

RISK AND RESILIENCE

WORKSHOP REPORT

**Lehren aus der Flüchtlingskrise
2015/2016:
Ergebnisse des D-A-CH
Expertenworkshops
27.-28. Oktober 2016 in Zürich**

Zürich, Mai 2017

Risk and Resilience Team
Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
im Auftrag des Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)

Dieser Bericht ist auf der Webseite www.css.ethz.ch verfügbar.

Center for Security Studies, ETH Zürich

Autoren: Linda Maduz & Florian Roth

Adresse:

Center for Security Studies (CSS)

ETH Zürich

Haldeneggsteig 4, IFW

8092 Zürich / Schweiz

Tel. +41 44 632 40 25

Fax +41 44 632 19 41

www.css.ethz.ch

css@sipo.gess.ethz.ch

Auftraggeber: Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)

Projektaufsicht: Stefan Brem, Chef Risikogrundlagen und Forschungscoordination

Auftragnehmer: Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich

Projektleitung ETH-CSS: Tim Prior, Leiter Risk and Resilience Research Team

Die in dieser Studie wiedergegebenen Auffassungen stellen ausschliesslich die Ansichten der Autoren dar.

Zitiervorschlag: Maduz, Linda; Roth, Florian (2017): Lehren aus der Flüchtlingskrise 2015/2016: Ergebnisse des D-A-CH Expertenworkshops 27.-28. Oktober 2016 in Zürich, Risk and Resilience Workshop Report, Nr. 8, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Einleitung

Die europäische Flüchtlingskrise 2015/2016 stellte sowohl Aufnahme- als auch Transitstaaten vor zahlreiche Herausforderungen. Deutschland, Österreich und die Schweiz waren von der Flüchtlingskrise in unterschiedlichem Masse betroffen.

Die in die Bewältigung der Krise involvierten Organisationen und Entscheidungsträger waren aber häufig mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert. Einerseits mussten unter Zeitdruck politisch-strategische Entscheide mit weitreichenden Konsequenzen getroffen werden, andererseits standen auch die staatlichen Strukturen und Prozesse auf operativer Ebene unter grosser Belastung: die Kapazitäten für die Anmeldung, Registrierung und Unterkunft der Flüchtlinge mussten in kürzester Zeit deutlich erhöht bzw. gänzlich neu geschaffen werden. Aufgrund der Grösse der Krise und der unbekanntenen Elemente, die sie enthielt, gestaltete sich die Planung schwierig. Lösungen wurden häufig *ad hoc* getroffen.

Welche längerfristigen Erkenntnisse lassen sich aus der Krise ziehen? Wie lässt sich das durch die Krisenerfahrung gewonnene Wissen sichern und zur Verbesserung der personellen, institutionellen und materiellen Infrastruktur des Krisenmanagements nutzen? Um diese und weitere Fragen rund um das Thema Flüchtlingskrise zu diskutieren und den Erfahrungsaustausch zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz (D-A-CH) zu fördern, organisierte das Center for Security Studies (CSS) gemeinsam mit dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) vom 27.-28. Oktober 2016 einen D-A-CH Expertenworkshop in Zürich.

Die vielfältigen Beiträge und Diskussionen sind im kürzlich erschienenen Workshop-Bericht dargestellt.¹ In Ergänzung hierzu präsentiert das vorliegende Dokument, basierend auf den Workshop-Beiträgen, einige der zentralen Herausforderungen der Flüchtlingskrise in stark verdichteter Form. Zudem werden einige der diskutierten Lösungsansätze umrissen.

Im Folgenden werden zunächst die auf politisch-strategischer Ebene relevanten Herausforderungen und Lösungswege skizziert. Anschliessend werden Erkenntnisse, die primär auf operativer Ebene wichtig sind, aufgeführt.

