteln Sie übereinstimmende Aspekte, Unterschiede und gemeinsame Lücken.
- Schritt 2: Recherchieren Sie die gefragten Informationen (z. B. über das Intranet, Management- und Notfallpläne, Grundsätze, etc.).
- Schritt 3: Gleichen Sie Ihre Annahmen mit den gesammelten Informationen ab und stellen Sie fest, ob Sie über den Ist-Zustand bestens informiert sind oder noch Informationsbedarfe haben.

a. Vorsorge/Vorbereitung**Wie bereitet sich Ihre Organisation auf den Umgang mit dem Unerwarteten vor?**

(Managementstrategien? Pläne? Zielvorgaben? Erwartungen? Rollenverteilung? Interne Ressourcen? Material? Personal? Strukturen? Informationen? Externe Ressourcen? Gemeinsame Vorbereitung mit Stakeholdern? Netzwerkaufbau und -pflege?)

b. Bewältigung**Welche Strategien nutzt Ihre Organisation, um das Unerwartete zu managen?**

(Koordination? Krisenmanagementinstrumente? Einbezug der Stakeholder? Gemeinsame Situationswahrnehmung? Interne/externe Kommunikationswege? Kommunikationspläne? Absprachen? Austausch? Ad-hoc-Lösungen und Improvisation? Pläne und Strategien?)

c. Nachbereitung**Wie bereitet Ihre Organisation den erlebten Umgang mit dem Unerwarteten nach?**

(Dokumentation? Berichte? Workshops? Feedbackgespräche? Good Practices? Lessons Learned? Verankerung in der Organisation? Anpassung der Ressourcen? Austausch mit Stakeholdern? Gemeinsame Nachbereitung?)

Übung: Vorplanung von Personal in Krisensituationen/Ressourcenmanagement

Ressourcen können in vielerlei Formen auftreten: Zeit, Raum, Geld, Material, Personal, aber auch Wissen gelten als Ressourcen und können dementsprechend gemanagt werden. Besonders in Krisensituationen ist das Management von Ressourcen von großer Bedeutung. An dieser Stelle wird ein kurzer Blick auf materielle und personelle Ressourcen gelegt.

Materielle Ressourcen können in einer Krisensituation schnell sowohl knapp als auch teuer werden und müssen in der Regel zeitnah beschafft werden. In einer Situation, in der schnelles Handeln gefordert ist, können

Beschaffungsregelungen wie z. B. Ausschreibungen hinderlich sein. Daher ist es sinnvoll, den eigenen Ressourcenbedarf schon vor der Lage möglichst genau zu analysieren und stetig zu aktualisieren, um dann im Krisenfall effizient die benötigten Materialien anfordern und erhalten zu können. Auch Auslastung und Belastbarkeit der (organisationseigenen) Logistik sollten bei einem guten Ressourcenmanagement mitgedacht werden. Besonders in der Anfangsphase der Flüchtlingslage 2015/2016 musste ausgelotet werden in welchen Einrichtungen es Bedarf für welche Ressourcen gab. Materielle Ressourcen wie Räumlichkeiten, technische Ausstattung, alltägliche Versorgungsgüter oder medizinisches Material wurden dringend benötigt und mussten dementsprechend zeitnah beschafft werden [16, S. 23]. Auch die Versorgung mit Betten, Matratzen oder Schutzmasken sei notwendig gewesen. Um eine beschleunigte Beschaffung zu gewährleisten, war es hin und wieder notwendig übliche Verwaltungswege abzukürzen [16, S. 38].

Um als Organisation im Krisenfall handlungsfähig bleiben zu können, ist es sinnvoll, den *Personalbedarf* für verschiedenste Szenarien im Vorfeld zu bestimmen. Eine schnelle Reaktion ist in einem solchen Fall unerlässlich, weshalb Maßnahmen vorsorglich getroffen und Handlungspläne bereits vor dem Eintreten erstellt werden. Notfallpläne, auch das Management von Personalressourcen betreffend, sollten vorbereitet und *ready to go* sein.

Da die Einstellung von geeignetem Personal nicht immer in der Kürze der Zeit möglich ist, ist es in Behörden möglich, bei Personalengpässen Amtshilfe oder die vorübergehende Abordnung Beschäftigter einer anderen Dienststelle anzufordern. Auch Ehrenamtliche oder Hilfsorganisationen können mobilisiert werden. Besonders im Krisenfall ist ein stabiles interorganisationales Netzwerk wünschenswert, denn auch Wissen über Kompetenzen und Kapazitäten anderer Organisationen ist wichtig, um gegenseitige Stärken und Schwächen zu kennen, Personal tauschen und besonders in Krisensituationen eine reibungslose Zusammenarbeit gewährleisten zu können.

Vorbereitung auf Personalengpässe in Krisenlagen

Welche Vorbereitungen zur personellen Unterstützung können innerhalb meiner eigenen Organisation und in Zusammenarbeit mit externen Organisationen bereits vor der Krise getroffen werden?

Folgende Fragen dienen als Gedankenstütze:

- Wie kann ich in der Chaosphase kurzfristig Personal akquirieren?
- Welche Fähigkeiten haben meine Mitarbeiter neben ihrer beruflichen Tätigkeit, die in der Krise nützlich sein könnten? (bspw. Sprachkenntnisse; anderen Beruf gelernt, als ausgeübt)
- Was für Personal brauche ich?
- Wen kann ich in der eigenen Organisation ansprechen um kurzfristig Belastungsspitzen auszugleichen?
- Wie kann eine problemlose Abordnung oder Entleiherung von Personal erfolgen aus anderen Organisationen erfolgen? Sind die notwendigen Prozesse bekannt?
- Welche Aufgaben kann ich an fachfremdes und kurzfristig angelerntes Personal übertragen?
- Welche finanziellen Aspekte gilt es zu beachten?
- Wie stelle ich eine gute Arbeit von Subunternehmern sicher?

3.5 Fazit

Patricia M. Schütte

Dieses Kapitel zeigte auf, wie wichtig *organisationsübergreifende* – in anderen Worten: interorganisationale – *Zusammenarbeit* im Krisenmanagement ist. Bereits kleinere Lagen erfordern in der Regel eine Zusammenarbeit mancher oder vieler der auf verschiedene Aspekte spezialisierten BOS und anderen Sicherheitsakteuren. Je nach Größe eines Ereignisses kommt es mitunter zusätzlich zu Hilfe über Orts-, Landes- oder Staatsgrenzen hinweg. Die Flüchtlingslage 2015/2016 war eine solche Situation, in der über einen verhältnismäßig langen Zeitraum die Zusammenarbeit von Organisationen unterschiedlicher Ausrichtung und auch Institutionen verschiedener föderaler Ebenen erfolgte.

Je nach Lage kann das Akteursspektrum deutlich variieren. Im hier beispielhaft besprochenen Fall waren es vor allem Akteure der Verwaltung, der Polizeien, der privaten Sicherheit, der kirchlichen, zivilgesellschaftlichen und Hilfsorganisationen. In Lagen wie der Corona-Pandemie oder einem Hochwasser sind die Konstellationen häufig andere, wenngleich ein bestimmter „Kern“ der BOS und weiteren Sicherheitsakteure in unterschiedlichen Lagen immer wieder miteinander

arbeitet. Für diesen engeren Zirkel gilt bereits, was sich Akteure an der Peripherie des Netzwerks erst erarbeiten müssen: *in Krisen Köpfe kennen* – ein oftmals intuitiv ausgeführter Ansatz des Stakeholder-Managements. Aber auch für die vermeintlich etablierten Akteure lohnt ein systematisches Stakeholder-Management, um den Blick in die Spezialbereiche der Bearbeitung möglicher künftiger Lagen zu richten, damit die diversen Spezialisten, Ehrenamtlichen und andere hilfreiche, aber *unter dem Radar* schwirrende Organisationen effektiv in die Lagebewältigung einzubinden. In welchen Formen dies geschehen kann, illustrierten in diesem Kapitel Beispiele aus unterschiedlichen Perspektiven anhand der Lage 2015/2016.

Krisen bzw. Lagen können auch als Projekt verstanden werden. Als solche können Prinzipien und Methoden des Projektmanagements zu ihrer Bearbeitung angewendet werden. Mit Ansätzen aus der Praxis, wie sich Krisen auf diese Weise händeln lassen können, schloss dieses Kapitel ab.

Im folgenden Kapitel wird eine weitere grundlegende Ebene der erfolgreichen (interorganisationalen) Krisenbewältigung eingeführt: Wissensmanagement bzw. der Umgang mit Wissen.

Literatur

1. Castaner X, Oliveira N (2020) Collaboration, Coordination and Cooperation Among Organizations. Establishing the Distinctive Meanings of These Terms Through a Systematic Literature Review. *Journal of Management* 46:965–1001. doi: <https://doi.org/10.1177/0149206320901565>
2. Le Cozannet G, Kervyn M, Russo S et al. (2020) Space-Based Earth Observations for Disaster Risk Management. *Surv Geophys* 41:1209–1235. doi: <https://doi.org/10.1007/s10712-020-09586-5>
3. Deutsches Rotes Kreuz e. V. (2021) Zivilgesellschaftliche Akteure in der DRK-Flüchtlingshilfe 2015/2016. Teil 1: Erfahrungen aus dem Einsatz. *Schriften der Forschung*
4. Deutsches Rotes Kreuz e. V. (2021) Zivilgesellschaftliche Akteure in der DRK-Flüchtlingshilfe 2015/2016. Teil 2: Ergebnisse einer verbandsinternen Befragung. *Schriften der Forschung*
5. DIN (2009) Projektmanagement – Projektmanagementsysteme – Teil 5: Begriffe 03.100.40(DIN 69901–5)
6. Europäische Kommission (2015) Kommunale Flüchtlings- und Ehrenamtskoordination. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/intrract/kommunale-fluechtlings-und-ehrenamtskoordination>
7. Fathi R, Schulte Y, Schütte PM et al. (2018) Lageinformationen aus den sozialen Netzwerken. Virtual Operations Support Teams (VOST) international im Einsatz. *Notfallvorsorge*:1–9
8. Heath RG, Isbell MG (2017) *Interorganizational Collaboration. Complexity, Ethics, and Communication*. Waveland Press, Illinois

9. Hofinger G (2009) Kritische Faktoren der interorganisationalen Zusammenarbeit. In: Strohschneider S, Heimann R (eds) Kultur und sicheres Handeln. Im Auftrag der Plattform „Menschen in komplexen Arbeitswelten“. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, pp 189–203
10. Hofinger G, Künzer L, Mähler M et al. (2013) Interorganisationale Kooperation und Kommunikation in Großschadenslagen. In: Unger C, Mitschke T, Freudenberg D (eds) Krisenmanagement – Notfallplanung – Bevölkerungsschutz. Duncker & Humblot, Berlin, pp 211–235
11. Knigge I, Hofinger G (2015) Interorganisationale Zusammenarbeit bei Großschadenslagen als Stressfaktor für Polizeieinsatzkräfte. In: Fischbach A, Boltz J, Lichtenthaler PW (eds) Stark trotz Stress – Gesundheit und Leistungsfähigkeit in der Polizei. Nachhaltige Beiträge der Arbeits- und Organisationspsychologie. Verlag für Polizeiwissenschaft, pp 69–82
12. Nachbagauer A, Schirl-Böck I, Weiss E (2020) Unerwartete Herausforderungen in Projekten erfolgreich managen. Erfahrungen aus der Human-Factors-, Hochsicherheits- und Resilienzforschung. Springer Gabler Verlag
13. Padberg E (2010) Merkmale eines Projektes. In: Padberg E (ed) Management by Excellence. Unternehmensressourcen gezielt mobilisieren und nutzen. Gabler Verlag, pp 196–203
14. Presse- und Informationsamt des Landes Berlin (2016) Landesweiter Koordinierungsstab Flüchtlingsmanagement wird aufgelöst. Pressemitteilung vom 29.11.2016. <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilungen/2016/pressemitteilung.536410.php>
15. Schumann S, Mähler M, Strohschneider S (2010) Die machen ihren eigenen Stiefel. Interorganisationale Zusammenarbeit von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben. *Polizei & Wissenschaft*:41–47
16. Schütte PM, Bhatti S, Frommer J-A et al. Fallstudie Berlin
17. SiKoMi (2020) Befragung deutscher Erstaufnahmeeinrichtungen
18. SiKoMi (2021) DRK01. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
19. SiKoMi (2021) DRK04. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
20. SiKoMi (2021) DRK05. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
21. SiKoMi (2021) DRK06. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
22. SiKoMi (2021) DRK11. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
23. SiKoMi (2021) DRK12. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
24. SiKoMi (2021) DRK13. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
25. SiKoMi (2021) Polizei04. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
26. SiKoMi (2021) Polizei06. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
27. SiKoMi (2021) Polizei16. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
28. SiKoMi (2021) Polizei17. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
29. SiKoMi (2021) Polizei18. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
30. SiKoMi (2021) Polizei19. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
31. SiKoMi (2021) Private Sicherheit1. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
32. SiKoMi (2021) Verwaltung06. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
33. SiKoMi (2021) Verwaltung09. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
34. SiKoMi (2021) Verwaltung10. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
35. SiKoMi (2021) Verwaltung15. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
36. SiKoMi (2021) Verwaltung16. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes

37. SiKoMi (2021) Verwaltung18. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
38. Stadt Bramsche Ehrenamtsbüro. <https://www.bramsche.de/portal/seiten/ehrenamtsbuero-900000008-31290.html>
39. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2009) Programm Innere Sicherheit. Fortschreibung 2008/2009
40. Walter A (2017) Stresstest – Integriertes Risikomanagement im Bevölkerungsschutz. Vortrag bei der KRIFA-Fachtagung. http://www.krifa.de/download-file?file_id=86&file_code=3cab42837b. Accessed 30 Jul 2021
41. Zeit Online (2021) Bundesamt für Bevölkerungsschutz warnt vor Trinkwasserknappheit. 18. Mai. <https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2021-05/bbk-trinkwasserknappheit-deutschland-grundwasserspiegel-landwirtschaft-armin-schuster>

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.

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.





Wissen in Krisen- und Katastrophenlagen: Umgang mit Erfahrungen aus der Praxis

Elisabeth Olfermann und Sarah Bhatti

Inhaltsverzeichnis

4.1	Einleitung	128
4.2	Einführung in das Wissensmanagement	130
4.3	Vorhandenes Wissen	135
4.3.1	Rückblick: Erfahrungswerte und Hilfsmittel	136
4.3.2	Ergebnisse einer DRK-internen Befragung	138
4.4	Wissensaustausch im Einsatz	140
4.4.1	Rückblick: Wege des Wissensaustauschs	141
4.4.2	Handbuch Interkultureller Bevölkerungsschutz	146
4.5	Wissen nutzbar machen	148
4.5.1	Rückblick: Weitergabe von Wissen	149
4.5.2	Anleitung zur Selbstevaluation des Wissensmanagements im Bevölkerungsschutz	154
4.6	Fazit	160

E. Olfermann (✉)

Deutsches Rotes Kreuz e. V., Generalsekretariat, Berlin, Deutschland

E-Mail: e.olfermann@drk.de

S. Bhatti

Berlin, Deutschland

© 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_4

127

4.1 Einleitung

Sarah Bhatti und Elisabeth Olfemann

Im Bevölkerungsschutz spielen Erfahrungswerte und Wissen eine große Rolle. Diese bilden u. a. die Basis für Entscheidungen in zukünftigen Einsätzen, gelingende Konzepte sowie Lösungsstrategien. Erfahrungswerte und Wissen fließen aber auch in Fort- und Weiterbildungen von Fach- und Führungskräften ein. Dies zeigt, dass in den Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben und weitere Beteiligten bereits vielfältige Formen und Aspekte von *Wissensmanagement* praktiziert werden, allerdings häufig nicht so benannt oder strukturiert sind. Ein Blick auf die Strukturen und Prozesse, mit denen Erfahrungswerte und Wissen dokumentiert, abgeleitet und weiterentwickelt werden, ist für Akteure des Bevölkerungsschutzes lohnend, um vorhandenes Wissen zu bewahren und die eigene fachliche und organisatorische Expertise zu erweitern. Dies ist notwendig, um im Krisen- oder Katastrophenfall schnell agieren zu können und auch in komplexen und herausfordernden Einsätzen handlungsfähig zu bleiben. Der effiziente Umgang mit Wissen wird für BOS und weitere Beteiligte auch in Zukunft wichtig bleiben oder sogar noch an Bedeutung gewinnen. Denn auch im Bevölkerungsschutz werden Änderungen in der Informationsbeschaffung oder Kommunikationstechnik spürbar. So wirken sich technische oder digitale Errungenschaften auch auf die Möglichkeiten aus, mit denen Wissen und Erfahrungswerte festgehalten und geteilt werden.

Auch der Flüchtlingseinsatz 2015/16 machte deutlich, wie elementar nicht nur der Informations- und Wissensaustausch während einer Lage, sondern auch das Festhalten, Aufbereiten und Weitergeben von Erfahrungswerten und Wissen nach einem Einsatz sind. Mancherorts mussten konkrete Informationen zum Einsatzgeschehen erst mühsam eingeholt werden, was die Bedeutung von Wissensaustausch, insbesondere organisationsübergreifendem, aufzeigt. Teilweise waren auch Hilfsmaterialien, wie Handlungsempfehlungen oder Leitfäden, veraltet, sodass sie nicht genutzt werden konnten oder nicht verfügbar waren und erst erstellt werden mussten. Wenn wichtige Informationen und Wissen im Einsatzfall nicht unmittelbar vorhanden oder zugänglich sind, kann dies wertvolle Zeit kosten oder sich auf die Effizienz und Qualität einer Einsatzbewältigung auswirken.

Wie in Kap. 3 dieses Handbuchs aufgezeigt wurde, ist eine gelingende Zusammenarbeit der am Einsatz beteiligten Akteure elementar, sie ist jedoch auch mit verschiedenen Herausforderungen verknüpft. Zu diesen Herausforderungen gehören auch das Festhalten, Aufbereiten und Weitergeben von

Wissen als Bestandteil für gelingende Kooperationen und gegenseitige Hilfeleistungen. Daran wird deutlich, dass das Thema Wissensmanagement nicht nur für die eigene Organisation oder Behörde relevant ist, sondern im Idealfall auch organisationsübergreifend gedacht werden sollte. Dieses Kapitel widmet sich dem Umgang mit Wissen im Rahmen von Krisen und Einsätzen und nimmt dabei eine besonders praxisnahe Perspektive ein, durch die sowohl organisationsspezifische als auch -übergreifende Erfahrungen wiedergegeben sowie Handlungsimpulse aufgezeigt werden.

