

1. Update Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Flüchtlingssituationen 2022 und 2015/16 – einige situative Beobachtungen und Thesen aus Sicht der sozialwissenschaftlichen Katastrophenforschung



Von Cordula Dittmer und Daniel F. Lorenz

Stand 11.03.2022, 15:00 Uhr

<http://dx.doi.org/10.17169/refubium-45065>

Aufgrund der sich mittlerweile sehr dynamisch entwickelnden Lage haben wir uns entschlossen, unseren Beitrag vom [05.03.2022](#) (s. u.) upzudaten.



Refugee arrival, Berlin Central Station (© Daniel F. Lorenz)

Seit dem Sommer 2015 untersuchten wir an der [KFS](#) zunächst im Schwerpunkt [KatFlucht](#), ab Oktober 2018 dann im Projekt [WAKE](#) die Bewältigung der Flüchtlingssituation 2015/16 durch den deutschen und europäischen Zivil- und Katastrophenschutz. Dass es keine sieben Jahre später wieder dazu kommen sollte, dass wir es in Europa mit massiven Flüchtlingsbewegungen zu tun haben, war nicht absehbar. In den (sozialen) Medien werden zunehmend Referenzen zum [Ende des Zweiten Weltkriegs](#) oder zu [2015/16](#) hergestellt. Das [UNHCR](#) spricht von einem Exodus, wie er nur äußerst selten vorkommt. Mittlerweile stuft das UNHCR die Situation in der Ukraine als „[Level 3 emergency](#)“ und damit als höchste Kategorie ein. Bis zum 10.03.2022 wurden vom [UNHCR](#) 2.338.262 Flüchtlinge erfasst. Unser Analysefokus liegt auf der Bewältigung der Situation durch staatliche und nicht-staatliche Akteure, insbesondere des Zivil- und Katastrophenschutzes: Wir beobachten gegenwärtig sowohl sehr ähnliche als auch ganz andere Bewältigungsformen wie 2015/16.

Wir haben daher aus der Perspektive der sozialwissenschaftlichen Katastrophenforschung hier erste Thesen v. a. bezogen auf Deutschland zusammengestellt, mit denen wir Denkanstöße dazu liefern wollen, wo es Gemeinsamkeiten gibt, wo Unterschiede und wo auch Weiterentwicklungen des Feldes des Zivil- und Katastrophenschutzes von 2015/16 bis heute stattgefunden haben.

- Fluchtbewegungen aus dem Osten aufgrund von kriegerischen Auseinandersetzungen waren nach dem Zweiten Weltkrieg zumindest bis zum Zusammenbruch des Ostblocks ein bedeutendes Szenario des deutschen Zivilschutzes ([Dittmer/Lorenz 2020](#)). Entsprechende Planungen und Ressourcen gerieten jedoch zumindest bis 2015/16 fast gänzlich aus dem Blick, mit der Folge, dass 2015/16 kaum noch entsprechendes Wissen vorhanden war. Einiges wurde für die Bewältigung der Flüchtlingssituation 2015/16 wieder reaktiviert und als Folge z. B. größere Betreuungskonzepte für zukünftige humanitäre Notlagen wie das [Labor 5000](#) auf den Weg gebracht. Zugleich muss jedoch auch konstatiert werden, dass seit 2015/16 viele Strukturen wieder abgebaut und [Lernerfahrungen nur sehr eingeschränkt dokumentiert wurden](#).
- Deutschland ist anders als 2015/16 gegenwärtig nicht das primäre Fluchtziel, sondern die meisten Flüchtlinge verbleiben noch in den Nachbarländern der Ukraine. Dies könnte sich jedoch bei einer weiteren Eskalation des Krieges oder sehr hohen Flüchtlingszahlen in diesen Ländern ändern. Es ist daher gut möglich, dass in der nächsten Zeit ähnlich wie 2015/16 erneut auf Ressourcen des Zivil- und Katastrophenschutzes zurückgegriffen werden muss. Aber auch in Deutschland steigen die Flüchtlingszahlen stark an und machen zunehmend den Rückgriff auf erste Ressourcen des Zivil- und Katastrophenschutzes notwendig, um temporäre Unterbringungsmöglichkeiten zu schaffen oder die Grundversorgung sicherzustellen.