¹ Roth, Florian (2017): Herausforderungen und langfristige Implikationen der Flüchtlingskrise 2015/2016, Risk and Resilience Workshop Report, 8, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, http://www.css.ethz.ch/publikationen/suche-und-bestellung/details.html?id=/h/e/r/a/herausforderungen_und_langfristige_impli

Herausforderungen auf politisch-strategischer Ebene

Im Verlauf des Workshops konnten acht Herausforderungen identifiziert werden, deren Bewältigung im Zuge der Flüchtlingskrise 2015/16 von zentraler Bedeutung waren und die zugleich langfristige Fragen für die Weiterentwicklung des Krisenmanagements in den am Workshop beteiligten Staaten aufwerfen: 1) Politische Führung; 2) Zuständigkeiten und Zusammenarbeit; 3) Finanzierung; 4) Krisenmanagementstrukturen und -prozesse; 5) Skalierbarkeit und Nachhaltigkeit der Strukturen; 6) Lagebeurteilung; 7) Öffentlichkeitsarbeit; 8) Sozio-politischer Kontext.

HERAUSFORDERUNG	ERLÄUTERUNG UND BEDEUTUNG	LÖSUNGSANSÄTZE (erprobt oder angedacht)
Politische Führung: Zu Beginn der Krise waren zentrale Führungsstrukturen nur unzureichend vorhanden bzw. für die handelnden Akteure nicht erkennbar.	Die Bewältigung der Flüchtlingskrise involvierte eine Vielzahl an Akteuren innerhalb und ausserhalb der öffentlichen Verwaltung. Durch fehlende Koordination und politische Abstimmung wurde in vielen Fällen eine effiziente und effektive Krisenbewältigung erschwert.	Frühzeitige Einrichtung/Aktivierung eines zentralen Führungsorgans auf oberster politischer Ebene Rechtzeitige Einrichtung/Aktivierung von Krisenstäben, die sich untereinander genau abstimmen. Vermeidung von Doppelstrukturen Ausstattung der Stäbe und Gremien mit den notwendigen Entscheidungskompetenzen
Zuständigkeiten und Zusammenarbeit: Innerhalb der Verwaltung war oft nicht klar, wer wofür zuständig war und wer die Ansprechpersonen für die zu bearbeitenden Anliegen waren.	(Vorübergehende) Unsicherheiten bezüglich Zuständigkeiten und einzuhaltende Kommunikationswege entstanden aufgrund der bis dahin unbekanntem Grösse und Komplexität der Krise. Als Folge verzögerte sich die Lösung drängender fachlicher Fragen zum Teil erheblich.	Klärung und Anpassung formeller Zuständigkeiten, falls notwendig durch neue Gesetze Durchführung von Übungen zur Überprüfung der Abläufe und Prozesse Persönliche Kontakte während der Krise aber auch längerfristige Vertrauensbeziehungen – auch ausserhalb der staatlichen Strukturen