Ziel dieses Kapitels ist es, für das Thema Wissensmanagement zu sensibilisieren und anhand von praktischen Beispielen aus dem Flüchtlingseinsatz aufzuzeigen, wie dieses gelingen kann, aber auch wo Herausforderungen in der Planung und Umsetzung liegen können. Zudem werden Hinweise und Vorgehensweisen aufgezeigt, wie verschiedene Aspekte von Wissensmanagement in der Praxis umgesetzt werden können und was es dabei zu beachten gilt. Allerdings sind damit keine allgemeinen oder ultimativen Lösungswege gemeint, welche immer eins zu eins umgesetzt werden können oder sollen. Es geht vielmehr darum Mitarbeitende von BOS und anderen Beteiligten zu befähigen eine eigene Bestandsaufnahme ihres Wissensmanagements durchzuführen, in dem Hintergrundwissen aufbereitet und mit Praxiswissen angereichert wird. Dabei werden Definitionen, Konzepte und Theorien des Wissensmanagements dargestellt, welche insbesondere für den Bevölkerungsschutz relevant sind, sowie praktische Erfahrungen, Vorgehensweisen und Ideen aus diversen Standorten und einer Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren aufgezeigt.

Zu Beginn erfolgt in Unterkapitel 4.2 eine Einführung in das Wissensmanagement, um den Begriff und die Bedeutung, insbesondere für den Bevölkerungsschutz, zu erläutern sowie einige Methoden vorzustellen. Die darauffolgenden drei Unterkapitel widmen sich verschiedenen Bereichen des Wissensmanagements: Dem Rückgriff auf Erfahrungswerte, dem Wissensaustausch im Einsatz sowie der Nutzbarmachung von Wissen auch über den Einsatz hinaus. Dafür beginnen diese jeweils mit einem Rückblick, in denen zusammenfassend verschiedene Erfahrungen aus der Flüchtlingshilfe wiedergegeben werden, welche durch detailliertere Beispiele aus der Praxis ergänzt und veranschaulicht werden. Diese stammen jeweils aus den in den vier Untersuchungsstandorten des Projektes SiKoMi – Bad Fallingbostal, Berlin, Bramsche-Hesepe, Trier – geführten Interviews mit dem am Flüchtlingseinsatz beteiligten Akteuren (siehe Unterkapitel 1.3.3). Zudem werden ausgewählte Ergebnisse einer DRK-internen Umfrage im Projekt WAKE vorgestellt, die einen Eindruck vom Umgang mit Hilfsmitteln und Erfahrungswerten einer Hilfsorganisation geben (siehe Unterkapitel 4.3.2).

Tab. 4.1 Kapitelinhalte „Wissen in Krisen- und Katastrophenlagen: Umgang mit Erfahrungen aus der Praxis“

Fragen	Stichworte	Notizen/Erkenntnisse
Was ist Wissensmanagement und worin liegen darin Chancen für den Bevölkerungsschutz?	Begriffe, Definitionen, Formen und Funktionen von Wissensmanagement (mit/ohne Krisenbezug)	
Welche Formen und Bereiche des Wissensmanagement werden im Einsatz und in Krisen angewandt?	Beispiele aus verschiedenen Organisationsperspektiven anhand der Lage 2015/2016	
Wie kann Wissensmanagement praktiziert und angewandt werden?	Vorstellung von beispielhaften Ansätzen zur Umsetzung und Evaluation von Wissensmanagement	

Als praktisches Beispiel, wie aus identifizierten Wissenslücken Hilfsmaterial für den Einsatz erstellt wird, dient ein Beitrag über das *Handbuch Interkultureller Bevölkerungsschutz* (siehe Unterkapitel 4.4.2). Zudem wird eine erste Anleitung zur Etablierung von Wissensmanagementaspekten innerhalb einer Behörde oder Organisation gegeben (siehe Unterkapitel 4.5.2). Das Kapitel schließt mit einem zusammenfassenden Fazit, in welchem sowohl bewährte Praktiken als auch bestehende Lücken innerhalb des Wissensmanagements der beteiligten Akteure wiedergegeben werden.

Die folgende Tabelle enthält die wesentlichen Fragen, welche in Kap. 4 betrachtet und diskutiert werden sollen (Tab. 4.1):

4.2 Einführung in das Wissensmanagement

Johanne Kaufmann, Johannes Dülks und Alexander Fekete

Was bedeutet Wissensmanagement eigentlich?

Der Begriff Wissensmanagement stammt aus dem Bereich der Wirtschaft und beschreibt (üblicherweise) den Umgang mit Wissen innerhalb und außerhalb eines Unternehmens. Dabei ist ein gut funktionierendes Wissensmanagement essentiell für das Erreichen von Unternehmens- bzw. Organisationszielen und

die Bedeutung eines solchen gut funktionierenden Managementsystems ist daher allgemein anerkannt [11, 15]. Gerade in Wirtschaftsunternehmen wird Wissensmanagement zunehmend fokussiert, da mit Hilfe von Wissensmanagementmethoden sowohl die Leistungsfähigkeit gesteigert als auch Unternehmensziele effizienter erreicht werden können, woraus ein Wettbewerbsvorteil gegenüber konkurrierenden Unternehmen erzielt wird [7, 12, 15]. Die Wichtigkeit wird außerdem durch den fortgeschrittenen Wandel zu einer Wissensgesellschaft und den zunehmenden Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik deutlich. Wissen wird einerseits mit weniger Zeit- und Arbeitsaufwand beschafft, andererseits veraltet das bestehende Wissen zunehmend schneller [15].

Trotz der Relevanz von Wissensmanagement – und damit auch von Wissen im Speziellen –, gibt es keine allgemeingültige Definition des Begriffs, weder in der Alltagssprache noch in der wissenschaftlichen Literatur [4]. Darüber hinaus ist die Trennung der Begriffe *Daten*, *Informationen* und *Wissen* in der Alltagssprache fließend, sodass auch diese Definitionen und Ansichten nicht eindeutig voneinander abzugrenzen sind [7]. Es können zusätzlich noch weitere Begriffe identifiziert (z. B. Fakten und Handeln) und in die Diskussion integriert werden [5]. Da an dieser Stelle ein möglichst praxis- und anwendungsnaher Umgang mit Wissensmanagement ermöglicht werden soll, werden die Begriffe in Anlehnung an ein Glossar zum Wissensmanagement im Bevölkerungsschutz [14] verwendet, welches als Teilvorhaben des Forschungsprojektes WAKE durch die Technische Hochschule Köln (TH Köln) erarbeitet wurde. Dieses zugrunde gelegte Verständnis geht von einer stufenweisen Anordnung von Daten, Informationen und Wissen aus [14, 16, 65] (Abb. 4.1):

Wissensmanagement beschäftigt sich darauf aufbauend mit der Frage, wie dieses aus Daten und Informationen entstandene Wissen bestmöglich strukturiert und operationalisiert werden kann und wie damit die Fähigkeiten einer Organisation auf allen Hierarchieebenen verbessert werden können. Auch hierzu gibt es mehrere variierende Herangehensweisen und Modelle, die unterschiedliche Aspekte des Wissensmanagements in den Vordergrund stellen [15]. Ein Modell zur Beschreibung des Wissensmanagements ist der Wissenskreislauf nach Probst et al. (2012) [16]. Dieser beschreibt sechs Kernprozesse des organisationalen Wissensmanagements und zeigt deren Verbindungen und Abhängigkeiten untereinander auf (siehe Abb. 4.2). Die Komponenten *Wissensziele* und *Wissen bewerten* vervollständigen diesen Kreislauf und bilden einen strategischen Rahmen [2, 16].

In der Abbildung wird deutlich, dass ein umfassendes Wissensmanagement nicht nur etabliert, sondern auch aufrechterhalten werden muss, es also ein fortlaufender Prozess ist. Dafür ist es notwendig, die einzelnen Schritte regelmäßig zu wiederholen, da sich Wissen schnell verändern oder veralten kann. Nur eine dauerhafte Auseinandersetzung führt zu einer Erleichterung in der täglichen



Abb. 4.1 Ausschnitt der Wissenstreppe nach North (2016) [15]. (Ergänzte Eigene Darstellung)¹

¹Quellen, die zur Erstellung der Abbildung genutzt wurden:

Zu **Daten und Informationen:** [16]

Zu **Wissen:** [5, 7, 12]

Zu **Beispiele:** [14]

- Sie analysieren den **Ist-Zustand** des Wissensmanagements innerhalb ihrer Organisation oder Behörde und identifizieren das bereits vorhandene, aber auch das fehlende sowie das nicht mehr benötigte Wissen (z. B. Checklisten, Handlungsleitfäden oder Lehrbücher).
- Ebenso identifizieren BevS-Akteure bereits **bestehende Instrumente** (z. B. Lessons Learned, Fortbildungsangebote und persönliche Netzwerke der Mitarbeitenden, etc.) sowie **technische Hilfsmittel** (z. B. Datenbanken oder E-Learning-Plattformen).
- Sie generieren **neues Wissen** aus gemeinsamen organisationalen Erfahrungen und dem impliziten (also dem personenbezogenen Erfahrungs-) Wissen der Mitarbeitenden (z. B. durch regelmäßige Evaluationen) und ergänzen die vorhandenen Bestände, falls nötig, durch Wissen von außen (z. B. mit Hilfe von Fachleuten, Fortbildungsangeboten, etc.).
- Sie streben eine Aufbereitung des Wissens für die **Nutzung im Alltag** an, indem es geordnet und in eine leicht verständliche Form gebracht wird (z. B. Organigramme, Yellow Pages, klar und einfach strukturierte Datenbanken, klare Kommunikationswege, Verschriftlichung des generierten Wissens in Handlungsleitfäden oder Checklisten, etc.).
- Die BevS-Akteure machen das aufbereitete Wissen so für die Mitarbeitenden und Ehrenamtlichen **verfügbar**, dass diese ihre Aufgaben innerhalb der Organisation sinnvoll und erfolgreich wahrnehmen können. Durch Schulungen, Handlungsleitfäden, etc. wird das generierte Wissen danach wieder in die Organisation zurückgeführt.
- Da es sich bei Wissensmanagement um kein einmalig zu erreichendes Ziel, sondern um einen fortlaufenden Prozess handelt, müssen sich BevS-Akteure immer wieder aufs Neue mit den gerade beschriebenen Schritten auseinandersetzen. Die Wissensbestände müssen regelmäßig **überprüft** und **aktualisiert** werden. Zudem wird keine Organisation oder Behörde bei der Einführung eines Wissensmanagements von Grund auf neu anfangen, sondern immer auf bereits bestehenden Teillösungen aufbauen und weitere ergänzen.

Welche Methoden des Wissensmanagements spielen im Bevölkerungsschutz eine Rolle?

Im Wissensmanagement gibt es verschiedene Methoden, um Wissen aufzubereiten, zu speichern und wieder zu verteilen bzw. zu verwenden. Im Bevölkerungsschutz spielen unter anderem Lessons Learned, Best Practices, Datenbanken und kollegiale Netzwerke eine wichtige Rolle.

Lessons Learned meinen die systematische Dokumentation und Aufbereitung von Erfahrungen in einer Organisation oder Behörde, durch welche sie aus

Erfolgen und Misserfolgen lernen und ihre Prozesse optimieren kann [12, 13]. Beispielsweise können Erfolge und Misserfolge in der Einsatznachbereitung strukturiert festgehalten und Lehren daraus gezogen werden. Diese Erkenntnisse können anschließend in zukünftige Einsatzabläufe integriert werden [14].

Bei der Erstellung einer **Best Practice** werden verschiedene Lösungen zu einer Problemstellung verglichen und die am besten geeignete übernommen. Dadurch stellt die gewählte Best Practice die für ein bestimmtes Problem bestmögliche Lösung dar [12, 13]. Beispielsweise vergleicht eine Organisation oder Behörde ihre Herangehensweise zur Einsatzbewältigung mit der eines anderen BevS-Akteurs. Sie stellt fest, dass die andere Lösung für die Problematik besser geeignet ist und ersetzt ihre alte Vorgehensweise.

In **Datenbanken** können verschiedene Daten und Informationen verwaltet, archiviert und nachgeschlagen werden [12, 13, 18]. Die BevS-Akteure können alle Informationen, welche sie zur Erfüllung von Einsatzzielen benötigen in einer Datenbank speichern. Mögliche Inhalte sind z. B. Einsatzpläne, Best Practices und Handlungsleitfäden, etc. [16]. Sinnvoll ist es, wenn alle Mitarbeitenden und Ehrenamtlichen ihr Wissen in einer Datenbank ablegen und auch auf das Wissen von anderen zugreifen können.

Netzwerke, in welchen sich Fachleute der eigenen Organisation oder Behörde sowie andere Akteure über gemeinsame fachliche Themen und Erfahrungen austauschen, werden **kollegiale Netzwerke** genannt [1, 7]. Beispielsweise treffen sich Mitarbeitende unterschiedlicher BevS-Akteure, um Einsatztaktiken und -strategien zu besprechen. Dieser Austausch führt im Bevölkerungsschutz dazu, dass die Verantwortlichen sich kennen und im Einsatzfall auf diese Kontakte zurückgreifen können (*In Krisen Köpfe kennen* – siehe auch 3.4.1 „Stakeholder-Management“).

4.3 Vorhandenes Wissen

Sarah Bhatti, Elisabeth Olfemann und Eva Steinberger

Nachdem das vorherige Kapitel eine erste Einführung in das Thema und den Begriff Wissensmanagement gegeben hat und dabei auch die Bedeutung für Akteure des Bevölkerungsschutz hervorgehoben hat, widmet sich dieses Unterkapitel dem Rückgriff auf Erfahrungswerte und Hilfsmaterialien am Beispiel der Flüchtlingshilfe. Dafür werden zuerst exemplarisch Eindrücke aus den vier untersuchten Fallregionen im Projekt SiKoMi – Bad Fallingbostal, Berlin, Bramsche-Hesepe und Trier – wiedergegeben (siehe dazu auch Unterkapitel 1.3), die

aufzeigen, welch vielfältiges Wissen bei den Akteuren bereits bestand, jedoch auch mit welchen Herausforderungen und Wissenslücken sie zu kämpfen hatten. Der Rückblick schließt mit einer kleinen Übung, in der sich die Lesenden anhand von Reflexionsfragen einen ersten Eindruck davon verschaffen können, inwieweit sie (im Falle einer akuten Lage) auf Hilfsmittel zurückgreifen können und wo ggf. Anpassungsbedarf besteht. Im zweiten Teil dieses Kapitels werden ausgewählte Ergebnisse einer DRK-internen Befragung vorgestellt, welche im Rahmen des Forschungsprojektes WAKE durchgeführt wurde und die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Flüchtlingshilfe fokussierte. Anhand dieser wird exemplarisch der Umgang mit Hilfsmitteln und Erfahrungswissen einer Hilfsorganisation während und nach einem Einsatz aufgezeigt.

4.3.1 Rückblick: Erfahrungswerte und Hilfsmittel

Sarah Bhatti, Elisabeth Olfemann und Eva Steinberger

Ob und wie auf Erfahrungswerte aus vergangenen Einsatzlagen oder Wissen aus anderen Bereichen für die Bewältigung des Flüchtlingseinsatzes zurückgegriffen werden konnte, wurde in den einzelnen untersuchten Standorten unterschiedlich bewertet. Vor allem Mitarbeitende des Bezirksamtes Lichtenberg (BAL) in Berlin berichteten, dass sie auf Erfahrungen explizit aus früheren Flüchtlingsbewegungen zurückgegriffen haben [57–59]. Ebenfalls in Berlin als hilfreich identifiziert, aber thematisch weniger verwandt, sei das Fachwissen zu Crowd Management oder Personenlenkung gewesen, das die private Sicherheit aus ihrer Tätigkeit bei Großveranstaltungen auf die Situation bei der Registrierung von Geflüchteten (bspw. am LAGeSo Berlin) übertragen konnte [47]. Aus Bad Fallingbostal berichteten Organisationsvertreter*innen aus Bundeswehr und einer Hilfsorganisation, dass sie teilweise auf vorhandene Erfahrungen aus früheren (Auslands-)Einsätzen zurückgreifen konnten [20, 21], aber nicht jedes Wissen aus anderen Situationen auf die Lagebewältigung 2015/16 übertragbar war [21, 38]. Zudem konnte auf Konzepte zur Registrierung und Unterbringung von einer großen Personenzahl sowie zur Identifizierung von Kranken und Verletzten zurückgegriffen werden, da diese bereits aus Einsätzen zur Evakuierung aufgrund von Bombenfunden bekannt waren [33].

Einige Gesprächspartner*innen des LAGeSo merkten zudem an, dass Wissen aus vorherigen Flüchtlingsbewegungen lediglich vereinzelt und eher unbewusst in die Lagebewältigung 2015/16 einfließen konnte, da ihre Dokumentation höchst

defizitär gewesen sei und auch unweigerlich zu einer Wiederholung von Fehlern geführt hätte [53, 56]. Aus der Aufnahmeeinrichtung für Asylbegehrende (AfA Trier) wurde berichtet, dass das wertvollste Wissen aus eigenen Erfahrungen vorheriger Flüchtlingslagen stammt. Träger dieses Wissens seien daher in der Lage 2015/16 im Dauereinsatz gewesen, um im gesamten Bundesland Rheinland-Pfalz das Personal der in großer Zahl entstehenden AfA-Zweigstellen zu schulen [49, 50].

Auch wenn nicht überall Erfahrungswerte vorhanden waren, auf die zurückgegriffen werden konnte, so konnten einige der beteiligten Akteure bereits existierende Hilfsmittel nutzen. Verschiedene Organisationsvertreter*innen aus Bad Fallingbostal berichteten, dass vielfach Handlungsempfehlungen, Leitfäden und Checklisten existiert hatten [22, 31]. Nicht immer sei jedoch ausreichend Zeit geblieben, um diese Verschriftlichungen in der akuten Lage zu analysieren und anwenden zu können [21]. Insgesamt betrachtet konnte an allen Standorten bereits vorhandenes Material aus früheren Flüchtlingseinsätzen oder anderen Einsatzfeldern nur schwer die Komplexität und Dynamik der Situation 2015/16 abdecken [24, 30, 45].

Nur teilweise konnte auf bereits gemachte Erfahrungen und vereinzelt auch auf Hilfsmittel zurückgegriffen werden, da sich der Flüchtlingseinsatz in seiner Komplexität, Größe und Dynamik von früheren Lagen unterschied.

Reflexionsfragen

Um einen Eindruck davon zu bekommen, wie Sie oder Ihr Team bereits auf Hilfsmittel zurückgreifen können und wo ggf. Anpassungsbedarf besteht, gehen Sie folgende Fragen durch.

- Wenn Sie ad-hoc Unterstützung in Form von niedergeschriebenen Hilfsmaterialien benötigen, auf welche können Sie bereits zurückgreifen?
- Gibt es eine zentrale Struktur, zum Beispiel eine Datenbank, die all diese Materialien sammelt und gebündelt zur Verfügung stellt, sodass Sie im Zweifel schnell und einfach auffindbar sind?
- Kennen und nutzen auch andere Personen diese Hilfsmittel oder ist das Wissen über ihre Existenz nicht weit verbreitet?
- Inwieweit werden bestehende Materialien aktuell gehalten und ggf. an neue Bedarfe angepasst?