- Ukrainer*innen — dies gilt wohlgerneht nur für Personen mit einem ukrainischen Pass und nicht unbedingt für Personen anderer Nationalität – können visumsfrei in die Bundesrepublik Deutschland einreisen. Im Gegensatz zu 2015/16 spielen daher asylrechtliche Fragen keine unmittelbare Rolle und Grenzregime, vor allem die deutschen Außengrenzen (erinnert sei hier beispielsweise an die dramatischen Szenen an der slowenisch-österreichischen oder deutsch-österreichischen Grenze), ebenfalls nicht. Die 2015/16 notwendige Versorgung der Flüchtlinge auf den wechselnden Fluchtrouten waren für die Akteure des Zivil- und Katastrophenschutzes bzw. der humanitären Nothilfe auf der gesamten Balkanroute eine zusätzliche Herausforderung. Auch dies bleibt gegenwärtig noch aus, da die Transportwege relativ klar sind und die Menschen sich mit eigenen Fahrzeugen oder mit Zügen fortbewegen und zumindest nach Verlassen der Ukraine nicht zu Fuß unterwegs sind.
- Dies hat zudem weitreichende transportlogistische Konsequenzen: So ist beispielsweise gegenwärtig keine innerdeutsche Verteilung der Flüchtlinge sowie entsprechende Koordinierungsstellen (KoSt-FV) für Züge und Busse erforderlich (siehe hierzu [Dittmer/Lorenz 2020](#)), sondern die Flüchtlinge können sich selbst über das Land verteilen, da es auch Unterstützung durch Sonderzüge der Deutsche Bahn gibt. Da die Mehrzahl der Flüchtlinge in Deutschland allerdings gegenwärtig in Berlin ankommt, werden die Forderungen nach einer [bundesweiten Verteilung](#) Mittlerweile wurde in Hannover ein [Drehkreuz](#) eingerichtet, um eine Verteilung der Flüchtlinge in die Bundesländer besser vornehmen zu können. Hierzu wurden auch auf dem Messegelände Einrichtungen [durch das DRK](#) in Betrieb genommen. Wurde zunächst noch darauf gehofft, dass die Verteilung der Flüchtenden ohne staatliche Lenkung funktioniert, werden Menschen, die sich in Deutschland offiziell registrieren nach dem Königsteiner Schlüssel, der auch 2015/16 relevant wurde, nun doch auf andere Bundesländer verteilt. Gegenwärtig bedeutet das, dass [keine Flüchtlinge](#) mehr in Berlin bleiben können, die sich registrieren, da Berlin gemäß Königsteiner Schlüssel nur für 5% aller Flüchtlinge zuständig ist.
- Anders als 2015/16 besteht weitgehende Einigkeit der EU-Mitgliedstaaten, was die Reaktion auf die Fluchtbewegung angeht. Dies ermöglichte es u. a. am 3. März 2022 erstmalig die [Massenzustromrichtlinie der EU](#) in Kraft gesetzt. Diese hat einen gänzlich anderen Status der Flüchtlinge als 2015/16 zur Folge, entlastet insbesondere die [Asylsysteme in den osteuropäischen Ländern](#), die einem derartigen Aufwuchs vermutlich nicht gewachsen wären und erleichtert die Integration in die weiteren gesellschaftlichen Systeme (Unterkunft, Bildung, Arbeitsmarkt usw.). 2015/16 mussten für die Erstregistrierung gesonderte Einrichtungen geschaffen werden, wie z. B. die [Warteräume in Feldkirchen und Erding](#), die auch mit der Unterstützung der Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes, der Bundeswehr und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) errichtet und betrieben wurden.
- Strukturen, Lernerfahrungen und Verfahren aus der Flüchtlingssituation 2015/16 sind 2022 noch vielfach vorhanden beziehungsweise können reaktiviert werden. Die staatlichen Aufnahmestrukturen sind daher grundsätzlich besser aufgestellt als 2015/16, dies ist auch für die Hilfsorganisationen zutreffend. Auch wenn das Wissen noch vorhanden ist, so wurde dennoch unter anderem in den [sozialen Medien](#) kritisiert, dass vor allem in der Stadt Berlin die professionelle Hilfe und vor allem die dazu notwendige Unterstützung durch den Bevölkerungsschutz zu spät angelaufen ist.
- Im Auftrag des Berliner Krisenstabs übernahmen Hilfsorganisationen die Koordination der Flüchtlingsankunft an [Busbahnhöfen](#), die zuvor noch hauptsächlich über [spontane Helfende bzw. organisierte Freiwillige](#) geleistet wurde. An anderen Orten, wie beispielsweise dem Berliner Hauptbahnhof, ergänzten Hilfsorganisationen die spontane Hilfe zunächst nach Amtshilfeersuchen mit [medizinischer Notversorgung](#). Da die spontane Hilfe am Berliner Hauptbahnhof räumlich und personell zunehmend an ihre Grenzen kommt, wurde vor dem Bahnhof ein – bereits jetzt schon zu kleines – Willkommenszelt errichtet und eine [gemeinsame Einsatzleitung aus Polizei und Feuerwehr](#) versucht seit dem 09.03.2022 die Lage zu strukturieren und die Sicherheit zu gewährleisten.
- Aus den genannten Gründen zeichnet sich gegenwärtig noch kein größerer Einsatz des deutschen Katastrophenschutzes zur Unterbringung der Flüchtlinge ab. Es ist zwar möglich, dass Organisationen wie das Deutsche Rote Kreuz auch Einrichtungen für Flüchtlinge betreiben werden, jedoch vermutlich mit hauptamtlichen Strukturen (bspw. in Form von gGmbHs) und nicht mit dem ehrenamtlichen Katastrophenschutz. Mit einem derartigen Einsatz wäre vermutlich nur bei einem kurzfristigen und sehr massivem Anstieg der Flüchtlingszahlen zu rechnen. Da bis zu 15.000 Flüchtlinge täglich in Berlin ankommen und gegenwärtig nur begrenzt im Bundesgebiet weiter verteilt werden, wurden schnell Notunterbringungsmaßnahmen erforderlich. So wurde durch 150 Einsatzkräfte des THW am Erstaufnahmezentrum in Reinickendorf eine Zeltstadt errichtet und unter anderem mit Material des BBK und DRK ausgestattet. Am ehemaligen Flughafen Tegel soll unter der Leitung des DRK ein neues [Ankunfts- und Verteilzentrum](#) für Flüchtlinge entstehen, das bis zu 3.000 Flüchtlinge aufnehmen und 10.000 Flüchtlinge am Tag verteilen soll. Zudem sollen an der [Berliner Messe](#) in der ehemaligen Corona-Notfallklinik des Landes bis zu 2.500 Flüchtlinge untergebracht werden. Es entstehen [weitere neue Unterkünfte in](#) verschiedenen Berliner Bezirken. Auch in anderen Städten wie beispielsweise [Frankfurt am Main](#) werden durch Freiwillige Feuerwehren und das DRK Unterkünfte für Flüchtlinge errichtet. Mit welchem Personal (Hauptamt oder Ehrenamt) und in welcher Rechtsform die Unterkünfte betrieben werden, ist gegenwärtig nicht ersichtlich.
- Durch die schnelle Änderung der Lage zeichnete sich auch ein Personalengpass in Berlin ab. Ein Amtshilfegesuch Berlins an die Bundeswehr zur Unterstützung beim Landesamt für Flüchtlingsangelegenheiten wurde zunächst mit Verweis auf die eigentlichen Aufgaben der Bundeswehr sowie dem Vorhandensein des Bevölkerungsschutzes [medial kritisiert](#) und dann negativ beschieden. Entsprechend wird auch – [wie schon in den 1950 Jahren und 2015](#) – die [Möglichkeit der Feststellung des Katastrophenfall](#) angesichts der großen Flüchtlingszahlen diskutiert und z. T. [gefordert](#). Ob es sich wirklich um die Forderung nach einer Auslösung des Katastrophenalarms nach [Gesetz über den Katastrophenschutz im Land Berlin](#) oder nicht vielmehr um die Feststellung einer Großschadenslage handelt, ist gegenwärtig unklar.^[1] Gleichzeitig wird [kritisiert](#), dass Einsatzkräfte des THW freigestellt werden würden, ehrenamtliche Einsatzkräfte der Hilfsorganisationen jedoch erst auf Nachfrage und lediglich für Einzelaufträge.
- Die Hilfe aus der Bevölkerung scheint heute ähnlich groß wie 2015/16. Auch wenn damals schon die Hilfe aus der Zivilgesellschaft vielfach hochprofessionell agierte, lässt sich heute eine weitergehende Professionalisierung beobachten. Zugleich zeigt sich aber auch wie 2015/16, dass die hohe Bereitschaft zu [Sachspenden organisationalen Strukturen](#) (auch von Organisationen des Bevölkerungsschutzes) mitunter kapazitätär überfordert. Wie sich die zivilgesellschaftliche Hilfe weiterentwickeln wird, hängt auch entscheidend davon, ab welche staatlichen Hilfsangebote existieren bzw. etabliert werden. ~~Sollten~~ [jetzt](#), da sich abzeichnet, dass Organisationen des Zivil- und Katastrophenschutzes mit ihren ehrenamtlichen Strukturen ~~später~~ hier hinzukommen, könnte es zu Konflikten und „Kompetenzgerangel“ führen, da sich hier sehr unterschiedliche Organisationslogiken z. T.

widersprechen wie 2015/16.

- Auch wenn es sich 2015/16 wie heute um Kriegsflüchtlinge handelt, scheint es heutzutage eine geringere gesamtgesellschaftliche Polarisierung hinsichtlich der Aufnahme von Flüchtlingen zu geben. Während 2015/16 die Aufnahme von Flüchtlingen notwendig machende [humanitäre Notlage](#) von politischen Akteuren unterschiedlich bewertet wurde, scheint es gegenwärtig einen deutlich größeren politischen Konsens zu geben. Als Gründe können unter anderem angenommen werden, dass muslimfeindliche Ressentiments und Rassismen in der Gesellschaft in der aktuellen Lage weniger anschlussfähig sind, [der Krieg in Europa stattfindet und zugleich als Angriff auf Europa und seine politische Ordnung gewertet wird](#). Dass v. a. Frauen und Kinder – und damit traditionell als Opfer und vulnerable Gruppe definierte Menschen – fliehen resp. die Ukraine verlassen können, erleichtert zusätzlich die Empathie und bestätigt damit auch zugleich bestehende Geschlechterstereotype kriegerischer Auseinandersetzungen sowie [mediale Darstellungen „vulnerabler Flüchtlinge“](#).
- Deutsche Organisation des Bevölkerungsschutzes, UN-Organisationen sowie internationale humanitäre Organisationen sind im Rahmen der humanitären (Auslands-)Hilfe gegenwärtig in [Nachbarländern der Ukraine](#) sowie der Ukraine selbst aktiv wie 2015/16 in Griechenland oder entlang der Balkanroute. Im Gegensatz zu 2015/16, das stark von politischen Auseinandersetzungen zwischen den europäischen Ländern geprägt war, scheint es gegenwärtig eine große Übereinstimmung zwischen den humanitären und politischen Mandaten zu geben, was die Arbeit der Organisationen daher stark erleichtern dürfte. Bereits 2015/16 wurde allerdings kritisch hinterfragt, [ob Europa mit seinen zahlungskräftigen Institutionen ein Betätigungsfeld dieser Organisation sein](#) oder diese sich nicht viel mehr auf andere Weltregionen fokussieren sollten, in denen staatliche Akteure über deutlich weniger Mittel verfügen. Dieser Punkt wird auch gegenwärtig [diskutiert](#).
- Während die deutschen Organisationen des Bevölkerungsschutzes 2015/16 auf sehr [vielfältige Strukturen und Ressourcen](#) des Bevölkerungsschutzes zurückgegriffen haben, erfolgte gegenwärtig zunächst nur eine sehr eingeschränkte Nutzung von Transportkapazitäten und Personalen bei Transporten von Hilfsgütern u. a. nach Polen oder der [Unterstützung von Partnerorganisationen in der Ukraine](#). Mittlerweile laufen verschiedene Einsätze zur Versorgung und Unterbringung der Flüchtlinge, vor allem in Berlin, aber auch in anderen Städten. Es sind weitere Einsätze des Zivil- und Katastrophenschutzes denkbar, die stark davon abhängen, wie sich der weitere Kriegsverlauf entwickeln wird: Grundsätzlich wird interessant sein, ob und in welchem Umfang für die Unterbringung, Verteilung oder Versorgung von Flüchtlingen flächendeckend auf Ressourcen des Zivil- und Katastrophenschutzes zurückgegriffen wird. Dies muss nicht zwangsläufig allein aus der Notwendigkeit heraus geschehen, es könnte jedoch auch eine gute Möglichkeit bieten, einzelne bereits existierende Module des Labor 5000 in den Einsatz zu bringen und zu real erproben.
- Vor dem Hintergrund der in Folge der Flüchtlingslage 2015/16 begonnenen Diskussionsprozesse, die durch jüngere Ereignisse wie die Pandemie und die Flutereignisse 2021 verstärkt wurden, ist damit zu rechnen, dass die gegenwärtige Flüchtlingssituation in Verbindung mit der Aktualität eines klassischen Angriffskrieges in unmittelbarer geographischer Nähe Fragen zur Ausrichtung und Ausstattung des Zivilschutzes sowie eine Neuausrichtung des Zivil- und Katastrophenschutzes aufwerfen und aktualisieren werden, die z. T. bereits begonnen wurden. Die Betreuung und Versorgung von Menschen, die über kürzere oder längere Zeiträume nicht mehr in ihre Heimat zurückkehren können, dürfte hierbei nur ein Punkt von vielen sein.

[\[1\]](#) Mitte Juni 2021 wurde die Kategorie „Großschadenslage“ neu in das Berliner Katastrophenschutzgesetz aufgenommen, um frühzeitig insb. übergeordnete Führungsstrukturen zu etablieren, wenn auch die Voraussetzungen einer Katastrophe noch nicht gegeben sind, es aber entsprechend [erhöhten Koordinierungsbedarf](#) gibt, der deutlich über dem Management von Alltagsgefahren liegt.