HERAUSFORDERUNG	ERLÄUTERUNG UND BEDEUTUNG	LÖSUNGSANSÄTZE (erprobt oder angedacht)
(a) Zusammenarbeit im föderalen System	<p>Während bei früheren Grossereignissen (Hochwasser, Ebola) die Zusammenarbeit in den föderalen Strukturen insgesamt gut funktioniert hatte, gestaltete sich die Kooperation zwischen denselben Akteuren während der Flüchtlingskrise schwieriger.</p> <p>Zum Teil gab es erhebliche Unterschiede in der Bereitschaft lokaler und regionaler politischer Akteure, Kapazitäten für die Flüchtlingsunterbringung und -versorgung bereitzustellen. Nicht in allen Fällen gab es Solidarität mit besonders betroffenen Gebieten.</p>	<p>Förderung der horizontalen und vertikalen Kommunikation, u.a. durch vereinheitlichte Prozesse und Datenstandards</p> <p>Aufbau gemeinsamer Datenbanken zur besseren Massnahmenplanung und Ressourcenallokation</p> <p>Interregionale Übungen zur Identifikation von Defiziten in bestehenden Prozessen zur Koordination und Kommunikation</p>
(b) Zusammenarbeit zwischen Fachbehörden	<p>Die Zuständigkeitsfrage war eng mit der Wahrnehmung und Einordnung der Krise verbunden (u.a. sicherheitspolitische vs. sozialpolitische Dimension, Grösse und Dauer der Krise), welche sich über die Zeit veränderten.</p> <p>Dies führte zu wechselnden Rollen der einzelnen Akteure (u.a. Innenministerium, Polizei, Sozialministerium, Verteidigungsministerium).</p>	<p>Kompetenzorientiertes Denken, sektorenübergreifende Planung und Interdependenzanalysen</p> <p>Szenarioübungen zur Optimierung ressortübergreifender Analysen sowie Vorbereitungs- und Reaktionsmassnahmen</p>
(c) Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren	<p>Hilfsorganisationen und Ehrenamtliche (Feuerwehren etc.) trugen wesentlich zur Bewältigung der Krise wesentlich bei.</p> <p>Die Regelung der Vergütung der erbrachten Dienstleistungen stellte mitunter eine erhebliche Herausforderung dar.</p> <p>Nicht zuletzt durch den grossen Pool an spontanen Freiwilligen konnte der Krise in ihrer Grössenordnung und ihrer Dauer begegnet werden (siehe <i>Versorgung</i> untenan), jedoch gestaltete sich die Koordination der Freiwilligen sowie deren effektive Einbindung in das staatliche Krisenmanagement als sehr arbeitsintensiv.</p> <p>Die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren ist auch deshalb zentral, weil gewisse (kritische) Infrastrukturen teilweise nicht mehr in staatlicher Hand sind.</p>	<p>Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen</p> <p>Neue Partnerschaftsmodelle zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren</p> <p>Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement und verbessertem Verständnis für die Denkweisen, Handlungsprinzipien und Bedürfnisse der anderen Seite</p> <p>Hilfsorganisationen wie das Rote Kreuz verfügen über wertvolle Erfahrungen aus zahlreichen internationalen Hilfseinsätzen, die für Krisen und Notlagen im Inland genutzt werden können.</p>

HERAUSFORDERUNG	ERLÄUTERUNG UND BEDEUTUNG	LÖSUNGSANSÄTZE (erprobt oder angedacht)
<p>Finanzierung: Es war nicht immer klar, wer die finanzielle Last der notwendigen Massnahmen trägt.</p>	<p>Wenn die Finanzierungsfrage nicht geklärt ist, ist die Aufgabenverteilung erschwert: zwischen Bundesländern (respektive Kantone) und Bundesebene aber auch zwischen einzelnen Bundesländern. Auch beim Einsatz der Hilfsorganisationen kann es dadurch zu Unsicherheiten kommen.</p>	<p>Gesetzliche Regelung von finanziellen Verantwortlichkeiten</p>
<p>Krisenmanagementstrukturen und -prozesse: Es wurde nicht auf bewährte Strukturen zurückgegriffen. Stattdessen wurden neue Strukturen und Verfahren geschaffen.</p>	<p>Im Zuge der Flüchtlingskrise kam es an vielen Orten zu einer Überforderung der zuständigen Fachbehörden. Dennoch wurden die Akteure des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes und ihre Kompetenzen im Krisenmanagement zum Teil nur sehr begrenzt bzw. erst spät konsultiert und involviert. Wertvolle Zeit ging dadurch verloren und vorhandenes Knowhow wurde nicht/spät genutzt. Stattdessen wurde oft zu Ad-hoc-Lösungen gegriffen.</p>	<p>Aufarbeitung der Krise in Form einer Analyse und Bewertung, wie Verantwortlichkeiten zwischen Akteuren aufgeteilt werden könnten</p> <p>Schaffung eines Früherkennungssystems, das frühzeitig Dynamiken für alle involvierten Organisationen identifiziert, so dass proaktiv steuernde Massnahmen ergriffen werden können</p>
<p>Skalierbarkeit und Nachhaltigkeit der Strukturen: Erneuter Spardruck nach Ende der Krise, Abbau von Organisationsstrukturen und Personal</p>	<p>Um die Krise zu bewältigen, wurde in kurzer Zeit „alles hochgefahren“. Nach dem Rückgang der Flüchtlingszahlen wuchs wiederum der Druck, das Kontingent an Personal und Infrastruktur schnell zu reduzieren, um Kosten zu sparen.</p>	<p>Schaffung flexibler, Prozesse und Strukturen, die bei Bedarf in kurzer Zeit skaliert werden können</p> <p>Nutzung von Infrastruktur (z.B. Warteräume), die sich schnell aktivieren und deaktivieren oder umfunktionieren lässt</p> <p>Erstellung von Bereitschaftspools innerhalb staatl. Strukturen (z.B. durch fortlaufende Qualifizierung von Mitarbeitern), aber auch ausserhalb: Bsp. „Corporate Volunteers“ oder auch kurzfristige Eingliederung ungebundener Helfer und Helferinnen in Strukturen etablierter Hilfsorganisationen</p>