4.3.2 Ergebnisse einer DRK-internen Befragung

Sarah Bhatti, Elisabeth Olfemann und Mahssa Sotoudeh

Im Rahmen des Forschungsprojektes WAKE führte das DRK im Frühjahr 2020 eine bundesweite DRK-interne Befragung zur Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im DRK-Flüchtlingseinsatz 2015/16 in Deutschland durch. Insgesamt wurden 305 Fragebögen ausgewertet. Dabei wurden auch Daten zum Thema *Hilfsmittel im Einsatz und Umgang mit Erfahrungswissen* erhoben, welche an dieser Stelle kurz vorgestellt werden sollen. Die ausführlichen Ergebnisse finden sich in der Schriftenreihe *Schriften der Forschung, Band 9 – Zivilgesellschaftliche Akteure in der DRK-Flüchtlingshilfe 2015/16* wieder [6].

Hilfsmittel im Einsatz

Um im Einsatzgeschehen schnell an wichtige und nützliche Informationen zu kommen, sind Hilfsmittel von hoher Bedeutung. Solche Hilfsmittel sind divers und können sowohl niedergeschriebene Formate als auch bestimmte Methoden oder Strategien umfassen. Gerade für Mitarbeitende von BOS und weitere Beteiligte spielen sie, neben ihren eigenen Erfahrungswerten, oft eine relevante Rolle, sodass sie auch im Flüchtlingseinsatz genutzt wurden, wie die folgenden Ergebnisse der Befragung zeigen.

Denn zwei Drittel der Befragten gaben an, auf mindestens eines der zur Auswahl stehenden Hilfsmittel, nämlich Handlungsempfehlungen, Checklisten, Leitfäden und/oder Handbücher, zurückgegriffen zu haben. Dabei wurden Handlungsempfehlungen und Checklisten am häufigsten genannt. Verglichen mit Leitfäden und Handbüchern weisen diese einen geringeren Umfang auf und sind daher in ihrer Erschließung weniger zeitintensiv, was ein Grund für die verbreitete Verwendung sein könnte. Lediglich 3 % der Befragten gaben an, dass zwar Hilfsmittel zur Verfügung gestanden hatten, sie diese aber u. a. aufgrund von Unübersichtlichkeit, fehlender Übertragbarkeit auf die aktuelle Lage oder fehlender Relevanz nicht nutzen konnten. Im Gegensatz dazu gab etwa ein Viertel der Befragten an, dass keine Hilfsmittel zur Verfügung gestanden hatten. Ein Grund hierfür kann in der mangelnden Zugänglichkeit bzw. Bekanntheit von bestehenden Hilfsmitteln liegen.

Des Weiteren ging aus der Befragung hervor, dass neben den zur Auswahl stehenden Hilfsmitteln einige Teilnehmende auch weitere Konzepte und Materialien verwendet hatten. Dazu zählten zum Beispiel spezifische Dienstvorschriften und Übersetzungshilfen. Neben niedergeschriebenen Hilfsmitteln

wurden auch regelmäßige Treffen und Absprachen, beispielsweise in Form von Runden Tischen oder Briefings als nützlich erachtet. Einige Befragte gaben zudem an, eigenständig Hilfsmittel entwickelt zu haben.

Umgang mit Erfahrungswissen

Wie bereits oben genannt, wird in Krisen- und Katastrophenlagen oft auf Erfahrungswerte vorheriger Einsätze zurückgegriffen. U. a. daher ist es notwendig, diese zu erfassen, um bewährte Praktiken zu identifizieren und Konzepte und Strategien ggf. an neue Bedarfe anzupassen. Inwieweit die gemachten Erfahrungen und das generierte Wissen aus dem Flüchtlingseinsatz bereits aufbereitet und eventuell sogar weitergegeben wurde, war deshalb ebenfalls Bestandteil der Befragung (Abb. 4.3).

Die Auswertung dieser Frage zeigt, dass ein Großteil der befragten Personen ihre Erfahrungen aus dem Flüchtlingseinsatz in unterschiedlicher Form festgehalten und nutzbar gemacht hat. Bei den zur Auswahl stehenden Möglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) gaben 30 % an, dass sie ihr Wissen festgehalten, und/oder weiterverarbeitet haben, allerdings nicht strukturiert. Ebenfalls 30 % der Befragten gaben an, dass (Hilfs-)Materialien für zukünftige Lagen erstellt wurden. Etwas weniger, 22 %, berichteten, dass eine Dokumentensammlung

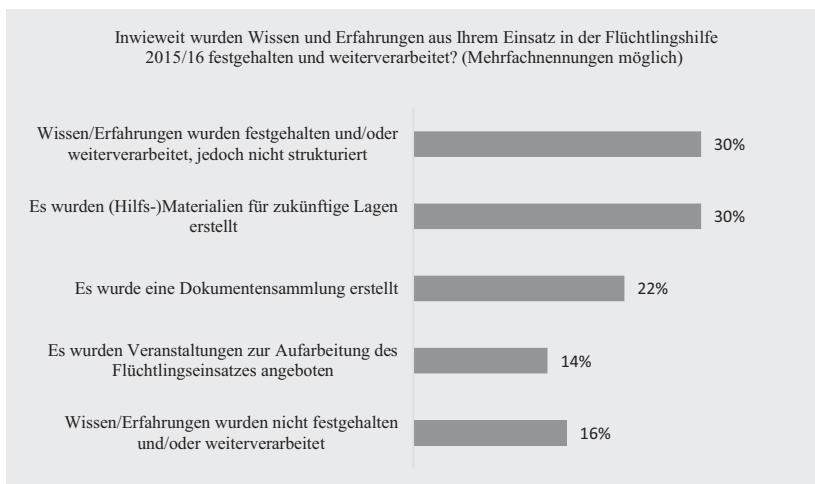


Abb. 4.3 Dokumentation von Erfahrungen und Wissen im Rahmen der Flüchtlingshilfe 2015/2016. (Eigene Darstellung)

erstellt wurde und wiederum 14 %, dass Veranstaltungen zur Einsatzaufbereitung angeboten wurden. Lediglich 16 % der Befragten gaben an, ihr Erfahrungswissen nicht festgehalten und/oder aufbereitet zu haben. Die Gründe hierfür konnten nicht abschließend erfasst werden.

Darüber hinaus berichteten einige Teilnehmende über weitere, sehr unterschiedliche Vorgehensweisen und Methoden, wie sie ihre Erfahrungswerte nutzbar gemacht bzw. weitergegeben hatten. Dazu zählten u. a. die Dokumentation von Einsätzen in Form von Einsatztagebüchern, Webinare, informelle Treffen und die Überarbeitung eines Dolmetscher*innenpools.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass auch im Rahmen des Flüchtlings-einsatzes verschiedene Aspekte von Wissensmanagement innerhalb des DRK bereits Anwendung fanden, auch wenn diese nicht zwangsläufig so benannt wurden. Gleichzeitig wurden jedoch auch Lücken und vorhandenes Potenzial identifiziert. Denn z. B. schon existierende Hilfsmaterialien könnten durch eine breitere Streuung und mehr Bekanntheit von einem größeren Personenkreis genutzt werden, was auch Ressourcen und Kapazitäten bei Neuentwicklungen sparen würde. Da viel Wissen zudem unstrukturiert festgehalten und/oder weiterverarbeitet wurde, könnte an dieser Stelle mehr geplantes Vorgehen zu einem effizienteren Wissensmanagement führen, welches die Nutzbarkeit von gesammeltem und aufbereitetem Wissen erhöht.

4.4 Wissensaustausch im Einsatz

Elisabeth Olfermann, Sarah Bhatti, Eva Steinberger und Malte Schönefeld

Nachdem bereits aufgezeigt wurde, inwieweit auf Erfahrungswerte sowie Hilfs- und Informationsmittel zur Orientierung und Unterstützung zurückgegriffen werden konnte, wirft dieses Unterkapitel einen Blick auf die verschiedenen Wege, über die Wissen und Erfahrungen während des Einsatzes in der Flüchtlingshilfe geteilt wurden. Dabei sollen sowohl Beispiele aus der Praxis dargestellt werden, die informelle und meistens spontane Wege beschreiben, als auch solche, die stärker strukturiert und koordiniert sind. Je nach Einsatzlage und beteiligten Akteuren eignen sich unterschiedliche Formate, welche jeweils Vor- und Nachteile mit sich bringen. Daher werden neben Beispielen, die sich in der Praxis bewährt haben, auch Aspekte beschrieben, anhand denen Hürden und Herausforderungen für Wissensaustausch deutlich werden.

Dabei wird deutlich, dass ein gelingender Wissensaustausch nicht nur dazu führen kann, dass die erhaltenen Informationen direkt in konkrete Handlungen im

Einsatz umgewandelt werden, sondern darüber hinaus auch für die Anwendung in Fortbildungen, Seminare und Workshops aufbereitet werden. Im zweiten Teil des Kapitels wird deshalb exemplarisch beschrieben, wie mit identifizierten Bedarfen aus der Flüchtlingshilfe 2015/2026 umgegangen werden kann, indem diese in die Erarbeitung und Konzeptionierung von neuen Informations- und Bildungsmaterialien einfließen.

4.4.1 Rückblick: Wege des Wissensaustauschs

Elisabeth Olfermann, Sarah Bhatti, Eva Steinberger und Malte Schönefeld

Um Informationslücken auszugleichen und (individuelles) Erfahrungswissen weiterzugeben, verlagerten viele der Organisationsvertreter*innen den Informationsaustausch auf informelle Wege, beispielsweise auf bestehende persönliche Kontakte [19, 63]. Dieser informelle Austausch nahm bspw. für die Kommunalverwaltung in Bad Fallingbostal eine wichtige Rolle ein, da sie zunächst nicht in die offiziellen Lagebesprechungen einbezogen worden sei [63]. Auch in Berlin, Bramsche-Hesepe und Trier hat es informelle Gesprächsrunden oder teilweise sogar gegenseitige Besuche an den Unterkünften gegeben [29, 30, 47, 55–59]. So haben bspw. Mitarbeitende aus umliegenden Unterkünften die Kinderbetreuung – ‚Spielstube‘ – in der AfA Trier regelmäßig besucht und von der dortigen langjährigen Erfahrung profitiert [27, 28]. An den Standorten sind sich die beteiligten Organisationen auch bereits aufgrund früherer Einsatzsituationen oder der regelmäßigen Zusammenarbeit vor Ort bekannt gewesen, was einen informellen Austausch erleichterte [26].

Erfahrungen und Wissen können auch über informelle Wege, wie persönliche Kontakte oder gegenseitige Besuche, geteilt werden, wie folgendes Beispiel verdeutlicht.

Beispiel: Informeller Wissensaustausch innerhalb des DRK

Während der Flüchtlingssituation 2015/16 übernahmen der DRK Kreisverband (KV) Trier-Saarburg e. V., weitere Kreisverbände und der Landesverband (LV) Rheinland-Pfalz e. V. viele Aufgaben in der Flüchtlingshilfe – sowohl in Trier als auch in ganz Rheinland-Pfalz. Im

Rahmen eines Interviews berichteten Vertreter*innen des DRK, dass der LV einen ständigen Austausch und Kontakt zwischen den involvierten KV koordiniert und gefördert hat, um den Wissenstransfer sicherzustellen [27]. Dies habe ermöglicht, bereits bestehende Erfahrungen und gelungene Konzepte mit Blick auf die Unterbringung und Versorgung der Geflüchteten DRK-intern auszutauschen. Die vom LV seit Juli 2015 betriebene Unterkunft in Ingelheim hat dabei eine besondere Rolle gespielt, denn die dort gewonnenen Erkenntnisse und bewährten Vorgehensweisen seien somit schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Flüchtlingshilfe vorhanden gewesen [25]. Innerhalb von regelmäßigen Austausch-Treffen mit dem LV in Mainz wurde das Wissen aus den verschiedenen Unterkünften diskutiert, gesammelt und aufbereitet. Teilweise wurden schriftliche Dokumentationen von u. a. Ablaufplänen aus einzelnen Unterkünften auch an die Landesstelle in Mainz weitergeleitet, welche das Wissen sukzessive an die einzelnen KV streuen konnte. Der LV publizierte in der Nachbetrachtung der Flüchtlingshilfe zudem die Broschüre „Überall Zuhause. Respekt für Vielfalt. Flüchtlingshilfe des Roten Kreuzes in Rheinland-Pfalz“, welche Informationen zu den Aufgaben des DRK-Flüchtlingseinsatzes sowie Steckbriefe zu 23 DRK-Unterkünften in Rheinland-Pfalz enthält. Eine sehr wichtige Rolle haben auch die gegenseitigen Besuche von verschiedenen DRK-Mitarbeiter*innen in den Unterkünften gespielt. Beispielsweise kam es oft dazu, dass Akteure aus umliegenden Aufnahmeeinrichtungen die AfA Trier besuchten, da der KV Trier-Saarburg seit 1997 die dortige Spielstube betreibt. Die langjährigen Erfahrungen rund um die Betreuung der Kinder konnte somit vor Ort und innerhalb persönlicher Gespräche vermittelt werden. Diese Form der Wissensvermittlung wurde gegenüber einer schriftlichen Informationsweitergabe als gewinnbringender beschrieben [28]. Auch die Unterkunft in Hermeskeil wurde oft aufgesucht, um die dortigen, bereits früh dokumentierten und noch während der Lage verbesserten Arbeitsabläufe kennenzulernen. Der von dem LV koordinierte enge Kontakt und rege Austausch zwischen den KV, die in der Flüchtlingshilfe involviert waren, ermöglichte einen stetigen Wissenstransfer zwischen den Unterkünften.

Neben diesen informellen Treffen haben aber auch formellere Treffen stattgefunden, in denen die beteiligten Akteure ihr Wissen teilen und sich vernetzen konnten. Innerhalb dieser regelmäßigen oder nach Bedarf angeordneten (Lage-)

Besprechungen oder ‚Runden Tischen‘ konnten zudem der aktuelle Informationsstand kommuniziert und Organisationsstrukturen und -zuständigkeiten zeitnah geklärt werden [19, 32, 34, 35, 47, 61]. Aus Gesprächen mit Akteuren in Berlin wurde jedoch auch deutlich, dass der organisationsübergreifende Austausch von hierarchischen Strukturen, Vertraulichkeitsregeln und Zuständigkeitsfragen geprägt gewesen war, wodurch eine transparente Wissens- und Informationsweitergabe sowie deren praxisnahe Anwendung gehemmt wurden [47, 53]. In Bramsche-Hesepe wurde außerdem seitens der Verwaltung vorgeschlagen, dass die Besetzung der Gremien grundsätzlich lageangepasst erfolgen sollte, denn nicht immer hätten die im Stab aktiven Akteure das notwendige Situationswissen gehabt [61].

Innerhalb von regelmäßigen Lagebesprechungen und ‚Runden Tischen‘ kann situationsspezifisches Wissen organisationsübergreifend besprochen und gestreut werden. Der Umgang sollte jedoch möglichst klar geregelt, transparent und zielgerichtet sein.

Die Bedeutung von Kommunikation und Transparenz wird insbesondere hinsichtlich des folgenden Beispiels aus Perspektive der privaten Sicherheit deutlich. Darin zeigt sich, warum eine Teilhabe sowohl an informellen als auch formellen Austauschformaten so wichtig ist, um im Einsatz gut vernetzt und informiert zu sein.

Beispiel: Eindrücke der privaten Sicherheit zum Wissensaustausch

In mehreren Fallstudien des Forschungsprojekts SiKoMi berichteten die in Aufnahmeeinrichtungen eingesetzten privaten Sicherheitsunternehmen von teils erheblichen Problemen im Informationsaustausch mit anderen Akteuren. Organisationsübergreifende Besprechungen hätten stets ohne ihre Beteiligung stattgefunden.

Als Grund für den von ihnen wahrgenommenen Ausschluss aus dem Austausch vermuten die Interviewpersonen Vorbehalte ihnen gegenüber, insbesondere seitens der Sicherheitsbehörden, welche die Vertraulichkeitsregeln gegenüber Dritten teils sehr strikt ausgelegt hätten, obwohl auch bspw. die Polizei zur transparenten Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsdienstleistern angehalten ist [64, S. 25–26]. Zugleich war

allerdings in Interviews mit Vertreter*innen der Branche zu vernehmen, dass diese künftig auch ein aktiveres Einfordern der Partizipation in Kreisen der Sicherheitskooperationen als hilfreich erachte.

Die Abwesenheit in den Runden des interorganisationalen (Wissens-) Austausches erschwerte es den privaten Sicherheitsdiensten zudem, sich den anderen Beteiligten auf persönlicher Ebene bekannt zu machen, sowie ihre praktischen Erfahrungen und fachliche Expertise herauszustellen. Private Sicherheitsakteure sind häufig 24/7 in den Einrichtungen vor Ort und damit deutlich intensiver als die meisten anderen Akteure. Neben ihren vertraglich vereinbarten Pflichten übernehmen sie im Laufe der Zeit häufig unter der Hand auch andere Dienstleistungen wie kleinere Übersetzungstätigkeiten, psychosoziale Betreuung und anderes. Hierbei erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten können für die gesamte Akteursgemeinschaft von Interesse sein und zugleich dabei helfen, Kenntnisse (bspw. hinsichtlich Befugnissen und Kompetenzen) über privaten Sicherheitsdienstleister zu gewinnen und Vorbehalte abzubauen.

Aus der Perspektive interorganisationalen Wissensmanagements wird auf diese Weise eine Gelegenheit verpasst, Informationen auszutauschen und Kenntnisse weiterzugeben, um eine gemeinsame Basis in einem organisationsübergreifend geteilten mentalen Modell – also ein gemeinsames Verständnis bzgl. der Herausforderung, der Zielsetzung und der Handlungswege – zu erreichen [3].

Informationen aus diesen Runden sind stattdessen häufig informell mündlich an die private Sicherheit weitergegeben worden – zumeist in Gesprächen mit dem Betreiber der Aufnahmeeinrichtung. Diese bilaterale Beziehung wird von beiden Partnern als vertrauensvoll und belastbar beschrieben. Die Aufnahmeeinrichtungen nennen die private Sicherheit mehrheitlich als ihren wichtigsten Partner in der Bearbeitung der Flüchtlingssituation 2015/2016. Die guten Beziehungen zwischen Aufnahmeeinrichtungen und privater Sicherheit beruhen häufig auf einer bereits vor der Lage gewachsenen Zusammenarbeit.

Die berichteten Erfahrungen der privaten Sicherheit zeigen, dass nicht alle Akteure einen gleichwertigen Zugang zu Austauschformaten und dem darin geteilten Wissen hatten. Zudem zeigt sich, wie eng Wege der Vernetzung und des Wissensaustausches verknüpft sind. Der Wissensaustausch auf interorganisationaler Ebene war teilweise durch Hierarchien, Vorurteile und

ungeklärte Zuständigkeiten geprägt. Dadurch wurden Gelegenheiten verpasst, um wichtige Erfahrungswerte und Wissensstände zwischen den beteiligten Akteuren zu teilen und von der Expertise anderer zu profitieren.