HERAUSFORDERUNG	ERLÄUTERUNG UND BEDEUTUNG	LÖSUNGSANSÄTZE (erprobt oder angedacht)
<p>Lagebeurteilung: Es fehlten verlässliche Informationen zu den Flüchtlingszahlen und Reiserouten, einschliesslich der Reiseziele.</p>	<p>In der Krise war der Informationsfluss in vielen Fällen eingeschränkt. Häufig fehlten auch innerhalb der staatlichen Strukturen klare Kommunikationswege, insbesondere hinsichtlich zeitkritischer Lageinformationen. Es fehlte an Transparenz, aber auch an Vertrauen. Unklare Kommunikationswege führten zu Fehlinformationen und -einschätzungen. Unzureichende Prozesse und Instrumente in der Kommunikation, aber auch fehlende strategische Abstimmungen erschwerten die Erstellung aktueller und zuverlässiger Lagebilder.</p>	<p>Erstellung von Tagesprognosen als wichtiges Instrument für die tägliche Lagebesprechung (abgestimmt über die verschiedenen politischen Ebenen)</p> <p>Erstellung eines regelmässigen Bulletins (zu aktuellen Zahlen und Entscheiden) als Instrument für die Lagebeurteilung und den Informationsaustausch: Informationen zu geplanten Massnahmen aller relevanter Akteure im Umgang mit der Flüchtlingssituation erlaubt vorausschauendes Handeln.</p>
<p>Öffentlichkeitsarbeit: Umgang mit Presseberichten und die dadurch entstehende Aufregung und Verunsicherung in der Bevölkerung</p>	<p>Die Arbeit der ohnehin ausgelasteten Behörden wurde zusätzlich durch teilweise verzerrte oder gar falsche Berichterstattung erschwert. Verantwortliche mussten viel Zeit und Energie aufwenden, um Fehlinformationen entgegenzuwirken.</p>	<p>Konsultieren verschiedener Informationsquellen einschl. nichtstaatlicher Quellen</p> <p>Auf- und Ausbau effektiver öffentlicher Krisenkommunikation (einschl. Umgang mit Falschmeldungen, Handlungsanweisungen)</p>
<p>Sozio-politischer Kontext: Veränderte Wahrnehmung/Vorstellung von Risiken, Solidarität und (finanzieller) Verantwortung als Folge des gesellschaftlichen Wandels; teilweise zunehmende politische Polarisierung</p>	<p>Proaktives Handeln wird verunmöglicht, wenn es keine politische Einigung und keine übergeordneten Strategien gibt (auf nationaler und europäischer Ebene). Dies führt wiederum zu Unsicherheiten innerhalb der Bevölkerung.</p>	<p>Aufbau langfristiger Risikokommunikation</p> <p>Entwicklung eines gemeinsamen oder zumindest ein besser abgestimmten humanitären Regimes innerhalb der EU/des europäischen Raums</p>

Herausforderungen auf operativer Ebene

Zu den zentralen Aufgaben der Krisenbewältigung auf der operativen Ebene gehörten während der Flüchtlingskrise 2015/16 die Ankunft, Registrierung und die Unterbringung. Die Herausforderungen für die am Workshop teilnehmenden Staaten gestalteten sich teilweise unterschiedlich, je nachdem ob es sich um ein Ziel- oder Transitland handelte.

HERAUSFORDERUNG	ERLÄUTERUNG UND BEDEUTUNG	LÖSUNGSANSÄTZE (erprobt oder angedacht)
Ankunft und Registrierung: (Lang- und kurzfristige) Anpassung der Kapazitäten	Unzureichendes IT- und Prozessmanagement sowie zu wenig qualifiziertes Personal (Mangel an Fach- und Sprachkompetenz) erschwerten eine effiziente und effektive Abwicklung grosser Personenzahlen. Dies führte zu langen Verfahrensdauern, fehlenden ID-Kontrollen und stockendem Informationsfluss.	Bündelung der staatlichen Akteure (Bund und Länder) in zentralen Ankunftszentren Stärkere Standardisierung von Verwaltungsabläufen, aber auch Differenzierungen, z.B. unterschiedliche Prozesse je nach Herkunftsland Digitalisierung und Vernetzung von Verwaltungsprozessen
Verteilung und Transport: Die Weiterleitung der Flüchtlinge stellte während der Flüchtlingskrise eine grosse logistische und politische Herausforderung dar.	Der grosse Teil der Flüchtlinge erreichte die D-A-CH-Staaten über deren Aussengrenzen. Die grenznahen Gebiete besitzen jedoch nur eingeschränkte Aufnahmekapazitäten.	Erarbeitung von koordinierten Notfallplänen
(a) Verteilung	Zuvor fand die Verteilung weitgehend unkontrolliert durch die Flüchtlinge selbst statt. Die Planung und Umsetzung der Verteilung der Flüchtlinge machte neue Formen und Wege der Organisation und Kommunikation notwendig.	Warteräume einrichten, um Druck von der Grenze zu nehmen
(b) Transport	Jedes Transportmittel hat seine Vor- und Nachteile. Sonderbusse sind z.B. flexibler einsetzbar als Sonderzüge (plangebunden). Welches Transportmittel Flüchtlingen eher erlaubte unterzutauchen, war je nach Land unterschiedlich.	Verbesserte Einbindung des Verkehrssektors in das Krisenmanagement

HERAUSFORDERUNG	ERLÄUTERUNG UND BEDEUTUNG	LÖSUNGSANSÄTZE (erprobt oder angedacht)
<p>Unterbringung und Versorgung: Vielfalt an Personengruppen und Organisationsmöglichkeiten, einschliesslich der Zuständigkeitsfrage (siehe auch <i>Betreibermodelle</i> und <i>Rechtssicherheit</i> untenan)</p>	<p>Die Betreuung musste für Personengruppen mit sehr unterschiedlichen Bedürfnissen sichergestellt werden: Familien, alleinstehende Männer (nationalitätenspezifisch) und unbegleitete Minderjährige.</p>	<p>Bedarfsgerechte, zielgruppenspezifische Planung</p> <p>Entwicklung und Aufbau von Instrumenten, die eine effiziente Ressourcenallokation (Angebot und Nachfrage von Unterbringungsplätzen, Gütern und weiteren Kapazitäten) ermöglichen, wie z.B. IT-gestützte Ressourcenmanagementsysteme</p>
<p>(a) Unterbringung</p>	<p>Die Herausforderung bestand darin, in kurzer Zeit feste Quartiere und/oder mobile Zeltunterkünfte zu organisieren. Der Erwerb von Grundstücken und Liegenschaften gestaltete sich aufgrund eines unflexiblen (Bauordnungen, Brandschutzbestimmungen) sowie eines vielerorts erschöpften Wohnungsmarkts als schwierig.</p>	<p>Gewährleistung genügend rechtlicher Flexibilität</p> <p>Möglicher Weg: Schaffung eines behördlichen Durchgriffsrecht, um in Notlagen Liegenschaften zur Verfügung stellen zu können.</p>
<p>(b) Medizinische Versorgung</p>	<p>In kurzer Zeit musste Material in grossen Mengen beschafft werden (u.a. Verpflegung, sanitäre Anlagen). Eine grosse Anzahl Flüchtlinge musste versorgt und betreut werden.</p> <p>Eine wichtige Rolle spielte die Vielzahl an Freiwilligen, deren Koordination und Führung jedoch nicht immer einfach war, u.a. aufgrund unterschiedlicher Selbstverständnisse.</p> <p>Separate Räumlichkeiten wurden benötigt. Das medizinische Personal musste mit unterschiedlichen Krankheiten wie Tuberkulose und Hepatitis C umgehen. Sprachliche und interkulturelle Verständigungsprobleme mussten gelöst werden.</p>	<p>Entwicklung von langfristigen Strategien, wie spontane Helfer und Freiwilligeninitiativen eingebunden werden können</p> <p>Ausbildung und Weiterbildung von qualifiziertem Personal</p>