Im Kontrast dazu wurde im Rahmen der Interviews jedoch auch berichtet, dass vielfach versucht wurde das dokumentierte und/oder erinnerte Wissen an andere Akteure oder Personen der eigenen Organisation weiterzugeben. In Berlin wechselten amtliche Zuständigkeiten noch während des Flüchtlingseinsatzes, weshalb Projekterkenntnisse und Konzepte 2016 an die Nachfolgeorganisation des LAGeSo weitergegeben wurden [53, 56]. Polizeiliche Akteure aus Trier berichteten, dass bestimmtes Wissen für Fortbildungen oder organisationsübergreifende Workshops aufbereitet wurde und Seminare zu interkultureller Kompetenz mit neuen Erkenntnissen angereichert werden konnten [34]. Aber auch direkt in der akuten Lage habe erworbenes Wissen in konkrete Handlungen umgewandelt werden können. So gaben die Vertreter*innen der privaten Sicherheit in Trier an, dass Informationen nach ihrem Erhalt sehr schnell in konkrete Handlungen umgewandelt werden konnten. Oftmals habe dabei ein telefonischer Kontakt bestanden und die Improvisation und der persönliche Kontakt seien zu einer bewährten Taktik geworden [46]. Am Fallstandort Berlin wurde ebenso darauf hingewiesen, dass in der Flüchtlingssituation gewonnenes Wissen teilweise direkt in neue Konzepte, Aufgaben und Entscheidungen umgewandelt werden konnte [47].

In der Lage erworbenes Wissen kann noch in derselben Lage praktisch angewendet sowie durch Adaption in Konzepten oder Seminaren weitergegeben werden.

Reflexionsfragen:

Um einen Eindruck davon zu bekommen, wo der Wissensaustausch ggf. noch angepasst werden kann, denken Sie an Ihren Einsatz im Rahmen der Flüchtlingshilfe 2015/16 oder an einen anderen Einsatz der letzten Monate oder Jahren, der für Sie prägend war (bspw. COVID-19-Pandemie, Hochwasserkatastrophe) und gehen Sie folgende Fragen durch:

- Welche Formen des Austausches nutzten Sie und welche Vor- bzw. Nachteile können Sie für sich daraus mitnehmen?

- Wurden bei den organisationsübergreifenden Treffen primär Informationen ausgetauscht oder konnten Sie dadurch auch neue Erkenntnisse und Erfahrungen sammeln, die für zukünftige Einsätze nutzbar sind?

Konnten gemachte Erfahrungen bereits in Seminare, Fort- und Weiterbildungen oder Hilfsmaterialien einfließen, um Wissenslücken zu schließen?

Ein Beispiel für unmittelbar aus dem Flüchtlingseinsatz 2015/16 abgeleitetes und aufbereitetes Wissen ist ein Handbuch zu Interkulturellem Bevölkerungsschutz, welches durch die Johanniter-Unfall-Hilfe entwickelt wurde. Daher soll im folgenden Kapitel exemplarisch aufgezeigt werden, wie durch die Entwicklung des Handbuchs auf die im Einsatz identifizierte Bedarfe reagiert wurde, um einen Mehrwert für zukünftige ähnliche Situationen zu generieren.

4.4.2 Handbuch Interkultureller Bevölkerungsschutz

Dominik Heytens und Franz Peter

Hintergrund Flüchtlingssituation

Die humanitäre Leistung während der Flüchtlingssituation 2015/16 brachte den inländischen Bevölkerungsschutz sowie Städte und Gemeinden an die Belastungsgrenzen.

Einsatzkräfte ohne vorherige Berührungspunkte mit Menschen mit Fluchterfahrung standen vor der Herausforderung, eine entsprechende Einsatzlage zu bewältigen. Die Einsatzart entspricht dabei einer Betreuungslage, dem Standardrepertoire einer jeden Katastrophenschutzeinheit. In diesem Fall jedoch handelte es sich um eine Einsatzlage, welche sich über einen deutlich längeren Zeitraum erstreckte und durch interkulturelle Faktoren für alle Beteiligten eine Herausforderung war.

Um Fehler zu vermeiden, Unsicherheiten abzubauen und Hürden zu überwinden wendet die Luftfahrtbranche das sogenannte Crew Resource Management (CRM) an. Sukzessive hält dieses auch in der Notfallmedizin Einzug und gewinnt im Bevölkerungsschutz zunehmend an Bedeutung. Rall et al. definierten 15 CRM-Leitsätze, wovon einer lautet: „Verwende Merkhilfen und schlage nach.“ [17] Im Rahmen des Forschungsprojektes WAKE entwickelte die

Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH), vertreten durch die Johanniter-Akademie Mitteldeutschland deshalb ein Handbuch für den interkulturellen Bevölkerungsschutz, um Einsatzkräften eine Hilfestellung für derartige Einsatzlagen an die Hand zu geben.

Entwicklung des Handbuchs²

Dieses Handbuch basiert auf den Bedarfen, die in der Projektzeit identifiziert wurden. Diese Bedarfe ergaben sich erstens aus Interviews mit JUH-Einsatzkräften, die während der Flüchtlingssituation 2015/16 in der Ad-hoc-Lage eingesetzt waren. Zweitens ergaben sie sich aus der Sichtung der Leitfäden der Katastrophenschutz Ausbildung innerhalb der JUH, in der bis dato keine spezifischen Inhalte zu Interkulturalität verankert sind. Drittens fand im Februar 2020 an der Johanniter-Akademie Mitteldeutschland ein interorganisationaler WAKE-Workshop zur *Ausbildung im Bevölkerungsschutz* statt. Die Teilnehmenden der deutschen und österreichischen Hilfsorganisationen haben hierbei unisono auf die Wichtigkeit interkultureller Kompetenzen für die Ausbildung und den Einsatz im Bevölkerungsschutz hingewiesen. Die erfassten Kompetenzen aus Interviews, Workshop und Literaturrecherche finden sich im interkulturellen Handbuch wieder und sollen im Sinne eines nachhaltigen Wissensmanagements den Akteuren im Bevölkerungsschutz zugänglich gemacht werden. Das Handbuch bietet somit einen gemeinsamen Wissensspeicher und soll einen Beitrag zur interkulturellen Ausbildung in den Organisationen leisten.

Das Handbuch soll aus den Erkenntnissen aus 2015/2016 einen Beitrag für die Zukunft des Bevölkerungsschutzes leisten, der sich höchstwahrscheinlich in der nahen Zukunft mit gleichartigen Problematiken betraut sieht. Es dient vorwiegend der Stärkung des gegenseitigen Verständnisses in interkulturellen Situationen, der Konfliktprävention, dem Einschätzen fremder und eigener Bedürfnisse, der Professionalisierung der Einsatzkräfte und der Stärkung des Rollenverständnisses.

Themenspektrum des Handbuchs

Im Handbuch wird ein breites Spektrum an Themen rund um die Flüchtlingshilfe abgebildet. Der Fokus liegt dabei auf Aspekten der Interkulturalität im Bevölkerungsschutz. Themen wie Selbst- und Fremdrelexion, Umgang mit

²Das Handbuch wurde 2021 als Open-Source-Quelle über die Webseiten des WAKE-Projektes und der Johanniter-Akademie Mitteldeutschland sowie und in gedruckter Version veröffentlicht.

Flüchtlingen mit Gewalterfahrungen, Interkulturelle Kommunikation sowie Distanzonen und Körpersprache in der Kommunikation liegen im Fokus. Das Erkennen und die Stärkung der eigenen Rolle in der Lage ist wichtig, um die Resilienz der Einsatzkräfte zu stärken. Kurzum soll das neu geschaffene Handbuch, zumindest im Kleinen, kulturelle Barrieren in der Einsatzlage abbauen und bestenfalls überwinden. Für Spontanhelfende bietet das Handbuch zu Beginn eine kurze Einführung in das System des deutschen Bevölkerungsschutzes, um den freiwillig Helfenden eine Orientierungshilfe zu bieten.

Um den Einsatzkräften in der Lage schnelle Handlungsanweisungen zu vermitteln, ist es nach dem Schema „Vorgang – Hintergrund – Handlungsempfehlung“ aufgebaut. Sollten Hilfeempfangende bspw. Gewalterfahrungen aufgrund ethnischer Zugehörigkeit äußern, lässt sich der Hintergrund zu Gewalt im ethnischen Kontext nachschlagen und eine Handlungsempfehlung, wie *Separation nach Gruppen* für die Ad-hoc-Situation ableiten.

Das Handbuch kann aufgrund der Bandbreite der Themen in der Flüchtlingshilfe keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Verbindlichkeit erheben. Je dynamischer das Weltgeschehen ist, desto dynamischer und vielfältiger entwickeln sich auch die (inter-)kulturellen Facetten. Nichtsdestotrotz kann es Einsatzkräften eine Orientierung in verschiedenen Einsatzsituationen bieten und den Rahmen der Handlungssicherheit erweitern.

4.5 Wissen nutzbar machen

Elisabeth Olfermann, Sarah Bhatti und Eva Steinberger

Die beteiligten Akteure der Flüchtlingshilfe 2015/16 konnten im Einsatz vereinzelt auf bereits vorhandene Hilfs- und Informationsmittel zurückgreifen, welche aus vorherigen Einsätzen und Erfahrungen hervorgegangen sind. Zudem nutzen sie verschiedene Formate des Wissensaustauschs, um auch während des Einsatzes an neue Informationen zu gelangen, Wissensstände miteinander zu teilen und sich zu vernetzen. Die damalige Situation wurde vielfach als herausfordernd und anspruchsvoll wahrgenommen. Im Zuge der Bewältigung des Einsatzes konnten daher neue Erkenntnisse gewonnen, bewährte Methoden abgeleitet und offene Bedarfe identifiziert werden. Dieses Unterkapitel setzt sich mit der Frage auseinander, wie Wissen und Erfahrungen aus der Flüchtlingshilfe 2015/2016 nutzbar gemacht und weitergegeben wurden.

Dafür wird zunächst ein Rückblick auf den Einsatz aus Perspektive der beteiligten Akteure gegeben und darin praktizierte Formate des Wissensmanagements zusammengefasst. Zudem sollen auch die Hindernisse aufgezeigt werden, welche sich bei der Nutzbarmachung von Wissen ergeben haben. Dabei wird deutlich, dass weiterhin ein Wunsch zum Ausbau und der Weiterentwicklung von Wissensmanagement innerhalb der beteiligten Akteure des Bevölkerungsschutzes besteht. Diesem Wunsch entsprechend, schließt dieses Unterkapitel mit einer praktischen Übung ab, in der eine schrittweise Anleitung vorgeschlagen wird, wie eine Evaluation des Wissensmanagements für Akteure des Bevölkerungsschutzes erfolgen könnte.

4.5.1 Rückblick: Weitergabe von Wissen

Elisabeth Olfermann, Sarah Bhatti, Malte Schönefeld und Jana-Andrea Frommer

Für die Weitergabe von Wissen wurden Formate und Strategien, wie niedergeschriebene Hilfsmittel, genutzt, insbesondere um Wissen nachhaltig aufzubereiten und somit für zukünftige Lagen nutzbar zu machen. An allen Standorten lassen sich, zusätzlich zu Checklisten und Handlungsempfehlungen, noch weitere Arten des praktizierten Wissensmanagements feststellen, die bereits während der Lage angefertigt wurden: u. a. Lageberichte, Protokolle, persönliche Notizen und E-Mails, Rundbriefe, Newsletter, Regionalkarten, interne Datenbanken [53, 54, 57–59]. Die Polizei in Bad Fallingbostal hielt einsatzrelevantes Wissen bspw. im polizeilichen Einsatzdokumentationssystem fest [44], die dortige JUH dokumentierte ihre Arbeit in Form von Einsatzprotokollen und erstellte Dokumentationen, welche Meldungen in Stab ankamen und herausgegeben wurden [33]. Der Führungsstab Flüchtlinge des Landes Rheinland-Pfalz (FFRLP) brachte ein tägliches Datenblatt mit aktuellem Faktenwissen heraus, das primär an alle an der Flüchtlingslage beteiligten staatlichen Organisationen, etwa an die Landesregierung und Sicherheitsbehörden, weitergeleitet wurde. Das Datenblatt verzeichnete unter anderem die erwarteten Neuankünfte, wobei weniger die absolute Exaktheit der Zahl sondern eine gemeinsame Außendarstellung der beteiligten staatlichen Akteure der Zweck des Datenblattes war [51]. Während der Einsatzsituation gewonnenes Wissen wurde in Trier auch organisationsübergreifend festgehalten: Das in der Fallregion Trier zuständige rheinland-pfälzische Ministerium für Familie, Frauen, Kultur und Integration (MFFJIV) führte bspw. gemeinsam mit der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD)

einen auch über die akute Lage hinaus bestehenden Cloud-Dienst, wobei kritisiert wurde, dass Informationen nicht immer aktualisiert wurden [52]. Innerhalb der Organisationen wurde das Wissen demnach unterschiedlich intensiv und auf verschiedene Art und Weise dokumentiert. Aus Berlin kam bspw. der Hinweis, dass eine zeitnahe Dokumentation der Lage durchaus als sinnvoll erachtet wurde, aufgrund der Dynamik der Lage, personeller Engpässe und fehlender Expertise sei dies jedoch nicht immer möglich gewesen [23, 40, 53, 56].

Eine zeitnahe Dokumentation der gewonnenen Erfahrungswerte kann sehr verschiedene Formen annehmen und ist sehr wertvoll, kann in einer akuten Lage jedoch herausfordernd sein.

Eine unmittelbare Dokumentation ist besonders während noch andauernden Lagen eine Herausforderung. Mit fortschreitenden digitalen Entwicklungen, entstehen jedoch auch für das Wissensmanagement weitere technische Möglichkeiten, die für eine zeitnahe Speicherung, Dokumentation und Streuung von Wissen nutzbar gemacht werden können. Daher sollen im folgenden Beispiel die Erfahrungen und die Vorgehensweise des MFFJIV bezüglich der Einrichtung einer Internetanwendung zum Austausch von Daten detaillierter beschrieben werden.

Beispiel: Digitaler Wissensaustausch zwischen Ministerium und Verwaltung

Eine niedrigschwellige Möglichkeit des interorganisationalen Wissensmanagements besteht in der Nutzung geeigneter Internetanwendungen (Cloud-Management-Systeme) zum Austausch von Dateien. Ein für die Bearbeitung der Flüchtlingssituation zuständiges Landesministerium hat zunächst innerhalb des eigenen Hauses gute Erfahrungen damit gemacht, Dokumente über Referats- und Abteilungsgrenzen in einem solchen System bereitzustellen. Ausgewählte Stellen im Haus erhielten die erforderlichen Berechtigungen für den Zugriff und die Verwaltung der Dateien.

Infolge der guten Erfahrungen wurde schließlich eine Öffnung der Dateiverwaltung über das Ministerium hinaus ermöglicht. Auch externe Stellen bekamen die erforderlichen Rechte, um auf die Daten zugreifen zu können. So konnte die zuständige Behörde für die Verwaltung der Aufnahmeeinrichtungen im Bundesland dann ebenfalls Dokumente einsehen,

teilen und aktualisieren. Im konkreten Fall wurden vor allem Musterverträge, zentrale Daten und Kontakte bereitgestellt. Die interorganisationale Öffnung bedurfte einiger Vorbereitungszeit im Ministerium. Im Verlauf der Lage wanderte die Verwaltung des Wissensmanagements in der *Cloud* vom Ministerium zu der genannten Behörde [52].

In diesem konkreten Fall wurde berichtet, dass die Pflege der bereitgestellten Daten eine Herausforderung gewesen sei. Daten und Wissen auf einem aktuellen Stand zu halten, sei schwieriger als gedacht, erst recht, wenn keine dezidierte Stelle hierfür zuständig sei. Hieraus kann eine allgemeine Empfehlung abgeleitet werden. Neben dem Einpflegen neuer Dokumente ist dabei auch auf die Löschung von veralteten Dokumenten zu achten. Ältere Versionen von Vorlagen, Verträgen, Organigrammen und ähnlichem sollten nicht neben den aktuellen bestehen bleiben, um Verwechslungen zu vermeiden. Regelmäßige Back-Ups sind notwendig. Außerdem sind die Bearbeitungsrechte mit Bedacht zu vergeben. Nicht jede beteiligte Stelle oder Person muss zu allem berechtigt sein.

Digitale und technische Hilfsmittel, wie z. B. Datenbanken, können Prozesse des Wissensmanagements unterstützen und vereinfachen sowie den Austausch zwischen verschiedenen Akteuren erleichtern. Die Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz zeigen jedoch, dass auch die Verwaltung und Nutzung von derartigen Hilfsmitteln arbeitsintensiv ist. Diese können nur im vollen Umfang genutzt werden, wenn ein regelgeleitetes Vorgehen etabliert sowie entsprechende Zuständigkeiten und Berechtigungen klar verteilt sind.

Technische Instrumente könnten auch dabei helfen auf ein gängiges Problem zu reagieren, welches vielfach beschrieben wurde. Und zwar, dass Wissen häufig personengebunden ist und damit in Gefahr steht, verloren zu gehen, wenn keine ausreichenden Dokumentationen existiert [35, 41]. In einigen Fallregionen wurde Wissen in persönlichen Notizen gesammelt und Präsentationen angefertigt [62, 70]. Eine strukturierte Nachbereitung des gewonnenen Wissens habe es, laut der Mehrheit der Interviewpersonen, kaum gegeben [33, 62, 63].

Wissen kann stark personengebunden sein. Ein (Arbeits-)Wechsel der beteiligten Akteure bedeutet dann einen Verlust von Expertise.

Wie dem Verlust von Wissen und Expertise beim Wechsel von Zuständigkeiten oder Mitarbeitenden entgegengewirkt werden kann, zeigt ein Beispiel der Polizei in Berlin. Dort wurde ein Registrierungsverfahren eingerichtet, um in der zum Teil unübersichtlichen Lage handlungsfähig zu bleiben und ein strukturiertes Vorgehen sicherzustellen.

Beispiel: Anwendung von Erfahrungen und Expertise der Polizei

Um die bestehenden Registrierungsstellen des LAGeSo und der Polizeidienststellen in Berlin zu entlasten, wurde im September 2015 eine weitere Registrierungsstelle in einer polizeilichen Liegenschaft eröffnet. Infolge der nur langsam vorangehenden Registrierung von Geflüchteten vor allem zu Beginn der Flüchtlingssituation kam es teilweise zu dramatischen Szenen und Tumulten vor den Registrierungsstellen. Um diesen Umständen entgegenzuwirken, unterstützte die Polizei das Registrierungsverfahren sowohl fachlich als auch personell, da sich u.a. das bis dahin angewandte Registrierungsverfahren für die Vielzahl der zu registrierenden Personen in der dynamischen Lage nicht eignete. Eine Anpassung der Abläufe fand mithilfe der Beratung seitens einer Polizeieinheit statt, die auf polizeilichen, technikgestützten Konzepten basierte [36, 38–41].

Hierfür brachte die Polizei in Berlin ihr Fachwissen in Bezug auf sogenannte Bearbeitungsstraßen ein und teilte dieses gleichzeitig mit dem LAGeSo und der Bundeswehr. Gemeinsam mit LAGeSo-Mitarbeiter*innen wurde das Vorgehen zur Registrierung von Asylsuchenden so angepasst, dass eine schnellere Registrierung und somit auch Unterbringung möglich waren. Die erfolgreiche Integration des polizeilichen Wissens habe trotz anfänglicher Vorbehalte zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Polizei geführt, so eine Interviewperson. Die Erfahrungen und daraus resultierenden Aufgaben und Anforderungen wurden u.a. im Rahmen von Tätigkeitsprofilen festgehalten, sodass dieses Wissen von neuen Mitarbeiter*innen nachvollzogen werden konnte. Des Weiteren wurden neu hinzukommende Hilfskräfte der Registrierungsstellen durch Einführungskurse auf ihre Tätigkeit vorbereitet [36–38, 40]. Im Jahr 2016 nahm das Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (LAF) seine Arbeit auf und etablierte auf Grundlage des beschriebenen Registrierungsverfahrens eine zentrale Ersterfassung für Asylsuchende in Berlin [9, 10, 36, 38–40].

Ausgehend von dem beschriebenen Vorgehen der Polizei in Kooperation mit dem LAGeSo in Berlin zeigt sich, welche Vorteile und Entlastungen ein strukturiertes Wissensmanagement im Einsatz mit sich bringen kann. Das polizeiliche Wissen konnte erfolgreich für den Ablauf und das Verfahren des Registrierungsprozesses verarbeitet und auf diese Weise die hohe Anzahl von ankommenden Geflüchteten besser bewältigt werden. Dadurch wurden auch die Zusammenarbeit und das gegenseitige Vertrauen der beteiligten Akteure gestärkt. Diese bewährten Praktiken wurden zudem auch im weiteren Verlauf und im Nachgang des Einsatzes angewandt, indem sie in die Erarbeitung von Tätigkeitsprofilen und Einführungskursen für neue Mitarbeitende und Hilfskräfte einfließen sowie für nachfolgende Akteure zugänglich gemacht wurden.

Der dargestellte Rückblick zeigt, dass akteurs- und standortunabhängig verschiedene Konzepte und Strategien angewandt wurden, aber auch diverse Lücken und Bedarfe zum Vorschein traten. Gemein ist jedoch allen befragten Akteuren der Wunsch nach mehr bzw. einem effizienteren Wissensmanagement, sei es organisationsintern oder im Austausch mit anderen.

Beispielsweise am Standort Bramsche-Hesepe wurde der Wunsch nach einem strukturierten, organisationsübergreifenden Wissensmanagementsystem laut, in dem das Erfahrungswissen interorganisational gebündelt und weitergegeben werden könnte [42, 43]. Ein Hindernis stellten aber bspw. datenschutzrechtliche Richtlinien dar: So darf die Polizei bspw. nicht ohne Weiteres taktische oder personenbezogene Informationen offenlegen [43]. Ebenfalls in Bramsche-Hesepe sprachen sich die Organisationsvertreter*innen für mehr Kreativität und Flexibilität im Umgang mit der Lage aus. Dazu gehörten u. a. auch das Aufbrechen der Verwaltungsstrukturen, um derart dynamische Lagen bewältigen zu können oder gemeinsame Übungen, damit bspw. die beteiligten Organisationen gegenseitig die jeweiligen Handlungsspielräume und Kompetenzen kennenlernen können [60, 61]. Letzteres bemängelte insbesondere die private Sicherheit, denn teilweise sei sie aufgrund fehlender oder vorurteilsgeprägter Kenntnisse über ihren konkreten Aufgabenbereich nicht in den interorganisationalen Informationsfluss miteinbezogen worden (was für die private Sicherheit offenbar ein wiederkehrendes Phänomen ist: vgl. Abschn. 4.4.1 für einen ähnlichen Bericht aus Trier) [48].

Es besteht der Wunsch nach einem strukturierten, organisationsübergreifenden Wissensmanagementsystem und gemeinsamen praktischen Übungen.

Die Erfahrungen an den verschiedenen Standorten und die unterschiedlichen Akteure zeigen, dass ein gelingendes Wissensmanagement von vielen Faktoren abhängt. Damit Wissen und Ziele definiert werden können und Erfahrungen und Expertise nicht verloren gehen, bedarf es eines für die jeweiligen Akteure im Bevölkerungsschutz angepassten Vorgehens. Ein praktiziertes Wissensmanagement ist daher immer individuell und muss von innen heraus erfolgen. Im folgenden Kapitel wird der Ausschnitt eines Leitfadens vorgestellt, der Akteuren im Krisenmanagement dabei helfen soll eine Bestandsaufnahme ihrer Wissensmanagementprozesse vorzunehmen, um diese zu bewerten und weiterzuentwickeln.

4.5.2 Anleitung zur Selbstevaluation des Wissensmanagements im Bevölkerungsschutz

Johanne Kaufmann, Johannes Dülks, Petra Tiller und Alexander Fekete

Besonders im Bevölkerungsschutz mit den vielen verschiedenen Akteuren sowie unterschiedlichen strukturellen und organisationalen Voraussetzungen ist die Etablierung und Aufrechterhaltung eines Wissensmanagementsystems eine Herausforderung. Um Einsätze, Großschadenslagen oder sogar Krisensituationen zu bewältigen, besitzt und benötigt jede Organisation bzw. Behörde individuelles und spezifisches Wissen. Es kann daher für die Analyse und Evaluation des organisations- und behördenspezifischen Wissensmanagements keinen allgemeingültigen Ansatz geben [8].

Um Akteuren im Bevölkerungsschutz dennoch die Möglichkeit zu geben, ihre Wissensmanagementansätze individuell zu bewerten und zu verbessern, entwickelt die TH Köln im Rahmen des Forschungsprojektes WAKE eine Anleitung zur selbstständigen Evaluation des Wissensmanagements für BevS-Akteure. Diese soll allen Behörden und Organisationen in der Praxis helfen, den aktuellen Stand der bereits etablierten Wissensmanagementmethoden zu analysieren und auf die jeweilige Organisation oder Behörde zugeschnittene Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu finden. Dazu werden den Nutzer*innen einige Leitfragen gestellt und mit Hilfe der gegebenen Antworten die individuelle Situation der Organisation bzw. Behörde erfasst. Darauf aufbauend können dann konkrete Handlungsempfehlungen identifiziert werden. Der Leitfaden wurde zudem bewusst organisations- und behördenübergreifend entwickelt, um eine praxisnahe Nutzung zu ermöglichen.

Hintergründe der Selbstevaluation

Auf Basis der wissenschaftlichen Ansätze zum Wissensmanagement³ und des Wissenskreislaufs nach Probst et al. (2012) (siehe 4.2 „Einführung in das Wissensmanagement“) wurden von der TH Köln Analyse- und Evaluationskriterien, die den Kernprozessen von Wissensmanagement zugeordnet sind, entwickelt. Aus diesen Kriterien wurden anschließend Fragen entwickelt, welche in einer Anleitung zur Selbstevaluation gesammelt wurden. Mithilfe dieser Selbstevaluation kann die bisherige Wissensverwaltung der Akteure des Bevölkerungsschutzes analysiert und evaluiert werden. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend werden dann Verbesserungs- bzw. Anpassungsmöglichkeiten für die Operationalisierung des Wissensmanagements in den Organisationen und Behörden abgeleitet. Anhand der durch die Beantwortung der Leitfragen erkannten Lücken und Optimierungsbedarfe können individuelle Handlungsempfehlungen gegeben werden, weshalb die Anleitung so gestaltet wurde, dass sie für jeden BevS-Akteur nutzbar ist. Diese Handlungsempfehlungen wurden mithilfe der in WAKE erhobenen Daten und der geführten Gespräche formuliert und an die einzelnen Bedarfe der Akteure im Bevölkerungsschutz angepasst.

Als Basis für die Anwendung der Anleitung zur Selbstevaluation sollten Organisationen und Behörden bestenfalls einige grundlegende Maßnahmen ergreifen und bereits Merkmale aufweisen, die ein gutes Wissensmanagement fördern. Zunächst wird ein erster Überblick geschaffen, um die Stärken und Schwächen bzw. Verbesserungspotenziale des Wissensmanagements einer Organisation oder Behörde zu identifizieren. Darüber hinaus kann jede Organisation bzw. Behörde entscheiden, welche Bestandteile des Wissenskreislaufs für die jeweilige Tätigkeit bzw. das jeweilige Einsatzgebiet Priorität haben. Wenn zum Beispiel für einen Akteur externes Wissen in einem Bereich keine Relevanz hat, da alle benötigten Expert*innen innerhalb der Organisation vorhanden sind, dann ist die Gewichtung in diesem Bereich als sehr gering zu wählen. Ausgehend von den im Forschungsprojekt WAKE erworbenen wissenschaftlichen Erkenntnissen kann ein Wissensmanagementsystem allerdings nur erfolgreich sein, wenn alle Bestandteile zumindest Beachtung finden und sehr bewusst entschieden wird, wo Prioritäten gesetzt werden. Die Anleitung zur Selbstevaluation soll eine Hilfe dabei sein, die einzelnen Bestandteile zu identifizieren

³Ein Einstieg bietet ein Glossar zum Wissensmanagement im Bevölkerungsschutz von Norf et al. (2019) [14], welches auch die verschiedenen Bausteine des folgenden Wissenskreislaufs im Detail vorstellt.

und zu priorisieren, damit im nächsten Schritt eindeutige Maßnahmen empfohlen werden können, die zur erfolgreichen Etablierung eines umfassenden Wissensmanagements nötig sind.

Natürlich unterliegt die Beantwortung dieser Leitfragen und die darauf aufbauende Einschätzung der Umsetzungsqualität der Bestandteile individuellen Schwankungen durch die Nutzer*innen, sodass innerhalb einer Organisation oder Behörde durchaus verschiedene Einschätzungen getroffen werden können. Deshalb stellt die Anleitung zunächst nur eine Orientierung für vorhandenes Verbesserungspotential dar und kann eine individuelle Beratung und Auseinandersetzung mit dieser Thematik vor Ort nicht ersetzen. Um konkrete Maßnahmen erarbeiten zu können, muss in jedem spezifischen Fall eine individuell zugeschnittene, praktische Analyse und Evaluation erfolgen. Trotzdem bietet der Leitfaden nicht nur wertvolle Anhaltspunkte dazu, wie der grundlegende Umgang mit Wissen in der jeweiligen Organisation festgestellt und bewertet werden kann, sondern auch welche organisations- und behördenspezifischen Besonderheiten zum Umgang mit Wissen zu beachten sind.

Praktische Umsetzung der Selbstevaluation

Um die Selbstevaluation möglichst praxisorientiert zu gestalten, wurden Leitfragen erarbeitet, welche Sie durch die Anleitung führen. Zur Beantwortung der Fragen werden keinerlei Kenntnisse über Wissensmanagement benötigt. Lediglich die Strukturen und das Vorgehen bzw. die Prozesse innerhalb der eigenen Organisation oder Behörde werden abgefragt. Um diese Herangehensweise und den genauen Ablauf zu verdeutlichen, wird im Folgenden beispielhaft der Kernprozess „*Wissen bewahren*“ als Übung dargestellt. Dieser Prozess beschreibt die Sammlung, Speicherung und Aufarbeitung von gemachtem Wissen für spätere (Einsatz-)Szenarien. Da die Entwicklung und Ausarbeitung des ganzen Prozesses, vor allem aber der Handlungsempfehlungen, als Teil des Forschungsprojektes WAKE zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags noch nicht abgeschlossen ist, werden diese lediglich beispielhaft genannt und sind sehr allgemein und rudimentär dargestellt. Die fertige Anleitung soll mithilfe eines interaktiven Mediums gestaltet werden, um die Bedingung zu erleichtern und umfangreiche individuelle Empfehlungen aussprechen zu können. An dieser Stelle haben Sie vorab die Möglichkeit, durch eine exemplarische Bearbeitung des Bausteins „*Wissen bewahren*“ die Vorgehensweise der Selbstevaluation kennenzulernen und auf Ihre Organisation oder Behörde anzuwenden. Die Darstellung der anderen Prozesse des Wissensmanagementkreislaufes ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich. Gerne sind Sie dazu eingeladen, bei Fertigstellung der

Selbstevaluation auch die anderen Bausteine auszufüllen und weitere Schritte zu einem vollumfänglichen Wissensmanagement zu gehen.

Übung: Wissen bewahren

Zunächst wird jeder Baustein aus dem Wissenskreislauf mit einer kurzen Definition sowie einem auf den Bevölkerungsschutz angepassten Beispiel für BevS-Akteure eingeleitet. Dies ermöglicht Ihnen einen schnellen thematischen Einstieg.

In diesem Fall: **Wissen bewahren!**

Bewusste Auswahl, Speicherung und Sicherung von relevantem Wissen [12, 18].

Beispiel für BevS-Akteure:

In einer Einsatznachbesprechung stellen die Einsatzkräfte fest, welches Wissen sich für die Lagebewältigung als hilfreich erwiesen hat und daher festgehalten werden muss und welches Wissen für zukünftige Prozesse unwichtig (geworden) ist und daher nicht bewahrt werden muss [14].

Zur Einschätzung dieses Bausteins, beantworten Sie bitte die folgende Frage mit *Ja* oder *Nein*:

Wird Wissen in Ihrer Organisation gespeichert?

Wäre Ihre Antwort an dieser Stelle „*Nein*“, würde nach dem Grund gefragt und anschließend allgemeine Empfehlungen gegeben werden, wie Wissen bzw. Informationen gespeichert werden können. Bei der Beantwortung mit „*Ja*“ folgt eine Priorisierungsfrage, welche Relevanz der jeweilige Baustein in einer Organisation oder Behörde hat.

Im Folgenden können Sie nun den Pfad der Beantwortung mit „*Ja*“ für Ihre Organisation oder Behörde bearbeiten. Kreuzen Sie dazu bitte Ihre Antworten an. Nach jeder Frage bekommen Sie dann beispielhaft einige Handlungsempfehlungen genannt. Diese sind aus eben genannten Gründen sehr allgemein gehalten.

Warum bzw. mit welchen Zielen speichern Sie vorhandenes Wissen?

- Unabhängigkeit von personengebundenem (Expert*innen-)Wissen (Das Wissen steht nach der Speicherung für alle zur Verfügung)
- Beschleunigung von Arbeitsabläufen (keine aufwendige Recherche zur Erfüllung bestimmter Aufgaben notwendig, Formulare, Vorlagen etc.)

- Vermeidung von Fehlern (Es kann auf Erfahrungen zurückgegriffen werden)
- Unabhängigkeit von externem Wissen
- Ansprechpersonen/Fachleute für bestimmte Fachbereiche zu dokumentieren
- Zugriff auf Erfahrungen aus vergangenen Einsätzen
- Keine der Antworten

Handlungsempfehlung zu Wissenszielen

Mit Hilfe dieser Fragestellung sollen Sie dafür sensibilisiert werden, ob Ihre Organisation oder Behörde bewusst Wissen speichert und zu welchem Zweck. So ist es sinnvoll personengebundenen Wissen für alle Mitarbeitenden zur Verfügung zu stellen, für den Fall, dass die Person, die das Wissen ursprünglich besaß, nicht erreichbar oder nicht mehr für die Organisation tätig ist. Zu beachten ist darüber hinaus auch Erfahrungswissen, welches nicht unbedingt in einem Lehrbuch zu finden ist, sondern auf den Praxiserfahrungen einer Person beruht. Auch dieses spezielle personengebundene Wissen sollte den anderen Mitgliedern zugänglich gemacht werden.

Haben Sie einige der Möglichkeiten angekreuzt, ist Ihre Organisation bzw. Behörde auf einem guten Weg. Bei wenigen Antworten besteht noch Nachholbedarf, hier können die Handlungsempfehlungen der Anstoß für gezieltes Wissensmanagement sein.

Bitte notieren Sie hier, was Sie für Ihre Organisation mitnehmen und umsetzen möchten:

Wie wird existierendes Wissen in Ihrer Organisation festgehalten/ gespeichert?

- Datenbanken
- Persönliches Laufwerk der Mitarbeitenden
- Wiki
- Dokumentenmanagementsystem
- Zugängliche Serverstruktur oder Cloudlösung

- Aktenordner
- Lessons Learned
- Best Practice
- Handlungsleitfäden
- Ausbildungsinhalte
- Sonstiges:

Was ist Ihnen bei der Speicherung des Wissens/der Informationen besonders wichtig?

- Gute Auffindbarkeit des Wissens, um spätere Nutzung zu vereinfachen
- Vollständigkeit des gespeicherten Wissens
- Aktualität des Wissensbestands
- Zugänglichkeit für alle Organisationsmitglieder
- Zeitliche Ressourcen zur Wissensspeicherung
- einfache Logik in der Bedienung

Bewerten Sie die von Ihnen als wichtig empfundenen Antworten (1=schlecht; 5=gut):

	1	2	3	4	5
Auffindbarkeit des Wissens, um spätere Nutzung zu vereinfachen					
Vollständigkeit des gespeicherten Wissens					
Aktualität des Wissensbestands					
Zugänglichkeit für alle Organisationsmitglieder					
Zeitliche Ressourcen zur Wissensspeicherung					
Logik in der Bedienung					

Handlungsempfehlung zur Speicherung von Wissen

Hier werden die verschiedenen Speicherungsmöglichkeiten abgefragt. Lediglich eine lokale Speicherung von Daten oder Informationen ist nicht ratsam. Wissen sollte an den richtigen Stellen zugänglich gemacht werden. Empfehlenswert für die reine Speicherung ist eine Serverstruktur mit

unterschiedlichen Nutzungsrechten. So können alle (ehrenamtlich) Mitarbeitenden auf die für sie individuell relevanten Informationen, wenn nötig sogar ortsunabhängig, zugreifen. Soll Wissen allerdings weitergegeben werden, empfehlen sich Handlungsleitfäden, Lessons Learned und die Integration des Wissens in die Ausbildungsinhalte. Unabhängig von der Art der Speicherung ist auf Aktualität und Nutzerfreundlichkeit (Suchfunktionen, Struktur, etc.) sowie auf die weiteren Antwortmöglichkeiten zu achten.

Bitte notieren Sie hier, was Sie in Ihrer Organisation noch verbessern können und/oder einführen möchten:

Nach Beantwortung der Fragen eines Bausteins werden Sie zum nächsten Abschnitt des Wissenskreislaufes weitergeleitet, bis alle Bausteine beantwortet wurden.

Diese beispielhafte Darstellung zeigt, wie die Selbstevaluation des Wissensmanagements innerhalb eines Akteurs im Bevölkerungsschutz grundsätzlich gestaltet werden kann. Die anschließende Ausarbeitung der individuellen Handlungsempfehlungen ist der finale Bestandteil des Vorhabens der TH Köln im Forschungsprojekt WAKE und wird bis zum Projektende (voraussichtlich März 2022) abgeschlossen sein.

4.6 Fazit

Sarah Bhatti und Elisabeth Olfermann

Das Kapitel hat aufgezeigt, wie vielfältig die Methoden, Strategien und Konzepte sein können, die unter dem Begriff Wissensmanagement zusammengefasst werden. Und obwohl die Erfahrung und die Anwendungen von Wissensmanagement sich abhängig vom Akteur und den verschiedenen Standorten unterscheiden, lassen sich auch Tendenzen ablesen, welche wiederholt und mehrfach berichtet wurden. Dies zeigt, dass BOS und weitere Beteiligte zwar teilweise verschiedene Ansätze und Strategien im Rahmen des internen, aber auch organisationsübergreifenden Wissensmanagements verfolgen, jedoch auch vor ähnlichen Herausforderungen und Lücken im Umgang mit Erfahrungswissen

stehen. Gleichzeitig konnten in diesem Kapitel Strategien und Praktiken aufgezeigt werden, die sich an einen oder mehreren Standorten bewährt haben. Gerade diese sind auch als Handlungsanregung für diejenigen Akteure zu verstehen, die Impulse zum effizienten Umgang mit Erfahrungen und Wissen wünschen.

Insgesamt wurde deutlich, dass Wissensmanagement für Akteure des Bevölkerungsschutzes zu unterschiedlichen Zeiten einer Einsatzlage wichtig ist. So können bestehende Erfahrungswerte in die Erarbeitung von Hilfsmaterialien wie Handlungsempfehlungen und Leitlinien einfließen und so eine Unterstützung und Entlastung für Einsatzkräfte bieten. Dabei bleibt jedoch die Herausforderung, diese Hilfsmittel auch flächendeckend bekannt und leicht verfügbar zu machen, sie regelmäßig zu aktualisieren bzw. auf neue Bedarfe anzupassen.

Die gemachten Erfahrungen im Flüchtlingseinsatz, insbesondere die konkret beschriebenen positiven Beispiele, zeigen, dass vielerorts diese verschiedenen Aspekte bereits erfolgreich angewendet wurden, auch wenn sie dabei nicht immer als „Wissensmanagement“ bezeichnet wurden. Denn oftmals wird Wissen nicht nur strukturiert und gezielt aufbereitet und weitergegeben, sondern auch unstrukturiert und intuitiv im Arbeitsalltag.

Daneben zeigt sich die Relevanz von Wissensaustausch im Einsatz mit allen beteiligten Akteuren. Neben einem reinen Informations- und Wissensaustausch kann dieser auch der Vernetzung dienen. Auf diese Weise können Ansätze des Wissensaustauschs und der Vernetzung positive Impulse für die interorganisationale Zusammenarbeit setzen, welche sowohl in Nichtkrisenzeiten, während des Einsatzes sowie zur Nachbereitung genutzt werden können.

Die Sicherung und Aufbereitung von relevanten Erfahrungswerten und Wissen spielt im Wissensmanagement ebenfalls eine herausragende Rolle. Hier wurde deutlich gemacht, wie dies schon im Einsatz geschehen kann, und es wurden Anregungen für die Etablierung von Wissensmanagementaspekten in der eigenen Behörde oder Organisation gegeben. Denn obwohl es bereits vielfältige Bestrebungen gibt, wie die diversen Beispiele aus der Flüchtlingshilfe zeigen, besteht weiterhin der Wunsch aus der Praxis Wissen noch gezielter und strukturierter zu dokumentieren, um es für zukünftige Einsätze abrufen zu können. Der Beitrag zum Handbuch Interkultureller Bevölkerungsschutz und die Anleitung zur Selbstevaluation sollen hiermit erste Anregungen liefern.

Literatur

1. Auer T, Sturz W (2007) ABC der Wissensgesellschaft, 1st edn. Doculine-Verlag-GmbH, Reutlingen
2. Blank-Gorki V (2016) Grundlagen des Wissensmanagements. In: Fekete A, Hufschmidt G (eds) Atlas Verwundbarkeit und Resilienz. Pilotausgabe zu Deutschland, Österreich, Liechtenstein und Schweiz. Werbedruck GmbH Horst Schreckhase, Spangenberg, pp 18–25
3. Busch MW, Lorenz M (2010) Shared Mental Models – ein integratives Konzept zur Erklärung von Kooperationskompetenz in Netzwerken. In: Stephan M, Kerber W, Kessler T et al. (eds) 25 Jahre ressourcen- und kompetenzorientierte Forschung. Gabler Verlag, Wiesbaden, pp 277–305
4. Caspers R, Kreis-Hoyer P (2004) Konzeptionelle Grundlagen der Produktion, Verbreitung und Nutzung von Wissen in Wirtschaft und Gesellschaft. In: Caspers R, Bickhoff N, Bieger T (eds) Interorganisatorische Wissensnetzwerke. Mit Kooperationen zum Erfolg. mit 13 Tabellen und 18 Übersichten. Springer, Berlin Heidelberg, pp 17–58
5. Davenport TH, Prusak L (2010) Working knowledge. How organizations manage what they know. Harvard Business School Press, Boston
6. Deutsches Rotes Kreuz e. V. (2021) Zivilgesellschaftliche Akteure in der DRK-Flüchtlingshilfe 2015/16. Teil 2: Ergebnisse einer verbandsinternen Befragung. Schriften der Forschung
7. Gerhards S, Trauner B (2011) Wissensmanagement. 7 Bausteine für die Umsetzung in der Praxis, 4. Aufl. Carl Hanser Fachbuchverlag, s.l.
8. Hufschmidt G, Blank-Gorki V (2016) Wissensmanagement im Bevölkerungsschutz. In: Fekete A, Hufschmidt G (eds) Atlas Verwundbarkeit und Resilienz. Pilotausgabe zu Deutschland, Österreich, Liechtenstein und Schweiz. Werbedruck GmbH Horst Schreckhase, Spangenberg, pp 26–37
9. Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (2020) Registrierung im LAF. <https://www.berlin.de/laf/ankommen/registrierung-laf/>
10. Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten (2020) Über uns. <https://www.berlin.de/laf/ueber-uns/>
11. Lehner F, Haas N (2012) Erfolgsmessung für das betriebliche Wissensmanagement. Eine verhaltenswissenschaftliche Fundierung. Diskussionsbeitrag W-36–12. In: Kleinschmidt P, Lehner F (eds) Schriftenreihe Wirtschaftsinformatik. Passauer Diskussionspapiere, Passau
12. Meusburger G (2018) Unternehmensführung mit Wissensmanagement. Wissensorientiertes Management aus der Praxis. Meusburger Guntram GmbH, Wolfurt
13. Nonaka I, Takeuchi H (1995) The knowledge creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation. Oxford University Press, New York
14. Norf C, Tiller P, Fekete A (2019) Glossar zum Wissensmanagement im Bevölkerungsschutz. In: Fehn K, Fekete A, Hetkämper C et al. (eds) Integrative Risk and Security Research, Volume 1/2019, Köln
15. North K (2016) Wissensorientierte Unternehmensführung. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden

16. Probst G, Raub SP, Romhardt K (2012) Wissen managen. Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen, 7th edn. Gabler Verlag, Wiesbaden
17. Rall M, Koppenberg J, Hellmann L et al. (2013) Crew Ressource Management (CRM) und Human Factors. In: Moecke H, Marung H, Oppermann S (eds) Praxishandbuch Qualitäts- und Risikomanagement im Rettungsdienst. Planung, Umsetzung, Zertifizierung. MWV, Berlin, pp 149–157
18. Reinmann G, Mandl H, Erlach C (2001) Wissensmanagement lernen. Ein Leitfaden zur Gestaltung von Workshops und zum Selbstlernen. Beltz, Weinheim
19. SiKoMi (2021) Bundeswehr1. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
20. SiKoMi (2021) Bundeswehr2. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
21. SiKoMi (2021) DRK01. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
22. SiKoMi (2021) DRK02. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
23. SiKoMi (2021) DRK04. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
24. SiKoMi (2021) DRK05. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
25. SiKoMi (2021) DRK10. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
26. SiKoMi (2021) DRK11. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
27. SiKoMi (2021) DRK12. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
28. SiKoMi (2021) DRK13. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
29. SiKoMi (2021) Ehrenamt2. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
30. SiKoMi (2021) Gesundheitsamt4. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
31. SiKoMi (2021) Gesundheitsamt5. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
32. SiKoMi (2021) JUH1. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
33. SiKoMi (2021) JUH2. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
34. SiKoMi (2021) Polizei01. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
35. SiKoMi (2021) Polizei02. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
36. SiKoMi (2021) Polizei03. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
37. SiKoMi (2021) Polizei04. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
38. SiKoMi (2021) Polizei06. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
39. SiKoMi (2021) Polizei07. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
40. SiKoMi (2021) Polizei08. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
41. SiKoMi (2021) Polizei09. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
42. SiKoMi (2021) Polizei12. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
43. SiKoMi (2021) Polizei14. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
44. SiKoMi (2021) Polizei18. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
45. SiKoMi (2021) Polizei19. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
46. SiKoMi (2021) Private Sicherheit1. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
47. SiKoMi (2021) Private Sicherheit3. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
48. SiKoMi (2021) Private Sicherheit4. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
49. SiKoMi (2021) Verwaltung01. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
50. SiKoMi (2021) Verwaltung04. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
51. SiKoMi (2021) Verwaltung06. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
52. SiKoMi (2021) Verwaltung07. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
53. SiKoMi (2021) Verwaltung09. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
54. SiKoMi (2021) Verwaltung10. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
55. SiKoMi (2021) Verwaltung11. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
56. SiKoMi (2021) Verwaltung12. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes

57. SiKoMi (2021) Verwaltung13. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
58. SiKoMi (2021) Verwaltung14. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
59. SiKoMi (2021) Verwaltung15. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
60. SiKoMi (2021) Verwaltung16. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
61. SiKoMi (2021) Verwaltung17. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
62. SiKoMi (2021) Verwaltung18. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
63. SiKoMi (2021) Verwaltung19. In: Interviews im Zuge des Forschungsprojektes
64. Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (2009) Programm Innere Sicherheit. Fortschreibung 2008/2009
65. Weichselgartner J, Pigeon P (2015) The Role of Knowledge in Disaster Risk Reduction. *International Journal of Disaster Risk Science*:107–116. doi: <https://doi.org/10.1007/s13753-015-0052-7>

Elisabeth Olfemann, M.Sc., ist Sozialwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Team Forschung im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz des Deutschen Roten Kreuzes e. V. Im Projekt SiKoMi war sie insbesondere für die Auswertung der Interviews und Erstellung der DRK-spezifischen Tiefenfallberichte zuständig. Im Projekt WAKE übernahm sie u. a. die Analyse des DRK-Flüchtlingseinsatzes sowie die Organisation und Durchführung der bundesweiten DRK-internen Befragung, um daraus schließlich Handlungsimpulse für die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und Wissensmanagement zu entwickeln. In beiden Projekten übernahm sie zudem die Erarbeitung und Publikation der Projektergebnisse. Darüber hinaus befasst sie sich in einem weiteren Projekt mit der Aufrechterhaltung ambulanter Pflegestrukturen in Krisensituationen.

Sarah Bhatti, M.A., hat Migrationsforschung und Democracy and Human Rights studiert und ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Team Forschung im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz des Deutschen Roten Kreuzes e. V. tätig. Für das Projekt SiKoMi übernahm sie u. a. die Auswertung der verschiedenen Datenquellen, um daraus Good Practices und Lessons Learned für zukünftige Lagen abzuleiten. Im Projekt WAKE war sie insbesondere für die Analyse und Visualisierung der Daten der bundesweiten DRK-internen Befragung sowie für die Aufbereitung der Projektergebnisse zuständig. In beiden Projekten übernahm sie zudem die Erarbeitung und Publikation der Projektergebnisse.

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.





Yannic Schulte, Patricia M. Schütte, Malte Schönefeld und Frank Fiedrich

Ob in Bezug auf Unglücke, Krisen oder Katastrophen: Die an der Lagebewältigung beteiligten Akteure haben in der Regel weder währenddessen noch im Nachgang ausreichend Personal, Zeit und Geld, um die Aufarbeitung selbst intern und akteursübergreifend sicherzustellen und nachhaltig zu gestalten. Das gilt so z. B. auch für die Flüchtlingssituation 2015/2016, aber auch für andere ähnliche kritische Situationen. Das Ihnen vorliegende Buch verfolgt daher das Ziel, dem offensichtlichen Bedarf aus der Krisenmanagementpraxis nachzukommen. Zu diesem Zweck greifen die Kapitel dieses Buches auf Forschungsergebnisse zur Flüchtlingssituation 2015/2016 aus zwei jeweils interdisziplinären Forschungsprojekten zurück: SiKoMi und WAKE. Die jeweils in drei Jahren erarbeitete empirische Basis aus Expert*inneninterviews, Fragebogenerhebungen, Tiefenfallstudien und Workshops mit Praktiker*innen fundieren die Ausführungen dieses Buches. In Form von Wissensbausteinen zu speziellen Themen, konkreten Anwendungsbeispielen zur Flüchtlingssituation 2015/2016 aus wissenschaftlichen Untersuchungen, diversen Übungen und Reflexionsfragen präsentieren

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

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

M. Schönefeld
E-Mail: schoenefeld@uni-wuppertal.de

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

die einzelnen Abschnitte in der Lage gemachte Erfahrungen, Herausforderungen, Best-Practice-Ansätze und generiertes Wissen, um interessierten Akteure des Krisenmanagements für zukünftige Ereignisse andere Sichtweisen und Denkanstöße zu liefern.

Dazu wird im ersten Kapitel auf den Kontext der Flüchtlingslage 2015/2016 mittels der Darstellung und Analyse von Zahlen, Daten, Fakten, Thesen und Diskursen zurückgeblickt. Sie finden dort außerdem ergänzende Informationen zu den Forschungsprojekten sowie zur umfangreichen Datenerhebung (s. Kap. 1). Im Anschluss erfolgt der Blick auf die Flüchtlingssituation aus organisationspezifischer Sicht. Dabei werden die Bedeutsamkeit der Situationswahrnehmung durch die organisationseigene bzw. organisational „gefärbte Brille“, unterschiedliche Vorbereitungslevel in Bezug auf Krisen je nach Organisation sowie die Wahl der Strategie zur Lagebewältigung in ihren Zusammenhängen dargestellt (s. Kap. 2). Die organisationsübergreifende Perspektive schließt daran unmittelbar an und greift insbesondere Managementansätze auf, welche interorganisationale Zusammenarbeit in Krisen unterstützen und häufig erleichtern können. Stakeholder-Management ist diesbezüglich ein wichtiger Ansatz. Alles beginnt mit der Identifizierung der relevanten Akteure für eine – aktuelle oder mögliche – Lage, der Aufnahme eines Dialogs und einer Klärung der jeweiligen Interessen und Ziele. Als weiterer Ansatz wird das Projektmanagement aufgegriffen und auf Krisenlagen übertragen (s. Kap. 3). Mitunter waren diese Ansätze bereits in der Situation 2015/2016 zu finden, teils waren sie vielmehr Teil der im Nachgang gezogenen Lehren. Ähnliches gilt für den dritten inhaltlichen Schwerpunkt dieses Buches: das Thema Wissensmanagement. Wie sich auch in den Anwendungsbeispielen, Übungen, Wissensbausteinen und Reflexionsfragen zeigt, hat Wissensmanagement großes Potential für das Krisenmanagement. Es wird aber viel zu wenig „gelebt“ und weist häufig in seiner Umsetzung deutliche Optimierungsmöglichkeiten auf. In allen Phasen des Krisenmanagements erscheint eine enge Verzahnung von Wissensmanagement und Krisenmanagement sinnvoll und sehr wichtig. Einige Möglichkeiten und praktizierte Formen des Wissensmanagements in der Flüchtlingslage werden vorgestellt (s. Kap. 4).

Insgesamt versuchen wir in allen Kapiteln stets zum Nachdecken über weitere vergangene und zukünftige Krisen und notwendige Strategien zur Bewältigung einer Lage durch die eigene Organisation in der Zusammenarbeit mit und zwischen weiteren Organisationen anzuregen. Die Übungen dienen in diesem Sinne als Angebot für die Vorbereitung auf künftige Szenarien.

Wir hoffen, mit diesem Buch für Sie als Praktiker*in im Bereich des Krisenmanagements interessante Anregungen zur Reflexion und Verbesserung der eigenen Arbeit zu geben und einen Beitrag zur Vorbereitung auf künftige kritische Situationen zu leisten. Für Verbesserungsvorschläge und Nachfragen können Sie die Herausgeber*innen und Beitragsverfasser*innen gerne kontaktieren.

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. 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.

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.



Anhang

Übungsübersicht

Siehe Tab. A.1.

Tab. A.1 Übersicht zu den Übungen des Handbuchs

Übung	Kapitel
Wie sehe ich Krise?	2.2
Beschaffung und Umgang meiner Organisation mit Informationen	2.5.3
Meine Organisation in der Chaosphase	2.6.2
Stakeholdermapping	3.2
Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren	3.4.1
Ist-Zustand der eigenen Organisation erkunden	3.4.2
Ressourcenmanagement	3.4.2
Wissen bewahren	4.5.2

Glossar

Siehe Tab. [A.2](#).

Tab. A.2 Glossar

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Allgemeine Aufbauorganisation (AAO)	Die Allgemeine Aufbauorganisation beschreibt insbesondere bei der Polizei die ständige und reguläre Organisationsform hinsichtlich Hierarchie-, Kommunikations- und Entscheidungswegen für die Aufgaben des täglichen Dienstes
Ablauforganisation	Beschreibt die einzelnen Arbeitsprozesse einer Organisation in zeitlicher und örtlicher Hinsicht. Hierzu werden die Teilaufgaben der Aufbauorganisation mit den Faktoren Zeit, Raum, Personen/Personal und Sachmittel versehen
Ad-hoc-Maßnahme	Improvisierte Handlung, die spontan aus der Situation heraus für einen bestimmten Zweck entwickelt wird
Akteur	Handelnde Person oder Organisation
Amtshilfe	Bezeichnet die gegenseitige Unterstützung von Behörden (gesetzlich geregelt u. a. in Artikel 35 GG)
Apprenticeship-Modell	Lernmethode bzw. didaktisches Modell, das dem Lernen in der klassischen Handwerksausbildung nachempfunden ist. Dabei gibt der oder die Lehrende (Meister*in) zunächst modellhaft etwas vor, das der oder die Lernende (Lehrling) nachmacht, wobei er/sie Hilfestellung und Reflexion vom Meister bekommt, um immer stärker befähigt zu werden, eigene Lösungen zu finden
Aufbauorganisation	Das statische System der organisatorischen Einheiten einer Unternehmung, das die Zuständigkeiten für die arbeitsteilige (Arbeitsteilung) Erfüllung der Unternehmensaufgabe regelt (Organisation)
Aufnahmeeinrichtung (AE); Erstaufnahmeeinrichtung	Als Aufnahmeeinrichtung werden die offiziellen Anlaufstellen und Unterkünfte für Ausländer die einen Asylantrag stellen möchten, bezeichnet. Für diesen Zweck sind hier Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge eingerichtet sowie (Not)Unterkünfte. Im Allgemeinen Sprachgebrauch sind ebenfalls die Bezeichnungen Erstaufnahmeeinrichtung üblich. Auch finden sich je nach Bundesland unterschiedliche Bezeichnungen wie Ankerzentrum, Landesaufnahmeeinrichtung und Ankunftszentrum [20]. Im vorliegenden Buch wird vorwiegend die allgemeine Bezeichnung Aufnahmeeinrichtung (AE) genutzt. Wichtig ist hier, dass es sich um die erste Erfassung und Unterbringung der Geflüchteten handelt. Die Weiterverteilung auf die Kommunen und dortige Unterbringung wurde nicht betrachtet

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Aufnahmeeinrichtung für Asylbegehrende (AfA Trier)	Die AfA ist für die Erstaufnahme von Schutzsuchenden im Land Rheinland-Pfalz zuständig
Besondere Aufbauorganisation (BAO)	Die Besondere Aufbauorganisationen beschreiben eine zeitlich begrenzte Organisationsform insbesondere der Polizei, die bei umfangreichen und komplexen Einsatzlagen angewandt wird, wenn die Organisationsform für Aufgaben des täglichen Dienstes nicht ausreicht (siehe im Vergleich → Allgemeine Aufbauorganisation (AAO))
Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)	Das BBK ist die zentrale Stelle des Bundes für den Bevölkerungsschutz, die fachübergreifend alle Bereiche der Zivilen Sicherheitsvorsorge bündelt
Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und weitere Beteiligte	Im 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. Polizeien), 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. (siehe dazu Abschn. 1.3.1) [14]
Best Practice	Bestmögliche [bereits erprobte] Methode, Maßnahme o. Ä. zur Durchführung, Umsetzung von etwas [6]
Bevölkerungsschutz	„Der Bevölkerungsschutz beschreibt als Oberbegriff alle Aufgaben und Maßnahmen der Kommunen und der Länder im Katastrophenschutz sowie des Bundes im Zivilschutz.“ [1, S. 14]
Chaosphase	Anfang der Einsatzlage charakterisiert durch hohe Komplexität, Dynamik und eine unzureichende Informationslage (siehe dazu Kap. 2, Abschn. 2.6) [15]
Cloud	Cloud (dt. „Wolke“) Computing ist eine internetbasierte Dienstleistung zur Speicherung und Nutzung von Daten

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Cloud-Management-System	Verwaltung von Cloud Computing Diensten durch einen Anbieter oder Dienstleister
Community of Practice (CoP)	Eine Gruppe, die sich aufgrund eines gemeinsamen fachlichen oder beruflichen Interesses an einem spezifischen Thema zusammenfindet, um über einen längeren Zeitraum ihr Wissen auszutauschen und zu erweitern
Community	Eher langfristiger, mehr oder weniger selbst organisierter Zusammenschluss von Personen zu einem bestimmten (privaten oder wirtschaftlichen) Zweck
Crowd Management	Die systematische Organisation und Durchführung von Maßnahmen zur Lenkung bei großen Menschenansammlungen [21, S. 16]
Domain	Gemeinsames Interessens- oder Fachgebiet einer → Community of Practice
DRK-Kreisverband und -Landesverband	Die Struktur des DRK ist föderal aufgebaut und ähnelt der einer Pyramide. Die Kreisverbände sind mit ihren Ortsvereinen und Gemeinschaften als Mitgliedsverbände an einen der 19 DRK-Landesverbände angeschlossen. Die verschiedenen Landesverbände sind Mitgliedsverbände im DRK-Bundesverband
Erfahrungswissen	Das Festhalten und Aufbereiten von gesammelten Erfahrungen im Rahmen eines Einsatzes um es für zukünftige Lagen nutzbar zu machen
Erstaufnahmeeinrichtung	Siehe → Aufnahmeeinrichtung
Explizites Wissen	Alles bewusste, sprachlich formulierbare und verschriftlichtbare Wissen. Es ist allgemein zugänglich und auf verschiedene Zusammenhänge übertragbar

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Fallstudie (Tiefenfallstudie)	<p>Eine Fallstudie ist eine wissenschaftliche Untersuchung eines in bestimmter Hinsicht interessanten Einzelfalles. Das Herzstück des Forschungsprojekts SIKoMi bildeten vier Fallstudien. Den ersten Teil bildeten Experteninterviews, die in regional ausgerichteten Tiefenfallstudien zusammengeführt wurden. Insgesamt wurden in den Jahren 2019/2020 an den Untersuchungsstandorten Berlin, Bad Fallingb., Bramsche-Hesepe und Trier 71 leitfadengestützte Experten*inneninterviews mit Vertreter*innen aus Hilfsorganisationen (DRK, JUH), der privaten Sicherheit, der Bundeswehr, der Polizei, der Kommunal- und Landesverwaltungen und weiterer Ämter, sowie gemeinnütziger Vereinen geführt. Dies wurde, wenn möglich, jeweils ergänzt um Dokumentenanalysen von Unterlagen, die von den Interviewpartner*innen bereitgestellt wurden. Nach der Transkription erfolgte die Auswertung von Interviews und Dokumenten sowie in einem letzten Schritt die Zusammenführung der unterschiedlichen Erkenntnisse in standortbezogenen Tiefenfallstudien. (siehe dazu Kap. 1)</p>
Flüchtling	<p>Flüchtling ist laut Artikel 1 A der Genfer Flüchtlingskonvention eine Person, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will“</p>
Flüchtlingkrise	<p>Die sogenannte „Flüchtlingkrise“ 2015/2016 machte Flucht und Migration schlagartig zum Hauptthema der öffentlichen Diskussion. Ab 2015 stieg die Zahl der jährlichen Asylanträge sprunghaft an und erreichte 2016 ihren Höhepunkt. Anstatt medialer Diskurse über eine Krise, die vermeintlich durch geflüchtete Menschen verursacht wurde – wie der Begriff „Flüchtlingkrise“ suggeriert, zeigen sich tatsächlich Hinweise auf Versäumnisse auf Systemseite hinsichtlich adäquater Strukturanpassungen, verpasster Gelegenheiten der Integration, moderner Management- und Organisationsansätze, personeller Engpässe, Schwierigkeiten der Kommunikation zwischen (zu) unterschiedlichen Akteuren und Akteuren, Barrieren zwischen bürokratischen Organisationen auf der einen und formal weniger gebundenen Helferinnen und Helfern auf der anderen Seite [19]. Aus diesem Grund wird im Buch vorwiegend von → Flüchtlingslage gesprochen</p>

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Flüchtlingsslage	Im vorliegenden Buch wird vorwiegend von → Flüchtlingsslage oder -situation 2015/2016 geschrieben, um das damalige Gesehen zu beschreiben. Untersucht wurden in diesem Zusammenhang die inter-organisationalen Zusammenarbeit von → Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben und weitere Beteiligte in und um → Aufnahmeeinrichtungen, die Maßnahmen zur menschenwürdigen Unterbringung, ärztliche Untersuchung, Registrierung und weitergehende Unterbringung organisiert haben. Der Begriff → Flüchtlingsslage, wie er medial häufig genutzt wird, wird hier vermieden
Flüchtlingssmanagement	(Integriertes) Flüchtlingssmanagement umfasst die Prozesse von Registrierung bis zur Integration von Geflüchteten in Deutschland und weiterhin die gezielte Koordination von Bund, Ländern und Kommunen in diesem Aufgabenbereich. Ganz grundlegend, vor allem in der → Chaosphase der → Flüchtlingssituation 2015/2016, umfasste das → Flüchtlingssmanagement auch Strategien im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden. (s. Abschn. 1.2) [3]
Flüchtlingssituation	Siehe → Flüchtlingsslage
Geflüchtete*r	Es handelt sich um einen sprachlich neutraleren Alternativbegriff zu → Flüchtling, insbesondere dadurch, dass er aus juristischer Perspektive keinen offiziellen Flüchtlingssstatus anzeigt
Good Practices	In der Lage etablierte tragfähige Lösungen
Hilfsorganisation	„Organisation mit der Aufgabe, Menschen oder Tieren in Not zu helfen oder Sachwerte wie besonders geschützte Kulturgüter zu schützen. (...) Hilfsorganisationen, die sich zur Mitwirkung im Zivil- und Katastrophenschutz verpflichtet haben und hierfür allgemein anerkannt wurden, sind insbesondere: Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), Deutsche-Lebensrettungs-Gesellschaft (DLRG), → Deutsches Rotes Kreuz (DRK), → Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH), Malteser Hilfsdienst (MHD).“ [1, S. 26]
Humanitäre Notlage	„Von einer humanitären Krise ist meist die Rede, wenn durch ein oder mehrere Ereignisse der Bevölkerung oder Teilen der Bevölkerung eines Landes grundlegende Existenzbedingungen wie der Zugang zu Wasser, Lebensmitteln, Unterkünften, medizinischer Versorgung und Bildung entzogen werden und die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung auf lange Sicht bedroht ist“ [16]

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Implizites Wissen	Individuelles, meist intuitives, in der eigenen Tätigkeit und Erfahrung verankertes Wissen. Oftmals ist man sich dieses Wissens nicht bewusst und kann es daher nur schwer in Worte fassen und weitergeben
In Krisen Köpfe kennen	Ist ein Merksatz aus dem professionellen Krisenmanagement und letztlich ein Ansatz des → Stakeholder-Managements: Zum einen sollten relevante Akteure bereits bekannt sein, wenn eine Krise eintritt. „Köpfe“ steht zweitens für konkrete Personen, mit denen im Ereignisfall auf Basis persönlicher Kontakte schnell und unkompliziert Kontakt aufgenommen werden kann
Individuelles Wissen	Implizites und/oder explizites Wissen, welches an eine Person, max. an einen engen Personenkreis gebunden ist
Informationen	Für eine Person oder Organisation relevante Daten. Aus Daten werden Informationen und diese bilden die Grundlage für die Entstehung von Wissen
Innere Sicherheit	„Als Sammelbegriff bezeichnet ‚innere Sicherheit‘ (i.S.) eine Vielzahl von Maßnahmen und Instrumenten, die auf das Ziel gerichtet sind, den Staat und seine Bürger vor Bestrebungen zu schützen, welche die Sicherheit, Stabilität und Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen, die rechtliche, politische, ökonomische und soziale Ordnung eines Staates sowie den Einzelnen als Träger von Bürger- und Menschenrechten gefährden.“ [13]
Institution	Ist die Bezeichnung für öffentliche oder staatliche Organisationen, die zu einem bestimmten Zweck auf Dauer eingerichtet wurden
Interdisziplinäre Zusammenarbeit	Beschreibt die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachrichtungen (Disziplinen)

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Interorganisationale Zusammenarbeit	<p>„Der deutsche Terminus (interorganisationale) Zusammenarbeit kann hier als ein gängiger Oberbegriff aufgefasst werden für verschiedene Formen des gemeinsamen Kommunizierens und Interagierens von mindestens zwei Organisationen in einem Arbeitskontext.“ (siehe Abschn. 3.2)</p> <p>Eine grundlegende Definition formuliert Hofinger [11, 12]:</p> <p>„Interorganisationale Zusammenarbeit bedeutet, dass Organisationen, die je eigene Aufgaben, Strukturen und Rahmenbedingungen haben, eine Aufgabe gemeinsam bewältigen. Dies kann fallweise oder wiederkehrend sein, mit mehr oder weniger festen Bindungen aneinander.“ [11] zitiert nach [12, S. 213]</p>
Katastrophe	<p>„Ein Geschehen, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen oder die natürlichen Lebensgrundlagen oder bedeutende Sachwerte in so ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden, dass die Gefahr nur abgewehrt oder die Störung nur unterbunden und beseitigt werden kann, wenn die im Katastrophenschutz mitwirkenden Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung und Leitung durch die Katastrophenschutzbehörde zur Gefahrenabwehr tätig werden.“ [1, S. 29]</p>
Katastrophenfall	<p>„Landesrechtliche Feststellung einer Katastrophe, die zur Anwendung des Katastrophenschutzgesetzes des jeweiligen Landes führt.“ [1, S. 29]</p>
Katastrophenschutz	<p>„Der Katastrophenschutz (Kats) ist eine landesrechtliche Organisationsform der kommunalen und staatlichen Verwaltungen in den Ländern zur Gefahrenabwehr bei → Katastrophen, bei der alle an der Gefahrenabwehr beteiligten Behörden, Organisationen und Einrichtungen unter einheitlicher Führung durch die örtlich zuständige Katastrophenschutzbehörde zusammenarbeiten.“ [1, S. 30]</p>
Kollaboration	<p>Beschreibt eine Zusammenarbeitsform von mindestens zwei Organisationen, um ein höheres Gut zu schaffen, welches diese Organisationen alleine nicht erreichen würden. Im Vergleich zur → Kooperation zeichnet sich Kollaboration durch langfristige Beziehungen aus, die formal flankiert und gefördert werden. Im Gegensatz zur → Koordination zeichnen sich kollaborative Strukturen und Prozesse (Ziele, Entscheidungsbahläufe, Projekte etc.) dadurch aus, dass sie nicht an bereits ausgeführte Projekte und Aufgaben andocken, sondern etwas neues Gemeinsames darstellen. Es handelt sich um die in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht engste Form der Zusammenarbeit [8, S. 21 ff.]</p>

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Königsteiner Schlüssel	Die Erstverteilung der Geflüchteten/Asylbewerber auf die Bundesländer wird durch ein Quotensystem festgelegt, das auf dem Königsteiner Schlüssel basiert. Der Königsteiner Schlüssel wird anhand von Steuereinnahmen und der Bevölkerungszahl der Bundesländer berechnet. Darauf aufbauend werden Aufnahmequoten für die Bundesländer festgesetzt. Diese Quoten bestimmen letztendlich, welchen Anteil der Asylsuchenden jedes Bundesland aufnehmen muss [17]
Konnektivismus	Lerntheorie, die den Menschen nicht als isoliertes, sondern als vernetztes Individuum betrachtet. Lernen findet demzufolge innerhalb des persönlichen Netzwerks aus Menschen und Wissensquellen statt; beim Lernen werden Knoten im Netzwerk aktiviert, verstärkt oder hinzugefügt
Konstruktivismus	Lerntheorie, die davon ausgeht, dass Lernen ein aktiver Konstruktionsprozess ist, in dem sich Lernende eine individuelle Repräsentation der Welt erschaffen. Dieser Konstruktionsprozess wird durch sinnphysiologische, neuronale, kognitive und soziale Prozesse beeinflusst; folglich hängt jedes Lernen nicht nur von den Bedingungen, sondern auch von den Lernenden selbst und ihren Erfahrungen ab
Kooperation	Bezeichnet die informellste Art einer Verbindung zwischen Organisationen. Kooperation basiert nicht notwendigerweise auf formalen Vereinbarungen und ist daher besonders leicht aufzulösen [8, S. 19]
Koordination	Bezeichnet eine auf verstärkter Formalisierung beruhende Verbindung zwischen Organisationen. Aufgrund der in Absprachen formalisierten Prozesse, sind auf Koordination beruhende Strukturen stabiler als → Kooperationen [8, S. 19 f.]
Korrespondenz	Ist eine Bezeichnung für eine (in der Regel schriftliche) wechselseitige Kommunikation
Krise	„Vom Normalzustand abweichende Situation mit dem Potenzial für oder mit bereits eingetretenen Schäden an Schutzgütern, die mit der normalen → Aufbauorganisation und → Ablauforganisation nicht mehr bewältigt werden kann so dass eine → Besondere Aufbauorganisation (BAO) erforderlich ist.“ [1, S. 32]
Krisenmanagement	Der Begriff Krisenmanagement schließt alle strategischen, operativen und kommunikativen Elemente, die zu einer Bewältigung einer Krise unternommen werden, ein [2]

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Krisenteam	Im Idealfall eine einsatzfähige Gruppe bestehend aus geeigneten Mitgliedern aus den für die Lage relevanten Fachbereichen [5]
Kritische Infrastruktur	„Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall oder Beeinträchtigung nachhaltig wirkende Versorgungsengpässe, erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit oder andere dramatische Folgen eintreten würden.“ [1, S. 34]
Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo)	Eine Landesoberbehörde des Landes Berlin die bis 2016 als zentrale Anlaufstelle für Geflüchtete in Berlin diente
Learning by doing	Englisch für Lernen durch Handeln
Lessons Learned	Erfahrungen, die während und nach der Lage als „Lehrgeld“ verbucht wurden. Werden im Idealfall durch systematische Dokumentation und Aufbereitung von Erfahrungen in einer Organisation oder Behörde ermittelt, wodurch sie aus Erfolgen und Misserfolgen lernen und ihre Prozesse optimieren kann
LSBTI*	Akronym für Lesben, Schwule, Bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Menschen
Management	bezeichnet in einer Organisation oder einer organisationalen Teilinheit die Tätigkeit des Festlegens von Zielen, die Entwicklung einer Strategie zur Erreichung dieser Ziele, die Koordination von Produktionsmitteln und die Führung der Organisationsmitglieder
Managementansatz	Beschreibt eine bestimmte Art des Vorgehens im → Management
Medieninhaltsanalyse	Inhaltliche Analyse von Medienberichten. Im Forschungsprojekt → SiKoMi, dessen wesentliche Ergebnisse in das vorliegende Buch eingeflossen sind, wurde eine Medieninhaltsanalyse von Presseberichten zu Erfolgsmodellen von interorganisationalen Sicherheitskooperationen und Wissensmanagement in der Vergangenheit und Gegenwart durchgeführt. Ausgangspunkt waren Medienberichte zu den Flüchtlingsbewegungen in den 1990er Jahren, die mit Medienberichten zur → Flüchtlingslage 2015/2016 verglichen wurden

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Netzwerk	Bezeichnet die Gesamtheit netzartig verbundener Einheiten
Notunterkunft	Behelfsmäßige Unterkunft zur kurzzeitigen Unterbringung. Im Rahmen der → Flüchtlingslage wurden die Unterkünfte für → Aufnahmeeinrichtungen häufig als Notunterkünfte (NUK) bezeichnet
Offboarding	Bezeichnet den bewusst gestalteten Trennungsvorgang beim Ausscheiden von Mitarbeiter*innen (siehe auch → Onboarding)
On the Job	Ist eine Sammelbezeichnung für Maßnahmen, die arbeitsintegriert stattfinden, bspw. Aus-, Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen; basierend auf dem Prinzip des → Learning by doing
Onboarding	Bezeichnet die Einarbeitung neuer Mitarbeiter*innen in die neue Tätigkeit und die neue Arbeitsumgebung (siehe auch → Offboarding)
Organisation	„Person oder Personengruppe, die eigene Funktionen mit Verantwortlichkeiten, Befugnissen und Beziehungen hat, um ihre Ziele zu erreichen. Anmerkung zum Begriff: Der Begriff Organisation umfasst unter anderem Einzelunternehmer, Gesellschaft, Konzern, Firma, Unternehmen, Behörde, Partnerschaft, Wohltätigkeitsorganisation, Institution, oder Teile oder eine Kombination der genannten, ob eingetragener oder nicht, öffentlich oder privat.“ [ISO 22319:2021]
Organisationale Resilienz	Grundsätzlich kann unter organisationaler Resilienz eine in der Organisation systematisch „[...] positiv geprägte Grundhaltung Risiken gegenüber, deren Management, Überwachung und Kommunikation“ verstanden werden, sodass eine Anpassung an schwierige Bedingungen und eine potentielle Stärkung durch diese möglich ist [18]
Organisations- und Verwaltungskrise	Im vorliegenden Buch werden drei zentrale Thesen postuliert, die Gründe für das „krisenhafte“ der Flüchtlingsituation darlegen (s. auch → Wissens- und Lernkrise). Im Fokus stehen dabei die an der Lagebewältigung beteiligten Akteure. Organisations- und Verwaltungskrise bezieht sich dabei auf Untersuchungsbefunde, die zeigen, dass Bereiche von Landes- und Kommunalverwaltungen diverse Probleme bei der Bearbeitung der Lage hatten und teilweise kurz vor dem Struktur- bzw. Systemversagen standen (s. Abschn. 1.4.1)

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Personengebundenes Wissen	S. individuelles Wissen
Private Sicherheit	Unternehmen, deren Sicherheitsmitarbeitende vor allem mit den Zugangskontrollen, Wachdiensten und der Schlichtungen von Auseinandersetzungen in Aufnahmeeinrichtungen betraut sind
Projekt	Ist eine zeitlich begrenzte Aktivität, die ein Akteur zu einem bestimmten Zweck durchführt. Ziele und Ergebnisse sollten spezifisch, definierbar und messbar sein
Projektmanagement	Beschreibt den Prozess des → Managements eines → Projekts, um die gesetzten Ziele unter den gegebenen Bedingungen und mit den zur Verfügung stehenden → Ressourcen zu erreichen
Psychosoziale Supervision	„Supervision ist die psychosoziale Beratung von- vorwiegend in helfenden Berufen tätigen- Personen, die die Klärung ihrer beruflichen Identität im Kontext von Klienten, Kollegen, Institution, Familie und Gesellschaft sowie die Bewahrung und Steigerung ihrer beruflichen Handlungskompetenz anstreben“ [7, S. 175]
Ressource	Bezeichnet eine bestimmte Menge an Personal, Geld, Material und anderen Gütern und Beständen, auf die eine Person oder eine Organisation zurückgreifen kann, um effektiv zu arbeiten
Ressourcenmanagement	Ist der Prozess, den Akteure durchzuführen, um ihre → Ressourcen effektiv zu managen
Risiko- und Krisenmanagement-Kreislauf	Der Risiko- und Krisenmanagement-Kreislauf umfasst ausgehend von einem (krisenhaften) Ereignis die vier Phasen Bewältigung, Nachbereitung, Prävention und Vorbereitung [2]
SiKoMi	Diese Abkürzung bezieht sich auf das Forschungsprojekt „Sicherheitskooperation und Migration“. Von 2018 bis 2021 arbeiteten die Bergische Universität Wuppertal, die Deutsche Hochschule der Polizei und das Deutsche Rote Kreuz an einer Rekonstruktion der Zusammenarbeit von Organisationen in und rund um Aufnahmeeinrichtungen und Notunterkünfte während der Flüchtlingssituation 2015/2016 [19]

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Spontanhelfer*in	„Personen, die nicht mit einer bestehenden Organisation oder Freiwilligenorganisation zur Reaktion auf einen Zwischenfall in Verbindung steht, die aber ohne umfangreiche Vorplanung Unterstützung bei der Reaktion auf einen Zwischenfall und bei der Wiederherstellung nach einem Zwischenfall anbieten.“ [ISO 22319:2021]
Stab	Beratungsgremium für einen Verantwortlichen außerhalb der normalen Linienorganisation, bereitet dessen Entscheidungen vor und setzt sie um
Stabsarbeit	In der Stabsarbeit wird „[...] eine leitende Person durch mehrere andere unterstützt [...], indem diese ihr inhaltlich sowie organisatorisch zuarbeiten und sie beraten“. [10, S. 4]
Stakeholder	„Person oder Organisation, die eine Entscheidung oder Aktivität beeinflussen kann, von ihr betroffen ist oder sich von ihr betroffen fühlt.“ [ISO 30400:2016, 5.1]
Stakeholder-Management	bezeichnet eine Art des → Managements, in der die → Stakeholder zur aktiven Beteiligung eingeladen werden. Auf diese Weise sollen positive Einflüsse gestärkt, sowie Probleme gelöst werden, bevor sie zu groß werden
Unbegleiteter minderjährige Flüchtling	„Im deutschen Asylverfahren gelten Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren als minderjährig. Reisen diese ohne Begleitung eines für sie verantwortlichen Erwachsenen in einen Mitgliedsstaat der EU ein oder werden dort ohne Begleitung zurückgelassen, gelten sie als Unbegleitete Minderjährige.“ [4]
Verwaltungsakteur	Kann sowohl kollektiv („Verwaltung als Akteur“) als auch individualistisch („Akteure in der Verwaltung“) verstanden werden. Ersteres bezeichnet hier vor allem Behörden der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene, sowie Ministerien auf Bundes- und Landesebene. Zweiteres zielt auf (hierarchische) Positionen innerhalb der Verwaltung bzw. deren Ausgestaltung durch konkrete Personen [9]
WAKE	Das Forschungsprojekt „Migrationsbezogenes Wissensmanagement für den Bevölkerungsschutz der Zukunft (WAKE)“ untersucht 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

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Wissen	Entsteht, indem Informationen durch die Verbindung mit gemachten Erfahrungen sowie den bisherigen Kenntnissen von Mitarbeitenden zu Wissen abgeleitet und angewandt werden
Wissens- und Lernkrise	Ein im Forschungsprojekt identifizierter Krisenherd lässt sich unter Wissens- und Lernkrise zusammenfassen. Dem liegt zugrunde, dass bereits in der Vergangenheit (1990er Jahre) große Fluchtbewegungen nach Deutschland zu verzeichnen waren, die zu ähnlichen Problemen führten. 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. (siehe Abschn. 1.4.1)
Wissensmanagement	Auseinandersetzung damit, wie → Wissen strukturiert und nutzbar gemacht werden kann, um zu einer Verbesserung der Funktionsfähigkeit einer Organisation beizutragen
Wissensmanagement-system	Ein systematisches und strategisches Vorgehen, um relevantes → Wissen zu identifizieren und dieses in einer Datenbank abzulegen, zu bewerten und zur Verfügung zu stellen
Wissensökologie	Der Wissensökologie-Ansatz geht davon aus, dass → Wissen in Organisationen in der (weitgehend selbstorganisierten) Interaktion von Personen entsteht. Zum → Wissensmanagement einer Organisation gehört demnach die Aufgabe, Rahmenbedingungen oder Kontexte zu gestalten, in denen → Wissen sich entwickeln und vertieft werden kann
Yellow Pages	Branchensortiertes Telefon- und Adressverzeichnis

(Fortsetzung)

Tab. A.2 (Fortsetzung)

Begriff	Beschreibung/Erläuterung
Zeit der Flüchtlings-situation in Deutschland Anfang der 1990er Jahre	<p>Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts stieg in Deutschland ab Ende der 1980er Jahre sowohl die Zahl der Asylsuchenden als auch die der Zugewanderten insgesamt stark an. Neben → Flüchtlingen aus den ehemaligen Ostblockstaaten reisten vor allem Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien nach Deutschland. Mit dem Fall der Berliner Mauer 1989 begann zudem eine große Wanderungsbewegung von Bürgerinnen und Bürgern der ehemaligen DDR in die westlichen Bundesländer. Zusammen gerechnet ergibt sich somit zwischen 1988 und 1994 eine Zahl von mehr als 5 Mio. zugewanderten Menschen in die „alten“ Bundesländer bzw. insgesamt nach Deutschland</p>
Zivilschutz	<p>„Zivilschutz ist die Aufgabe des Bundes, durch nichtmilitärische Maßnahmen die Bevölkerung, ihre Wohnungen und Arbeitsstätten, lebens- oder verteidigungswichtige zivile Dienststellen, Betriebe, Einrichtungen und Anlagen sowie das Kulturgut vor Kriegseinwirkungen zu schützen und deren Folgen zu beseitigen oder zu mildern. Behördliche Maßnahmen ergänzen die Selbsthilfe der Bevölkerung. Zum Zivilschutz gehören insbesondere der Selbstschutz, die Warnung der Bevölkerung, der Schutzbau, die Aufenthaltsregelung, der Katastrophenschutz nach Maßgabe des § 11 ZSKG, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit, Maßnahmen zum Schutz von Kulturgut. (vgl. § 1 ZSKG).“ [1]</p>

Literatur

1. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe BBK-Glossar. Ausgewählte zentrale Begriffe des Bevölkerungsschutzes Band 8
2. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (2020) Grundlagen Krisenmanagement. https://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GrundlagenKrisenmanagement/grundlagenkrisenmanagement_node.html. Accessed 10 Sep 2021
3. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016) Integriertes Flüchtlingsmanagement – Zielsystem Deutschland
4. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2019) Unbegleitete Minderjährige. <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/UnbegleiteteMinderjaehrige/unbegleiteteminderjaehrige-node.html>. Accessed 10.09.21
5. Coombs T (2019) Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding. Planning, Managing, and Responding, 5. Auflg. Sage, CA USA
6. Duden Best Practice. https://www.duden.de/rechtschreibung/Best_Practice. Accessed 10 Sep 2021
7. Fengler J (1992) Wege zur Supervision. In: Pallasch W, Mutzeck W (eds) Beratung – Training – Supervision. Eine Bestandsaufnahme über Konzepte zum Erwerb von Handlungskompetenz in pädagogischen Arbeitsfeldern. Juventa-Verl., Weinheim, pp 173–187
8. Heath RG, Isbell MG (2017) Interorganizational Collaboration. Complexity, Ethics, and Communication. Waveland Press, Illinois
9. Hegele Y, Radtke I (2018) Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung: Aktuelle Beiträge zur Debatte. dms 11:263–284. doi: <https://doi.org/10.3224/dms.v11i2.03>
10. Heimann R, Hofinger G (2016) Stabsarbeit – Konzept und Formen der Umsetzung. In: Hofinger G, Heimann R (eds) Handbuch Stabsarbeit. Führungs- und Krisenstäbe in Einsatzorganisationen, Behörden und Unternehmen. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg, pp 3–10

11. Hofinger G (2009) Kritische Faktoren der interorganisationalen Zusammenarbeit. In: Strohschneider S, Heimann R (eds) Kultur und sicheres Handeln. Im Auftrag der Plattform „Menschen in komplexen Arbeitswelten“. Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt, pp 189–203
12. Hofinger G, Künzer L, Mähler M et al. (2013) Interorganisationale Kooperation und Kommunikation in Großschadenslagen. In: Unger C, Mitschke T, Freudenberg D (eds) Krisenmanagement – Notfallplanung – Bevölkerungsschutz. Duncker & Humblot, Berlin, pp 211–235
13. Jesse E, Urban J (o. J.) Innere Sicherheit. <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202039/innere-sicherheit?p=0>. Accessed 21 Aug 2021
14. Juraforum.de (2020) Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) in Deutschland. <https://www.juraforum.de/lexikon/behoerden-und-organisationen-mit-sicherheitsaufgaben>. Accessed 10 Sep 2021
15. Kaufmann F von (2020) Die Überwindung der Chaosphase bei Spontanlagen. In: Kern E-M, Richter G, Müller JC et al. (eds) Einsatzorganisationen. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, pp 249–263
16. Malteser International (2021) Humanitäre Krisen. <https://www.malteser-international.org/de/themen/humanitaere-krisen.html>. Accessed 21 Aug 2021
17. Niedersächsische Staatskanzlei (o. J.) Erstverteilung nach Quotensystem und Königsteiner Schlüssel. https://www.fluechtlinge.niedersachsen.de/startseite/fluechtlinge_in_niedersachsen/zahlen_und_daten/koenigsteiner-schlüssel-138225.html. Accessed 10 Sep 2021
18. Scherrer YM (2020) Organisationale Resilienz und Antifragilität in Einsatzorganisationen. In: Kern E-M, Richter G, Müller JC et al. (eds) Einsatzorganisationen. Springer Fachmedien Wiesbaden, Wiesbaden, pp 79–101
19. 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
20. Wikipedia (2021) Erstaufnahmeeinrichtung (Deutschland). [https://de.wikipedia.org/wiki/Erstaufnahmeeinrichtung_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Erstaufnahmeeinrichtung_(Deutschland)). Accessed 10 Sep 2021
21. Zacherle C (2014) Crowd Management. Verhinderung von Massenphänomenen bei Großveranstaltungen. Zugl.: Münster, Dt. Hochsch. d. Polizei, Masterarb., 2009. Diplomica, Hamburg

Stichwortverzeichnis

A

AAO (Allgemeine Ablauforganisation), 66
Ablauforganisation, 116
Ad-hoc, 8, 22, 25, 49, 101, 114, 120, 147, 148
Akteur, 101, 104, 106, 156
 des Bevölkerungsschutzes
 (BevS-Akteur), 134
Akteurskonstellation, 92
Allgemeine Ablauforganisation (AAO), 66
Amtshilfe, 23, 29, 51, 70, 121
Apprenticeship-Modell, 174
Aufbauorganisation, 66
Aufnahmeeinrichtung, 6, 8, 49, 50, 56, 71, 92, 93, 98, 100, 105–107, 137, 143–145, 151

B

BAO (Besondere Aufbauorganisation), 44, 49, 69
BBK, 44
Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS), 2, 69
Best Practice, 135, 159
Bevölkerungsschutz, 7, 11, 15–19, 29, 44, 53, 58, 63, 97, 128, 129, 131, 134, 135, 146–148, 154–157, 160, 162

C

Chaosphase, 4, 43, 64, 68, 102, 122
Cloud, 150, 151
Cloud-Management-System, 151
Crowd Management, 78, 137

D

Domain, 176
DRK Kreisverband und Landesverband, 108

E

Ereignis, 2, 5, 30, 53
Erfahrungswissen, 56, 57, 136, 138–141, 154, 159
Erstaufnahmeeinrichtung, 51, 92, 99, 108
Evaluation, 7, 17, 19, 117, 149, 155, 156

F

Fallstudie, 10, 144
Flüchtling, 29
Flüchtlingsskrise, 21, 42, 45
Flüchtlingsslage, 3, 4, 8, 10, 18, 43, 49, 54, 72, 92, 98, 99, 101, 103, 106, 121, 122, 150

- Flüchtlingsmanagement, 95, 119
 Flüchtlingssituation, 2–8, 11, 15, 16, 18,
 19, 21, 22, 24, 27, 28, 42, 44, 48–50,
 52–54, 56, 58, 59, 64, 68, 70, 73, 95,
 97, 104, 108, 110, 142, 145–147,
 151, 153
 Flüchtlingsstrom, 5, 31
 Forschung, 3, 7, 12, 17, 138
 Forschungsprojekt WAKE, 131, 156, 160
- G**
- Geflüchtete*r, 5, 6, 24, 25
 Good Practices, 8, 10, 12, 117, 120
- H**
- Herausforderung, 2, 6, 8, 11, 15–17, 19, 21,
 23, 26–28, 32, 45, 48, 49, 51–53,
 57, 58, 69, 74, 75, 95, 96, 112, 117,
 129, 141
 Hilfsorganisation, 130, 137
- I**
- Information, 4, 11, 25, 42, 50, 52, 54, 59,
 61, 63, 73, 74, 90, 91, 97, 109, 119,
 120, 128, 131, 135, 141, 143, 145,
 146, 149, 150, 154, 158–160
 In Krisen Köpfe kennen, 103
 Institution, 71, 89, 93, 122
- J**
- Johanniter-Unfall-Hilfe, 17, 146, 147
- K**
- Katastrophe, 44, 63
 Katastrophenfall, 23, 32, 128
 Katastrophenschutz, 3, 11, 28–30, 53, 57
 Kollaboration, 91, 92
 Königsteiner Schlüssel, 23
- Konnektivismus, 181
 Konstruktivismus, 181
 Kooperation, 26, 63, 91, 92, 98, 108, 111,
 153
 Koordination, 17, 52, 62, 91, 92, 95, 99,
 103, 111, 120
 Korrespondenz, 99
 Krise, 3, 21, 27, 42, 44, 45, 50, 53, 63, 72,
 73, 98, 103, 113–118, 122
 Krisenmanagement, 2, 7, 21, 30, 31, 33, 49,
 50, 54, 95, 98, 122, 154, 175
 Krisenteam, 55
 Kritische Infrastruktur, X
- L**
- LAGeSo, 70, 95, 118, 119, 137, 145, 152,
 153
 Learning by doing, 182
 Lessons Learned, 2, 8, 10, 12, 16, 19, 117,
 120, 134, 135, 159, 160
 LSBTI, 76
- M**
- Management, 51, 93, 104, 118–121, 123,
 147, 151
 Managementansatz, 182
 Medieninhaltsanalyse, 10, 11, 24–26
- N**
- Netzwerk, 57, 60, 93, 102, 103, 121
 Notunterkunft, 52, 75, 107
- O**
- Offboarding, 183
 Onboarding, 183
 Organisation, 8, 10, 24, 51, 52, 56, 60, 63,
 64, 69, 90, 97, 98, 103, 109, 115–
 117, 119–122, 129, 130, 133–135,
 145, 155, 156, 158–160, 162, 176

Organisations- und Verwaltungskrise, 22

P

Projekt, 8, 9, 11, 15, 18, 19, 50, 93, 101, 102, 104, 105, 114, 123, 130
Projektmanagement, 104, 115, 118

R

Resilienz, organisationale, 55
Ressource, 29, 147
Ressourcenmanagement, 120, 121
Risiko- und Krisenmanagement, X, 38

S

Sicherheit
innere, 179
private, 70, 137
SiKoMi, 3, 7–9, 11, 13, 25, 27, 42, 48, 50, 54, 93, 101, 102, 105, 118, 130, 144
Spontanhelfer*innen, 15, 23
Stab, 63, 91, 95, 99, 143, 150
Stabsarbeit, 49, 55, 59, 62, 63, 69, 95, 99
Stakeholder, 9, 93, 102, 104, 105, 116, 117, 120, 123
Supervision, psychosoziale, 78

V

Verwaltungsakteur, 99

W

WAKE, 7, 13, 15–17, 19, 58, 110, 130, 138, 147, 148, 155, 156
Wissen, 4, 16–18, 33, 43, 50, 54–56, 58, 72, 108, 116, 119–121, 123, 128–131, 133–143, 145, 146, 149, 151–162
explizites, 176, 179
implizites, 179
individuelles, 155, 179, 184
personengebundenes, 158
Wissensmanagement, 7, 10–12, 15–17, 19, 123, 128, 129, 131, 133–135, 140, 149, 151, 153–156, 159, 161
test test, 162
Wissensmanagementsystem, 15, 18, 154, 156
Wissensökologie, 186
Wissens- und Lernkrise, 24

Y

Yellow Pages, 134

Z

Zivilbevölkerung, 5
Zivilschutz, 28, 29, 33, 57
Zusammenarbeit
formelle, 91
interdisziplinäre, 114
interorganisationale, 4, 161, 168, 178, 180