HERAUSFORDERUNG	ERLÄUTERUNG UND BEDEUTUNG	LÖSUNGSANSÄTZE (erprobt oder angedacht)
(c) Psychosoziale Betreuung	Der Zustand von Flüchtlingen in Notunterkünften kann durch Depression und Angst, Isolation und Hoffnungslosigkeit geprägt sein. Konflikte werden dadurch wahrscheinlicher. Viele haben auf der Flucht Traumatisches erlebt. Aggressives Verhalten gegenüber dem (medizinischen) Personal kann eine Folge davon sein.	<p>Aufwertung psychologischer Faktoren als zentrale Aspekte des Krisenmanagements</p> <p>Im Umgang mit (traumatisierten) Flüchtlingen kann bereits niederschwellige Betreuung helfen</p> <p>Reduzieren der Stressoren (Ungewissheit bzgl. Familie, bzgl. administrativen Prozessen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Klare und verständliche Kommunikation von Regeln, Rechten und Pflichten - Medienzugang (Internet und Fernsehen) - Beschäftigung z.B. durch Einbindung in Küchenarbeit oder Animationsaktivitäten - Sprachlernangebote
Betreibermodelle zur Erfüllung der Aufgaben: Möglichkeiten und Grenzen in der Zusammenarbeit mit privaten Akteuren	Im Vergleich zu privatrechtlichen Modellen verfügen öffentlich-rechtliche Betreibermodelle über deutlich weniger Flexibilität (Rolle des Parlaments, Budgetdebatte, Stellenplätze etc.). Welche Aufgaben durch Private übernommen werden dürfen variiert(e). Ausgelagert wurden/werden v.a. die Versorgung und Unterbringung der Flüchtlinge. Durch eine Auslagerung kann die Betreuungsqualität beeinträchtigt werden.	Sicherstellung der Betreuungsqualität, unabhängig davon, ob zentrale Aufgaben wie die Sicherheit in den Unterkünften von staatlichen (Polizei) oder privaten Akteuren (private Sicherheitsfirmen) übernommen werden.
Rechtssicherheit: Lückenhafte bzw. unklare gesetzliche Rahmenbedingungen für die Bewältigung der Flüchtlingskrise	Die Gesetzgebung in unterschiedlichen Bereichen ist betroffen: u.a. Baurecht, Vergaberecht, Bewachungsrecht, Fremden-/Ausländerrecht, Migrations- und Asyl-/Flüchtlingsrecht. Ausserdem: Jugendschutzrecht, denn eine besondere Herausforderung stellte der Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen dar, für die gesetzlich ein höherer Betreuungsschlüssel vorgesehen wäre.	Abwägen, wie der durch die Gesetze vorgesehene Schutz gewährleistet und dabei die notwendige Flexibilität sichergestellt werden kann, die in der Krise besonders wichtig ist (z.B. durch neue, abgeänderte Gesetze)



Das Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert.