

Koordinierung kommunaler Flüchtlingsarbeit in Baden-Württemberg

Eine der derzeit größten Herausforderungen der Städte und Gemeinden ist es, eine kommunale „Willkommenskultur“¹ zu etablieren, die mehr ist als Rhetorik und Symbolpolitik. Es geht um das „Ankommen“ und die Integration von Menschen in die lokale Gemeinschaft und Gesellschaft. Wie dies auf Ebene der Städte und Gemeinden strukturell und institutionell unterstützt werden kann und welche Spannungsfelder es hierbei gibt, zeigt der folgende Beitrag und beantwortet folgende Fragen:

- Was ist die Ausgangslage und was sind die rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland?
- Was versteht man unter Willkommens- und Integrationskultur?
- Wie ist das Asylverfahren in Deutschland aufgebaut? Welche integrationspolitischen Maßnahmen sind in dieser Zeit vorgesehen?

In zwei ausführlichen Kapiteln werden außerdem die Organisation und Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene beschrieben und wie Kommunen die kommunale Flüchtlingsarbeit bestmöglich organisieren können. Hier gibt das Autoren-Team praktische Tipps und Hinweise.

Inhalt	Seite
1 Ausgangslage und rechtliche Rahmenbedingungen	433
2 Was bedeutet „Willkommenskultur“ und Integration? Handlungsfelder der Integration	436
2.1 Definition des Begriffs „Kultur“	436
2.2 Spannungsfelder der Flüchtlingsthematik	438
2.3 Ebenen der „Willkommenskultur“	438
2.4 Handlungsfelder der Integration	439
3 Ankommen in Deutschland: Das Asylverfahren – Anerkennung und Rechtsfolgen	442
4 Organisation und Zuständigkeiten – Die Koordinationslandschaft auf kommunaler Ebene	445
5 Koordination kommunaler Flüchtlingsarbeit	449

¹ War im Sommer dieser Begriff in den Medien noch sehr en vogue, so hat der doch im Herbst 2015 eine erhebliche Abkühlung erfahren.

5.1	Intraorganisatorische Koordinierung	450
5.1.1	Die Bildung einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe/Projektgruppe	450
5.1.2	Verzahnung mit der Führungsspitze	451
5.2	Interorganisatorische Koordinierung: Die Verzahnung mit der Zivilgesellschaft	451
5.2.1	Verwaltungsinterne Koordinierungs- und Netzwerkstelle	451
5.2.2	Verzahnung mit den Repräsentanten der Stadtgesellschaft	452
5.3	Vertikale Koordinierung zwischen den Ebenen: Land – Kreis – kreisangehörige Gemeinden	453
5.4	Zwischen Einzelfallbegleitung und systemischer Gesamtsteuerung	455
5.5	Stolpersteine der Zusammenarbeit – Zwischen Verwaltungs- und Netzwerkkultur	457
6	Ausblick	459

■ Die Autoren

Prof. Dr. Jürgen Kegelmann, Prorektor der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl und Professor für Management, Organisation und Personal. Seine Schwerpunktthemen sind die Themen Change, Management & Steuerung sowie das Thema Bürgerbeteiligung im Rahmen kommunaler Entscheidungsprozesse.

Simone Kegelmann, Dipl.-Verwaltungswirtin, ist stellvertretende Leiterin des Amtes für Soziales der Stadt Friedrichshafen. In diesem Amt ist die Koordinierungsstelle für geflüchtete Menschen der Stadt Friedrichshafen angesiedelt.

1 Ausgangslage und rechtliche Rahmenbedingungen

Derzeit sind weltweit etwa 60 Mio. Menschen auf der Flucht. Die große Mehrzahl lebt in Flüchtlingscamps oder bei Verwandten in den Anrainerstaaten, nur ein kleiner Teil der Flüchtlinge wagt den gefährlichen Weg, oft mit der Hilfe von Schleusern, nach Europa. Dennoch werden es immer mehr und keiner kennt die genaue Zahl derer, die derzeit und in Zukunft in Europa Schutz und Heimat suchen. Wurde noch im Januar 2015 mit 250.000 Asylbewerbern im Jahr 2015 gerechnet, ging der Deutsche Städte- und Gemeindetag im Juni bereits von ca. 450.000 neuen Asylbewerbern aus; in der Zwischenzeit liegen die Prognosen bei ca. 1 Mio. Menschen. Dies stellt Bund, Länder und Kommunen, Staat und Gesellschaft vor große Herausforderungen.

Bundesebene

Der **Bund** definiert im Rahmen der Rechtsetzung die strategischen Entwicklungslinien der Flüchtlings- und Integrationspolitik. Auch koordiniert er die europäische Flüchtlingspolitik und setzt durch die „Außen- und Entwicklungspolitik“ an den Fluchtursachen in den Herkunftsländern an. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist einerseits zuständig für die Durchführung der Asylverfahren im Rahmen des Asylgesetz² und den Flüchtlingsschutz, aber auch für die Förderung der bundesweiten Integration. Schließlich legt der Bund auch wesentliche Rahmenbedingungen für den Zugang und die Teilhabe von Asylsuchenden am gesellschaftlichen Leben fest. Dies betrifft sowohl die Leistungen für Unterkunft, Ernährung, Gesundheit etc. im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) als auch die Zugangsmöglichkeiten zum Arbeitsmarkt.

Landesebene

Die **Länder** haben trotz der Regelungskompetenz des Bundes erhebliche Spielräume, und zwar sowohl im Hinblick auf die Fragen nach der gesellschaftlichen Teilhabe wie auch im aufenthaltsrechtlichen Bereich. Denn sie sind für die Umsetzung des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) während und vor allem nach dem Asylverfahren zuständig. Hierzu können die Länder entsprechende Län-

² Seit Oktober 2015 heißt das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) nur noch Asylgesetz. Im Übrigen sind in diesem Artikel die Entwicklungen bis November 2015 skizziert. Da es sich um ein sehr dynamisches Aufgaben- und Themengebiet handelt, ist nicht ausgeschlossen, dass es bis zur Veröffentlichung des Artikels rechtliche und strukturelle Veränderungen gibt. Der Grundriss des Artikels ändert sich dadurch allerdings nicht.

dergesetze und Durchführungsverordnungen erlassen (in Baden-Württemberg beispielsweise durch das Flüchtlingsaufnahmegesetz BW – FlüAG oder die DVO FlüAG). Auch führen sie die Fachaufsicht über die Ausländerbehörden der Kommunen. Auch die Umsetzung des AsylbLG ist an die Länder delegiert, die für die Unterbringung sowie die Geld- und Sachleistungen verantwortlich sind. Diese leiten ihrerseits diese leistungs- und integrationspolitischen Aufgaben an die kommunale Ebene weiter und stellen im Gegenzug finanzielle Mittel zur Verfügung oder tragen diese selbst.

Kommunale Ebene

Damit liegt sowohl die integrationspolitische als auch die ordnungspolitische und -rechtliche Aufgabe letztendlich bei der **kommunalen Ebene**³, die ihrerseits eine „hybride Identität“ hat. Denn einerseits sind die Kommunen staatsrechtlich keine eigene Ebene, sondern sind Teil des jeweiligen Bundeslandes und agieren daher als untere Verwaltungsbehörden der Länder und setzen entsprechende Pflichtaufgaben um. Gleichzeitig genießen sie jenseits der delegierten Bereiche ein kommunales Selbstverwaltungsrecht und können deshalb eigene integrationspolitische Strategien und Maßnahmen umsetzen.

Pflichtaufgaben	Freiwillige Aufgaben
<ul style="list-style-type: none"> ■ Vollzug des Aufenthaltsrechtes und -gesetzes ■ Vollzug des Asylbewerberleistungsgesetzes 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Integrationspolitische Konzeptionen ■ Integrationspolitische Maßnahmen wie z.B. Deutschkurse, Koordinierungsstellen, Begegnungsprojekte ...

Dies beinhaltet auch ein Spannungsfeld, das bereits auf der Bundesebene angelegt ist und sich auf der Länder- und kommunalen Ebene fortsetzt. Das Spannungsfeld bewegt sich zwischen ordnungsrechtlichen Zielen und Maßnahmen (Migrationskontrolle) auf der einen und wohlfahrtsstaatlichen und integrationspolitischen Maßnahmen und Zielen (Versorgung, arbeitsmarktorientierte Integration) auf der anderen Seite. Ob und welche der Seiten überwiegt, hängt einerseits vom politischen Willen wie auch von den vorhandenen und eingesetzten Ressourcen ab.⁴ Damit liegen die viel beschworene integrationspolitische „Willkommenskultur“ und die ordnungspolitische „Kontrollkultur“

³ Wenn von der kommunalen Ebene geredet wird, so sind dies im Regelfall die Kreise, kreisfreien Städte sowie die Gemeinden. Je nach Größe der Städte und Gemeinden sind hierbei die Zuständigkeiten unterschiedlich geregelt. In diesem Beitrag wird bewusst von Städten und Gemeinden geredet, da die zentrale Integrationsarbeit „vor Ort“ erfolgt, also in den Städten und Gemeinden. Gleichwohl sind gerade im Bereich der Flüchtlingsthematik viele Zuständigkeiten beim Kreis.

⁴ So ist nachgewiesen, dass die Ausländerbehörden ihren Spielraum im Rahmen ihrer Ermessensentscheidungen sehr unterschiedlich auslegen.

oft sehr eng beieinander. Kommunal-strukturell abgebildet wird dies in Form von eher restriktiv und ordnungspolitisch agierenden Ausländer-/Ordnungsämtern und sozial- und integrationspolitisch agierenden Sozialämtern oder Integrationsstellen.

Spannungsfeld Integrations- und Ordnungspolitik

In der folgenden Tabelle wird das dargestellte Spannungsfeld zwischen Integrations- und Ordnungspolitik noch einmal zusammenfassend für alle Ebenen dargestellt:

Ebenen	Integrationspolitische Maßnahmen	Ordnungspolitische Maßnahmen
Kommunale Ebene (Kreise, Städte, Gemeinden)	Schaffung von Integrationsstellen; Koordinierung von Ehrenamtlichen; Schaffung von Arbeitsgelegenheiten; eigene freiwillige Leistungen, z. B. im Bereich der Bildung Struktur: Integrationsbeauftragte; Integrationsbeiräte	Ausländerrechtliche Genehmigungen; arbeitsrechtliche Erlaubnisse; Entscheidungen über Abschiebungen etc. Struktur: Ausländer-/Ordnungsamt
Landesebene	Erlass der Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Zuwendung zur gesellschaftlichen Teilhabe und Integration (VwV-Integration); Bezuschussung von Integrationsbeauftragten; Gewährung von Förderprogrammen; Bezuschussung von integrationsorientierten Verbänden, z. B. dem Landesflüchtlingsrat Struktur: Integrationsministerium	Verstärkung der Abschiebepaxis; Neuorganisation der Unterkünfte zur stärkeren Konzentration von Flüchtlingen ohne Bleiberechtsperspektive; sicherheits- und ordnungspolitische Maßnahmen Struktur: Innenministerium
Bundesebene	Erstellung „Nationaler Aktionsplan Integration“ mit dem Ziel: „Zusammenhalt stärken und Teilhabe verwirklichen“; Rolle des BAMF als „Integrationsinstitution“; Erleichterung Zugang zum Arbeitsmarkt; Anbieten von Integrationskursen und -leistungen; Ausschreibung von Programmen zur Integration; Durchführung von Modellprojekten wie z. B. „Early Intervention“	Rolle des BAMF als Behörde zur Durchführung der Asylverfahren; Ausweitung der „sicheren Drittstaaten“; Einschränkungen der Leistungen; Möglichkeit der Verstärkung des Sachleistungsprinzips; Aufstockung der Mitarbeiter im Bereich der Ordnung & Sicherheit
Europäische Ebene	Formulierung von „Mindeststandards“ im Rahmen des 2013 verabschiedeten „Gemeinsamen Europäischen Asylsystems“ (GEAS); Europäischer Sozialfonds zur Bezuschussung von Integrationsprojekten	Verstärkung der Außengrenzen; Dublin-III-Verordnung

Tab. 1: Integrations- und Flüchtlingspolitik im Spannungsfeld von Ordnungs- und Integrationspolitik

Deutlich wird, dass sich das skizzierte Spannungsfeld auf allen Ebenen spiegelt und auch „strukturell“ abgebildet ist. Damit ist eines der zentralsten Aufgaben, diese Spannung gut „auszubalancieren“, manchmal auch einfach auszuhalten.

2 Was bedeutet „Willkommenskultur“ und Integration? Handlungsfelder der Integration

Der Begriff der „Willkommenskultur“ ist ein von vielen verwendeter Begriff. Gleichzeitig ist er schwammig und wird fast inflationär gebraucht. Trotzdem lohnt es sich, diesem Begriff ein wenig näher nachzugehen. Willkommenskultur meint zum einen eine gewisse Grundhaltung der Offenheit und Akzeptanz gegenüber Migranten – und selbstverständlich gegenüber anderen Menschen – zum anderen steht er aber auch für Praktiken in verschiedenen Organisationen und institutionellen Kontexten, in denen Barrieren der Integration abgebaut und Wege der Inklusion gefunden werden.⁵

Damit wird bereits eines deutlich: Es geht nicht nur um Praktiken, Maßnahmen, Verhaltensweisen, also das „operative Geschäft“. Es geht um Grundhaltungen, Werte, ja fast Menschen- und Weltbilder, die oft nicht sichtbar, manchmal auch unbewusst sind, sich aber doch im tagtäglichen Leben manifestieren.

2.1 Definition des Begriffs „Kultur“

Dies wird auch durch die Definition des „Kulturbegriffs“⁶ deutlich, der 3 Ebenen umfasst:

- Ebene 1 beinhaltet all das, was „nach außen“ sichtbar wird und wahrgenommen werden kann: Verhaltensweisen, Rituale, die Art der Kleidung, der Umgang miteinander etc. Dies ist die Ebene des Verhaltens.
- Ebene 2 ist die Ebene der Werte, Haltungen und Einstellungen. Hier geht es um grundlegende Überzeugungen, „was das Richtige“ ist, welche Werte (z.B. Werte wie Freiheit, Ordnung, Sicherheit, Leistungsorientierung ...) hochgehalten werden und was „wichtig“ ist. Bereits die zweite Ebene ist oft nicht sichtbar, oft auch nicht bewusst. Allerdings manifestiert sie sich auf Ebene 1, indem aus den Werten Praktiken entwickelt werden. Insofern spiegelt die operative Verhaltensebene die normative Werteebene.

⁵ Vgl. den Artikel „Was bedeutet Willkommenskultur“ von Friedrich Heckmann.

⁶ Der Organisationsexperte Edgar Schein hat diesen Begriff sehr schön herausgearbeitet.

- Noch „tiefer“ liegt die Ebene 3, die Ebene der „mental Paradigmen“ und der grundlegenden Menschen- und Weltbilder. Hier geht es um die Fragen: Wie wird der „Mensch“ gesehen (gut – böse, frei – unfrei, solidarisch – individuell, leistungsorientiert – faul ...)? Was ist die „Natur“? Wie ist das Bild von der Gesellschaft? Etc.

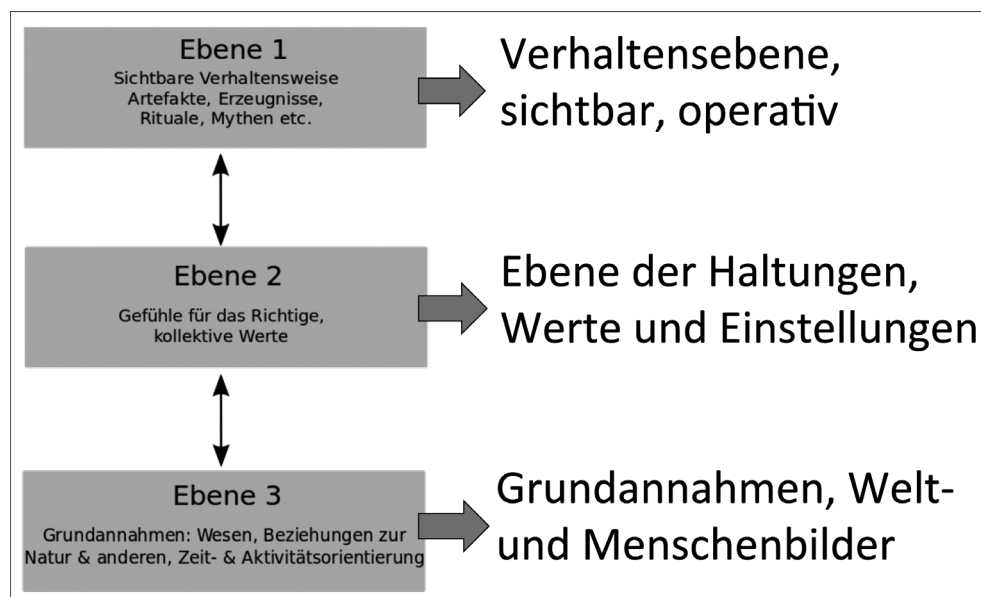


Abb. 1: 3 Ebenen der Kultur

Wichtig ist es gerade im Bereich der „Willkommenskultur“, nicht ausschließlich die „Verhaltensebene“ wahrzunehmen und gestalten zu wollen, sondern auch die Werteebene zu reflektieren und sich beispielsweise im Rahmen der „Willkommenskultur“ folgende Fragen zu stellen:

- Was sind meine/unsere Welt- und Menschenbilder? Wie halte(n) ich/wir es mit dem Thema „Freiheit“, „Solidarität“, „Gerechtigkeit“ ... (Ebene der Grundannahmen)?
- Welche Werte und Haltungen leiten sich aus meinen/unseren „Bildern“ ab (Ebene der Haltungen, Werte und Einstellungen)?
- Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für das konkrete Handeln? Welche Maßnahmen lassen sich aus den Werten ableiten?

Wer sich diese Fragen individuell, aber auch kollektiv gönnt, wird hier wieder feststellen, dass es „Wertepolaritäten“ gibt,⁷ dass sich also das oben bereits skizzierte „Spannungsfeld“ bis auf die „kulturelle Ebene“ fortsetzt, ja dass sich die ganz operativen Fragen letztendlich auf einer Werte- und kulturellen Ebene abspielen.

2.2 Spannungsfelder der Flüchtlingsthematik

Spannungsfelder, die sich auch in der Flüchtlingsthematik spiegeln, sind z. B.

- die Spannungsfelder „Sicherheit/Ordnung vs. Freiheit“ oder
- das Spannungsfeld „Nähe und Distanz“ oder
- „Wettbewerb/Leistung“ und Solidarität“.

Wir wollen individuell wie auch als Gesellschaft „Ordnung und Struktur“, gleichzeitig aber auch „Freiheit und Pluralität“. Wir sind neugierig auf das „Fremde“, wollen es aber gleichzeitig dann doch nicht so nahe haben. Wir sind leistungsorientiert, sehen aber gleichzeitig, dass die Leistungspotenziale unterschiedlich verteilt sind und schätzen deshalb auch den Wert der Solidarität. Im Rahmen der aktuellen Diskussion stehen alle diese Werte auf dem Prüfstand, auch wenn sie explizit nicht genannt werden. Umso wichtiger ist es, sich diese Werte und Haltungen zu vergegenwärtigen und sie auch zu thematisieren. Allerdings nicht sofort im Sinne einer Wertung und Bewertung (z. B. in „gut“ und „schlecht“), sondern im Sinne einer achtsamen Wahrnehmung. „Willkommenskultur“ in diesem Sinne meint dann erst einmal eine Wahrnehmung, ja vielleicht sogar Wertschätzung anderer Denk-, Werte- und Weltmuster.

2.3 Ebenen der „Willkommenskultur“

Auch umfasst der Begriff der „Willkommenskultur“ verschiedene **Ebenen**:

- Ebene des Individuums
- Ebene der zwischenmenschlichen Beziehungen
- Ebene von Organisationen und Institutionen
- Ebene der Gesamtgesellschaft

Auf der Ebene des Individuums meint Willkommenskultur offene, vorurteilsfreie Einstellungen und Verhaltensweisen gegenüber Menschen anderer als der eigenen Gruppe ethnischer Zugehörigkeit, anderen Aussehens oder anderer Religion.

Auf der Ebene interpersonaler Beziehungen in Zwei-Personen- oder Kleingruppeninteraktion heißt Willkommenskultur die prinzipielle Offenheit und Bereit-

⁷ Dies hat der Kommunikationswissenschaftler Schulz von Thun sehr schön herausgearbeitet.

schaft, Kommunikation aufzunehmen, Beziehungen „auf Augenhöhe“ einzugehen, Hilfe anzubieten, ohne diese überzustülpen und nicht zu diskriminieren. Es bedeutet das respektvolle „Zugehen auf den anderen“ und die Bereitschaft zur Beziehungsgestaltung.

Auf der Ebene von Organisationen und Institutionen, in denen es z.B. um Mitgliedschaften geht und damit auch die Nutzung bestimmter materieller oder immaterielle Ressourcen, bedeutet Willkommenskultur zunächst einmal offene Regelungen und Praktiken des Mitgliedschaftserwerbs. Dort, wo es nicht um Mitgliedschaftserwerb geht, können die Organisationen ihrerseits fragen, inwieweit sich in ihren Dienstleistungen und Praktiken eine Haltung des Willkommens, d.h. der Wertschätzung und Offenheit, abbildet. Gesamtgesellschaftlich spiegelt sich die Frage nach der „Willkommenskultur“ in den Praktiken und gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Integration und in dem Selbstverständnis, auf welchen Grundlagen Zugehörigkeit basiert.⁸

2.4 Handlungsfelder der Integration

Diese eher grundsätzlichen Vorbemerkungen werden ergänzt durch ganz praktische **Handlungsfelder** der Integration.

Von Integration kann dann gesprochen werden, wenn

- entsprechende Sprachkenntnisse vorliegen,
- die Grundbedürfnisse nach Wohnen, Unterbringung, Gesundheit und dem gesicherten Lebensunterhalt befriedigt sind,
- der Zugang zu Bildung in Form von Kindergarten, Schule und Ausbildung möglich ist,
- die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und
- eine Teilhabe an der Gesellschaft und den sozialen Netzwerken erfolgt.⁹

Dementsprechend orientieren sich die Integrationskonzepte von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden an den entsprechenden Handlungs- und Integrationsfeldern:

⁸ Hier zu nennen ist z.B. die zentrale Debatte darum, ob Deutschland „Einwanderungsland“ ist und sein will.

⁹ Vgl. BIVS 2008, S. 17.

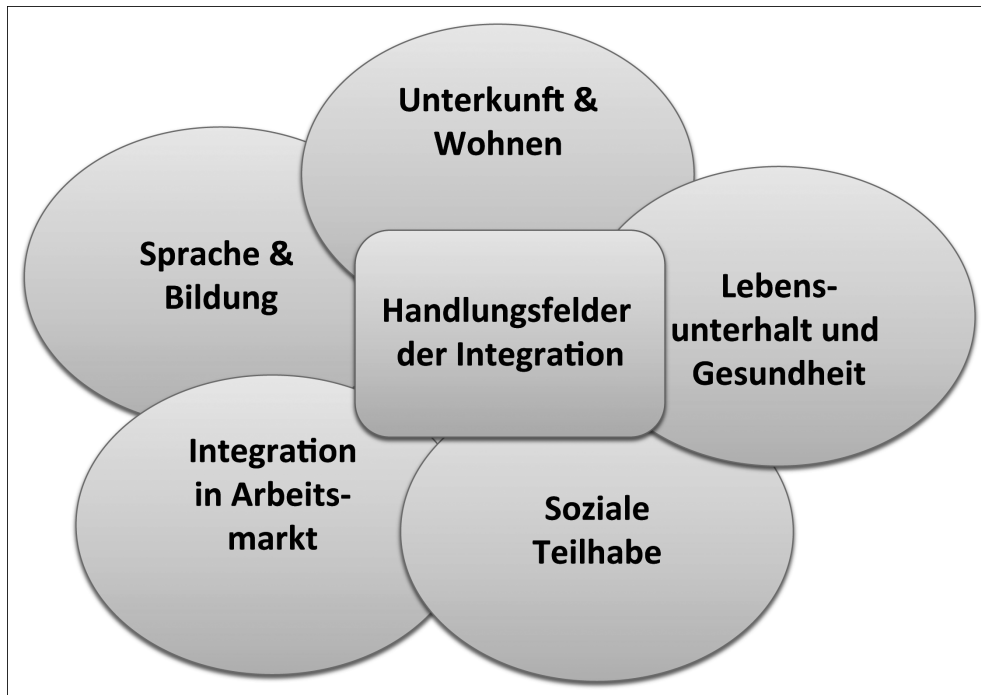


Abb. 2: Handlungsfelder der Integration

Eines wird durch die Darstellungen des Konzepts der „Willkommenskultur“, seiner Ebenen und Handlungsfelder deutlich. Dies ist eine komplexe und herausfordernde Aufgabe, die nur von einer Gesamtgesellschaft mit all ihren relevanten Akteuren

- Zivilgesellschaft (Kirchen, Verbände, Vereine, Bürger)
- Staat/Kommune, Politik/Verwaltung und
- Wirtschaft

im Rahmen eines gemeinsamen Netzwerks geleistet werden kann.

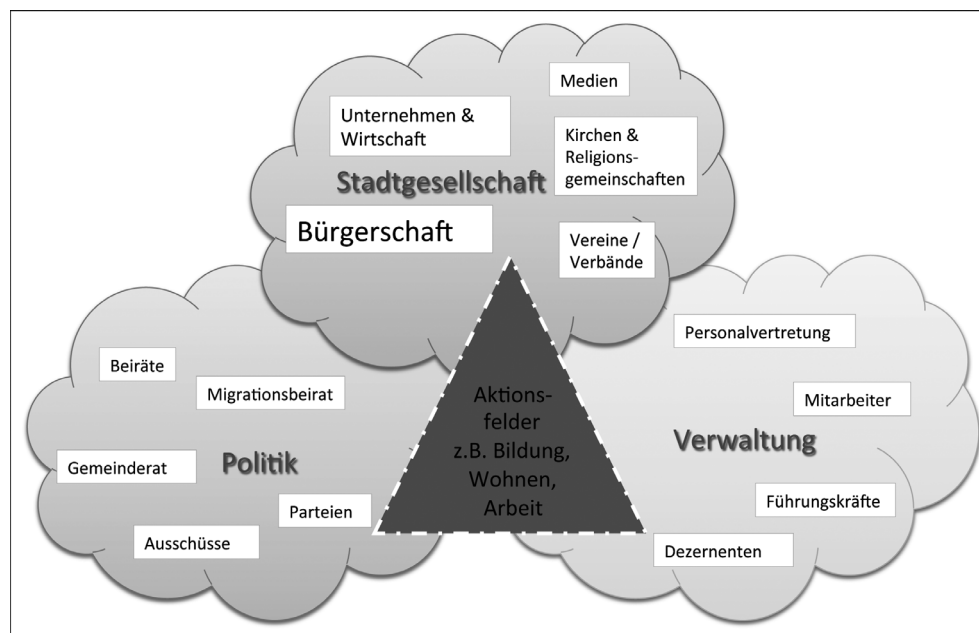


Abb. 3: Eine gemeinsame Aufgabe aller im Netzwerk

Umso wichtiger ist es, hierfür einen Rahmen zu schaffen, in dem dies gelingen kann. Bevor die Gelingensfaktoren hierfür auf kommunaler Ebene skizziert werden sollen, ist es notwendig, den Prozess des „Ankommens in Deutschland“, den Prozess des Asylverfahrens wie auch die Anerkennung/Nicht-Anerkennung und seine Rechtsfolgen auf die Handlungsfelder der Integration zu beleuchten. Denn erst dann können auch die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Rollen differenziert herausgearbeitet werden. Denn eines wird immer wieder deutlich. Dem Willen zur „Willkommenskultur“ und der Bereitschaft, sich einzubringen, steht ein eklatantes „Nicht-Wissen“ gegenüber, gerade auch was die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen anbelangt. Diesem Nicht- oder Halb-Wissen soll an dieser Stelle ein wenig abgeholfen werden.

3 Ankommen in Deutschland: Das Asylverfahren – Anerkennung und Rechtsfolgen

Reist ein Flüchtling in Deutschland ein, so erfolgt die Erstaufnahme in einer Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA).¹⁰ Diese ist zuständig für die Registrierung und für die Stellung des Asylantrags. Der Antragsteller selbst erhält eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BÜMA). Ist der Antrag gestellt, so erhält der Antragsteller eine „Aufenthaltsgestattung (AG) zur Durchführung des Asylverfahrens“. Die Dauer in einer LEA soll maximal 6¹¹ Monate andauern. Anschließend erfolgt die „vorläufige Unterbringung“ in den Kreisen. Die vorläufige Unterbringung soll bis zum Abschluss des Asylverfahrens andauern, längstens jedoch 2 Jahre. Sie erfolgt entweder in Sammelunterkünften oder Wohnungen. Nach Abschluss des Asylverfahrens bzw. nach einer Dauer von 2 Jahren sind die Gemeinden für die „Anschlussunterbringung“ verantwortlich. Für die Asylantragstellung ist das BAMF in der Erstaufnahmeeinrichtung zuständig. Fakt ist, dass oft die Registrierung in der vorgesehenen Zeit nicht erfolgt, sodass die Asylbewerber auf die Stadt- und Landkreise verteilt werden und dann teilweise dort die formale Antragstellung erfolgt. Auch sind in vielen Fällen die Verfahren nach 2 Jahren in der „vorläufigen Unterbringung“ noch nicht abgeschlossen, sodass ohne Verfahrensabschluss eine „anschließende Unterbringung“ in den Kommunen erfolgen muss.

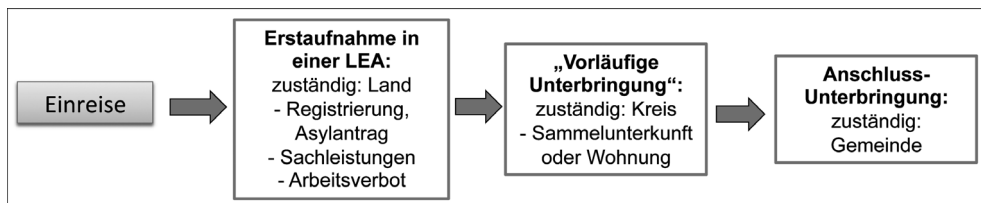


Abb. 4: Unterbringung in Baden-Württemberg

Mit jedem Asylantrag wird grundsätzlich

¹⁰ Im Rahmen eines aktuellen Gesetzespakets wurden einige Änderungen im Asylrecht beschlossen. Diese beinhalten beispielsweise Finanzhilfen des Bundes für Länder und Kommunen, die Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsländer, die verstärkte Einführung des Sachleistungsprinzips in Erstaufnahmeeinrichtungen und auch die Schaffung neuer Aufnahmezentren beim Bund.

¹¹ Bis 23.10.2015 waren es lediglich 3 Monate. Für Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten gilt die 6-Monatsfrist nicht (vgl. § 47 Abs. 1a Asylgesetz).

1. die Anerkennung als Asylberechtigter,¹²
 2. die Anerkennung als Flüchtling,¹³
 3. die Gewährung subsidiären Schutzes¹⁴ wie auch
 4. das Vorliegen von Abschiebeverboten¹⁵
- geprüft.

In allen 4 Fällen der Schutzgewährung wird i. d. R. eine Aufenthaltserlaubnis (AE) erteilt. Allerdings ergibt sich je nach Prüfergebnis ein jeweils unterschiedlicher Aufenthaltsstatus mit unterschiedlichen Rechtsfolgen, verbunden mit unterschiedlichen „Integrationsmöglichkeiten“:

Ergebnis des Verfahrens	Aufenthaltsstatus	Rechtsfolgen
Anerkennung im Asylverfahren		
<p>Als Asylberechtigter/Flüchtling (Art. 16a GG; § 3 Asylgesetz)</p> <p>Asylberechtigter: Wer im Land seiner Staatsangehörigkeit oder seines gewöhnlichen Aufenthalts schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt ist. Wer keine Fluchtalternative innerhalb des Heimatlands oder anderweitig nachweist.</p> <p>Flüchtling: Wer außerhalb des Landes seiner Staatsangehörigkeit oder als Staatenloser eingereist ist und begründet Furcht vor Verfolgung wegen Zugehörigkeit zu einer Ethnie, Nationalität, politischer Überzeugung, sozialer Gruppe hat, infolgedessen den Schutz seines Heimatlandes nicht in Anspruch nehmen kann oder will.</p>	<p>§ 25 I AufenthG; § 25 II Satz 1 Alt. 1 AufenthG</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufenthaltserlaubnis für 3 Jahre (blauer Flüchtlingspass) ■ Anspruch auf Familiennachzug ■ Zugang zu Arbeitsmarkt und Sozialleistungen (SGB II, XII, BAFÖG) ■ Anspruch auf Integrationskurs (Niveau A/B1) i. H. v. i. d. R. 600 Stunden (BAMF) ■ Freizügigkeit in Deutschland ■ Möglichkeit der Niederlassungserlaubnis nach 3 Jahren
<p>Subsidiärer Schutz</p> <p>„Schutzbedürftig sind Ausländer, denen trotz fehlender Flüchtlingseigenschaft ein ernsthafter Schaden droht.“ Definiert sind diese ernsthaften Schäden wie folgt: Todesstrafandrohung, Folter oder unmenschliche Behandlung, ernsthafte individuelle Bedrohung infolge innerstaatlicher bewaffneter Konflikte.</p>	<p>§ 4 Asylgesetz; § 25 II Satz 1 Alt. 2 AufenthG</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufenthaltserlaubnis für 1 Jahr (kein Flüchtlingspass) ■ Familiennachzug eingeschränkt ■ Niederlassungserlaubnis nach 5–7 Jahren

¹² Art. 16a GG i. V. m. § 2 Asylgesetz.

¹³ § 3 Asylgesetz i. V. m. § 60 I AufenthG.

¹⁴ § 4 Asylgesetz i. V. m. § 60 II AufenthG.

¹⁵ §§ 60 V, 7 AufenthG.

Ergebnis des Verfahrens	Aufenthaltsstatus	Rechtsfolgen
Anerkennung im Asylverfahren		
Abschiebungsverbote (Duldung) „Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, wenn die Abschiebung eine Verletzung der EMKR darstellt oder eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben besteht.“ (BAMF)	§ 60 Abs. V und VII AufenthG	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufenthaltserlaubnis für 1 Jahr ■ Niederlassungserlaubnis nach 5 bzw. 7 Jahren ■ Kein Anspruch auf Integrationskurs ■ Kein Anspruch auf staatliche Integrationsleistungen in Form von Deutschkursen, Ausbildungsförderung, Arbeitserlaubnis, Kindergeld etc.

Tab. 2: Ergebnis des Verfahrens, Aufenthaltsstatus, Rechtsfolgen

Im Falle einer Ablehnung im Asylverfahren gibt es keinen Anspruch auf Integration. Stattdessen ist die Rechtsfolge die Ausreise und die Abschiebungsandrohung im Falle der Nicht-Ausreise.

Das Asylverfahren endet mit dem schriftlichen Bescheid über den Asylantrag, wobei bei einer Ablehnung Rechtsmittel möglich sind.

Integrationspolitische Maßnahmen während des Asylverfahrens

Während des Asylverfahrens, idealtypisch im Rahmen der „vorläufigen Unterbringung“, haben die Antragsteller Zugang zu folgenden integrationspolitischen Maßnahmen:

- **Sprache:** „Im Rahmen der vorläufigen Unterbringung (Aufenthaltsgestattung) ist sicherzustellen, dass unentgeltlich Grundkenntnisse der deutschen Sprache erworben werden.“ Dies umfasst das Niveau A0 bis A1. Hierzu wird den Kreisen eine Pauschale pro Asylbewerber zur Verfügung gestellt.
- **Zugang zum Arbeitsmarkt im Rahmen der Aufenthaltsgestattung:** In den ersten 3 Monaten ist eine Erwerbstätigkeit nicht gestattet.¹⁶ Ausnahme sind Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG. Nach 3 bis 48 Monaten ist eine Beschäftigung mit Genehmigung der Ausländerbehörde gestattet. Bis zu 15 Monaten erfolgt hierbei eine Vorrangprüfung, d. h., die Genehmigung wird nur erteilt, wenn eine Vorrang-/Arbeitsbedingungenprüfung durch die Agentur für Arbeit stattgefunden hat. Nach 48 Monaten des Aufenthalts

¹⁶ § 61 Asylgesetz.

erfolgt der uneingeschränkte Zugang zum Arbeitsmarkt. Selbstständige Tätigkeiten sind allerdings nicht erlaubt. Der entsprechende Vermerk zum Zugang zum Arbeitsmarkt ist als Nebenbestimmung im Ausweis enthalten.

Bereits diese kursorischen Vorbemerkungen machen deutlich, wie komplex und differenziert die ausländerrechtlichen Bestimmungen sind und wie unterschiedlich deshalb die Möglichkeiten von integrationspolitischen Maßnahmen sind. Umso wichtiger ist es, die rechtlichen Rahmenbedingungen zu kennen, um gezielte und wirksame Maßnahmen ergreifen zu können.

4 Organisation und Zuständigkeiten – Die Koordinationslandschaft auf kommunaler Ebene

Wurden im vorigen Kapitel die rechtlichen Rahmenbedingungen auf der Grundlage des Asylverfahrens und seines Ergebnisses skizziert, sollen im Folgenden abschließend noch einmal die organisatorischen Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene im Überblick dargestellt werden. Hierbei ist vor allem die Ebene der Kreise/kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden zu unterscheiden.

Status	Was/Thema	Wer/Zuständigkeit
„vorläufige Unterbringung“ – 0 bis 6 Monate (nach Erstaufnahme in LEA) – während des Verfahrens	Unterbringung (vorläufig)	Kreis/kreisfreie Städte (Wohnungsamt/ Ordnungsamt)
	Anfängersprachkurs	Kreis/kreisfreie Städte (Bildungsbereich in Kooperation mit freien Trägern)
	Vermittlung von Arbeitsgelegenheiten (gemeinnützige und staatliche Träger)	Kreis/kreisfreie Städte (Sozialamt)
	Sozialleistungen nach dem AsylbLG	Kreis/kreisfreie Städte (Sozialamt)
	Sozialarbeit im Rahmen der Unterbringung	Kreis/kreisfreie Städte in Kooperation mit freien Trägern

Status	Was/Thema	Wer/Zuständigkeit
„Vorläufige Unterbringung“ – 6 bis 15 Monate (wie oben, aber zusätzlich ...) – während des Verfahrens	Vermittlung in ESF-BAMF Sprachkurse	Kreis/kreisfreie Städte in Kooperation mit freien Trägern
	Vermittlung von Praktika, BuFDi Vermittlung in Arbeit <ul style="list-style-type: none"> ■ Arbeiterlaubnisantrag ■ Prüfung der Agentur für Arbeit (Vorrang/Arbeitsbedingungen) ■ Genehmigung/Ablehnung 	Ausländeramt Agentur für Arbeit Ausländeramt
Anerkennung als Flüchtling	Unterbringung (Anschluss)	Kreisangehörige Gemeinden
	Vermittlung in Arbeit/Leistungen nach dem SGB III: Beratung §§ 29 ff.; Vermittlung §§ 35 ff.; berufliche Weiterbildung §§ 81 ff.; Teilhabe am Arbeitsleben §§ 112 ff.	Jobcenter; Bundesagentur für Arbeit
	Integrationskurs	BAMF

Tab. 3: Wer ist für was im Rahmen welches Status zuständig?

Idealerweise wird in der LEA¹⁷ der Asylantrag gestellt, um ihn dann in der Zeit der „vorläufigen Unterbringung“ abschließend zu bearbeiten. Zuständig hierfür ist das BAMF. De facto werden wegen Überlastung der LEAs viele für das Asylverfahren notwendigen Schritte nicht oder nur unzureichend durchgeführt, sodass die geflüchteten Menschen in die „vorläufige Unterbringung“ kommen, ohne dass eine solide Grundlage für das Verfahren gelegt wurde. Idealerweise ist das Asylverfahren auch nach der Zeit der „vorläufigen Unterbringung“, also nach 15 Monaten, abgeschlossen. De facto aber dauert das Verfahren i. d. R. länger, sodass die Anschlussunterbringung in den kreisangehörigen Gemeinden erfolgen muss, ohne dass das Verfahren abgeschlossen ist. Dies bedeutet aber auch, dass die Gemeinden „vor Ort“ nicht nur Menschen mit sehr unterschiedlichen kulturellen und lebensgeschichtlichen Hintergründen aufnehmen, sondern auch mit sehr unterschiedlichen Verfahrensständen, verbunden mit formal-rechtlich unterschiedlichen Ansprüchen auf Integrationsmaßnahmen.

¹⁷ In der Zwischenzeit gibt es wegen der Überlastung der LEAs auch sogenannte „Bedarfsorientierte Erstaufnahmestellen“ (BEA), die die Landeserstaufnahmestellen entlasten sollen und in denen auch der Asylantrag gestellt werden soll.

Insofern geht es vor Ort einerseits um fallbezogene Einzelleistungen und Einzelsteuerung, andererseits erfordert die Fülle der Einzelfälle eine strategische Gesamtsteuerung und eine Koordinierung der unterschiedlichen Akteure.

Dabei können einige, sehr wichtige „Schnittstellen“ der kommunalen Koordinierung herauskristallisiert werden:

1. Vertikale Koordinierung zwischen den Kreisen und den kreisangehörigen Gemeinden

Da die Kreise als untere Aufnahmebehörde für die vorläufige Unterbringung zuständig sind, sind sie dringend auf die Unterstützung der einzelnen Städte und Gemeinden angewiesen. Normalerweise verfügen die Kreise nur sehr eingeschränkt über eigene Flächen und Unterbringungsmöglichkeiten. Bereits die vorläufige Unterbringung erfolgt deshalb immer bereits auf einer konkreten Gemeindegemarkung, auf der dann die Unterbringung erfolgt. Auch die Konsequenzen der jeweiligen Unterbringung sind „vor Ort“ zu reflektieren. So sind für Kinder Betreuungs- und Schulplätze zur Verfügung zu stellen, die Sprachkurse sind vor Ort, oftmals mit Unterstützung freier Träger und Ehrenamtlicher, durchzuführen. Auch die Sozialarbeit durch den Kreis oder vom Kreis beauftragte freie Träger erfolgt „vor Ort“ in den Kommunen, genauso wie die Gewinnung, Koordinierung und Unterstützung der ehrenamtlichen Helfer. Diese jeweilige Ortsbezogenheit macht es dringend erforderlich, dass es eine enge Abstimmung und Koordinierung zwischen den Kreisen und den Städten und Gemeinden gibt.

2. Intraorganisationale Koordinierung innerhalb der Kreise und der Gemeinden

Neben der vertikalen Koordination sind innerhalb der jeweiligen Kreise und Gemeinden unterschiedliche Fachbereiche und Themenfelder betroffen. So sind die Organisationseinheiten „Wohnen“, „Ordnung“, „Soziales“, „Bildung/Kindertageseinrichtungen/Schulen“, „Arbeit“, „Bürgerengagement/Bürgerbeteiligung“ und „Integration“ wichtige Themenfelder, die oft in unterschiedlichen Organisationseinheiten (oft mit unterschiedlichen „Brillen“ und Perspektiven) wahrgenommen werden. Damit sind für die verschiedenen Integrationsbereiche auch in einer Verwaltung verschiedene Ämter und Personen zuständig. Auch diese sind innerhalb einer Organisation effizient zu koordinieren. Insofern ist Integration eine Querschnittsaufgabe, die eine Vielzahl von Ämtern und Fachbereichen berührt.

3. Interorganisatorische Koordinierung zwischen staatlichen/kommunalen sowie zivilgesellschaftlichen/marktlichen Akteuren

Da die Integration eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, sind die zivilgesellschaftlichen Kräfte zwingend mit einzubinden. Dies kann einerseits der „professionelle“ zivilgesellschaftliche Sektor sein (Caritas, Diakonie, DRK ...) wie auch die dringend notwendige Einbindung des Ehrenamts in Form von Kirchen, Vereinen, Helferkreisen und Einzelpersonen. Aber auch die Wirtschaft in Form von Unternehmen oder Medien können und müssen eine wichtige Rolle spielen.

Aktionsfelder	Stadt & Gemeinde	Zivilgesellschaft	Wirtschaft & Medien
Wohnen	Wohnungsamt; Liegenschaften; Wohnbaugesellschaft	Private Vermieter; Stadtteilvereine	Baugesellschaften
Bildung (Kita, Schule)	Kitabereich, VHS, Schulamt, Sozialamt, Schulen	Kirchen, freie Bildungsträger, Stadt- teilvereine,	Außerschulische Bildung
Arbeit	Sozialamt; Wirtschaftsförderung	Freie Träger	Firmen und Unter- nehmen; IHK; Handwerkskammer
Soziale Teilhabe & Unterstützung	Sport- und Kultur- amt; Sozialamt	Freie Träger, Vereine, Stadtteilvereine	Programme von Firmen und Betrieben

Die jeweils relevanten Akteure sind für die Aktionsfelder zu identifizieren und zur Beteiligung einzuladen.

Abb. 5: Aktionsfelder & Akteure; Die jeweils relevanten Akteure sind für die Aktionsfelder zu identifizieren und zur Beteiligung einzuladen

Dies bedeutet, dass in allen Handlungsfeldern intra- und interorganisatorische Koordinierung notwendig und sinnvoll ist. Hierbei ist das Spannungsfeld zu beachten, das sich zwischen einer **Unterkoordinierung**, das mögliche Synergien nicht erschließt, und einer bürokratischen **Überkoordinierung**, die Zeit und Flexibilität kostet und kreative Freiheitsgrade verringert, erstreckt. Denn Abstimmung kann auch, gerade in Konfliktbereichen zum „Minimalkonsens“, zum „Aussitzen und Nicht-Handeln“ und damit zur Lähmung führen. Insofern kann auch eine gezielte „Nicht-Koordination“ (d.h. die Gewährung von Gestaltungsfreiheit) zur Koordination gehören. Im Bild gesprochen: Im Straßenverkehr gibt es manchmal „Beschleunigungs-Busspuren“, auf denen die Linienbusse und Taxis den normalen Verkehr passieren dürfen, um Schnelligkeit und Flexibilität zu gewinnen. In der derzeitigen Flüchtlingsthematik sind auf allen

Ebenen derzeit „Beschleunigungs-Busspuren“ erforderlich, die jenseits des normalen Handelns die notwendige Schnelligkeit, Flexibilität und Freiheit ermöglichen.

Im abschließenden Teil, soll gezeigt werden, wie eine sinnvolle Koordinierung aussehen kann, jenseits von Über- und Unterkoordinierung.

5 Koordination kommunaler Flüchtlingsarbeit

3 zentrale Koordinierungsdimensionen wurden bereits genannt:

- Kreis – Kommune
- intraorganisatorische Handlungsfelder
- Staat – Zivilgesellschaft

2 weitere sind hinzuzufügen: Gerade in größeren Städten gibt es Stadtteile und Quartiere. Da gerade „vor Ort“ die Integration erfolgt, sind stadtteilbezogene Aktivitäten besonders hilfreich und sinnvoll, weshalb die „Räume“ eine weitere Koordinierungsdimension abbilden. Auch gibt es neben der Vielzahl operativer Maßnahmen eine strategisch-konzeptionelle Ebene, die mit der operativen Ebene verknüpft werden sollte.

Sehr interessant und inspirierend hierbei ist die „Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Integration über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration“ (VwV-Integration). Ziel dieser Vorschrift ist die „Entwicklung und Stärkung nachhaltiger Strukturen im Integrationsbereich auf kommunaler Ebene“ (§ 1). Hierzu werden beispielsweise folgende Maßnahmen gefördert (§ 2):

- Zentrale Ansprechstelle für Kommunen im Bereich der Integration (d.h. interne Koordinierungsstelle)
- Aufbau und Pflege eines kommunalen „Netzwerks Integration“ (d.h. Koordination mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und mit dem Landkreis)
- Erstellung oder Fortschreibung eines kommunalen Integrationskonzepts (d.h. die Koordination von operativen Maßnahmen i. V. m. längerfristigen strategisch-konzeptionellen Überlegungen)
- Aufbau und Pflege einer zentralen Internet-Plattform zur Information und Vernetzung (d.h. Koordination durch Kommunikation und Information)

Damit unterstützt die VwV Integration die Koordinierungs- und Integrationskompetenz und fordert und fördert dementsprechende kommunale Maßnahmen.

Innerhalb der Gemeinden und Kreise hat sich folgende intraorganisatorische Arbeits- und Koordinierungsstruktur bewährt:

5.1 Intraorganisatorische Koordinierung

Auch wenn die Stadtverwaltung im Netzwerk agiert, ist sie doch der zentrale Koordinationsakteur. Integration kann nur vor Ort gelingen, weshalb die Stadt als gemeinwohlorientierter Akteur die Vernetzung im Inneren wie nach außen, horizontal wie auch vertikal sicherstellen muss.

5.1.1 Die Bildung einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe/Projektgruppe

Die Vernetzung kann nur gelingen, wenn die Stadt in einem ersten Schritt eine interne „Task Force“, Arbeits- oder Projektgruppe bestimmt, die die verwaltungsinterne Koordination übernimmt.

Die Bildung orientiert sich an den wichtigen Integrationsfeldern

- „Wohnen“,
- „Bildung“,
- „Soziales“

und umfasst all die Akteure, die im Rahmen der Flüchtlingsarbeit betroffen sind. Neben Fachfunktionen sind auch die Querschnittsfunktionen „Bürgerchaftliches Engagement“, die Pressestelle und eine ggf. vorhandene Integrationsstelle zu beteiligen. Wichtig ist es, dass die Projektgruppe ihrerseits klare Rollentrennungen kennt und innerhalb der Gruppe eine Projektkoordination oder Projektleitung die Steuerung übernimmt.

Regelmäßige Zusammenkünfte und stringente Steuerung

Die verwaltungsinterne Projektgruppe sollte regelmäßig (bei Bedarf auch ad hoc) zusammenkommen, um die Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern abzustimmen und zu koordinieren. Eine stringente Steuerung der Projektgruppen (klare Ziele, Tagesordnung, To-Do-Listen, Protokolle, gemeinsame Kommunikationsplattform) kann zur Effizienz des Gremiums beitragen. Gerade wegen der oben sehr klar formulierten Spannung zwischen „Ordnungs- und Integrationspolitik“ kann es innerhalb der Arbeitsgruppe zu durchaus unterschiedlichen Positionen und Maßnahmenvorschlägen kommen, die zu versteckten oder auch offen ausgetragenen Konflikten führen können, vielleicht sogar müssen. Dies setzt innerhalb der Projektgruppe eine hohe Konfliktkompetenz voraus. Auch können klar formulierte „Haltungen“ vonseiten der Führungsspitze, idealerweise sogar vom Gemeinderat, die Konflikte entschärfen. Im Idealfall arbeitet die Gruppe zielorientiert, effizient und effektiv zusammen.

men und entwickelt sich zu einem guten Team. Im Negativfall arbeiten die Akteure in der Gruppe zwar formal miteinander, aber informal gegen- und nebeneinander. Eine hohe fachliche und zwischenmenschliche Projektsteuerungskompetenz ist erforderlich.

5.1.2 Verzahnung mit der Führungsspitze

Da es im Rahmen einer Projektgruppe zu Entscheidungen kommen muss, teilweise von erheblicher Relevanz, teilweise auch unter starkem Zeitdruck, ist die Rückbindung zu den zentralen verwaltungsinternen und politischen Entscheidern zwingend erforderlich. Hierzu bietet es sich entweder an, das Thema „Flüchtlinge“ in der hoffentlich regelmäßig stattfindenden Dezernentenrunde zu behandeln oder eine eigene Lenkungsgruppe zu schaffen, in der die wichtigsten Entscheider und die Projektkoordination regelmäßig zusammenkommen. Während die Projektgruppe eher operativ orientiert ist, trifft die Lenkungsgruppe die strategischen Entscheidungen, diskutiert über die strategischen Ziele, nimmt wichtige „Meilensteine“ ab. Klare und standardisierte Projektmanagementtools können hierbei ebenfalls wertvolle Unterstützung leisten. Mithilfe der Arbeitsgruppe und der Lenkungsgruppe werden intern sowohl die Handlungsfelder als auch die operative mit der strategischen Ebene verknüpft.

5.2 Interorganisatorische Koordinierung: Die Verzahnung mit der Zivilgesellschaft

Ganz zentral ist eine gute Verknüpfung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Und zwar sowohl auf der individuellen, operativen Ebene wie auch auf der „strategischen“ Ebene der Repräsentanten und Funktionsträger.

5.2.1 Verwaltungsinterne Koordinierungs- und Netzwerkstelle

Es hat sich gezeigt, dass es auch hier wieder diverse Verzahnungsdimensionen gibt:

- **Räumliche Verzahnung:** Viele Akteure (z.B. Helferkreise) orientieren sich an ihrem Stadtteil und übernehmen Verantwortung für dort wohnhafte Flüchtlinge, oft und gerade wenn in diesem Stadtteil entsprechende Unterbringungen stattfinden.
- **Inhaltliche Verzahnung:** Je nach Kompetenz und Leidenschaft engagieren sich Menschen im Bereich der Sprache & Bildung, der Unterstützung bei der Arbeitssuche, auf dem Wohnungsmarkt etc. Allerdings sind hier die Grenzen sehr fließend, da die Begleitung und Unterstützung immer auch ganzheitlich ist und sich an den Menschen orientieren muss und an ihren Bedarfen. Gerade die Mentoren- und Patenschaftsmodelle leisten hier wichtige, personenorientierte und ganzheitliche Arbeit.

In diesem Kontext kommt einer koordinierenden „Netzwerkstelle“ eine zentrale Bedeutung zu. Ihre Rolle besteht darin, das ehrenamtliche Engagement z.B. in Form der Unterstützernetze bei Bedarf

- zu initiieren (Initiativfunktion, Impulsfunktion),
- zu unterstützen und zu begleiten (Enablings-Funktion) und sie gegenseitig
- zu vernetzen, sodass kreative, neue Impulse, Projekte, Hilfestellungen und ein Erfahrungsaustausch möglich sind.

Hierzu können verschiedene Formate mit je unterschiedlichen Grenzen und Möglichkeiten gewählt werden. So können beispielsweise „offene“ oder „geschlossene“ regelmäßige Gesprächsrunden stattfinden, bei denen die Vertreter der Helferkreise die Möglichkeit des Austauschs haben. Oder sie könnten immer wieder „themenfeldbezogen“ stattfinden, in denen die jeweiligen „Experten“ und „Unterstützer“ aus den Handlungsfeldern zusammenkommen. Auch kommen „Großgruppen-“ und „Kleingruppenformate“ infrage, je nachdem wie groß die Zielgruppe ist und je nach Frage- und Themenstellung, die relevant ist. Wichtig ist es auch, die Fragestellungen, Themen, auch Probleme, die „vor Ort“ auftreten, aufzunehmen und in die interne Diskussion einzuspeisen. Gerade für die ehrenamtlichen Helferkreise kann solch eine Stelle eine immens wichtige Rolle der Unterstützung sein, sei es in Form der Beratung, der Fortbildung, der Begleitung etc.

5.2.2 Verzahnung mit den Repräsentanten der Stadtgesellschaft

Wie im politisch-administrativen Bereich auch, gibt es „Repräsentanten“ der Stadtgesellschaft, die eine wichtige strategische und multiplikatorische Funktion haben. In unterschiedlichen Handlungs- und Integrationsfeldern sind dies je unterschiedliche Akteure.

So sind für die Integration in den Arbeitsmarkt neben der Stadt auch die Agentur für Arbeit, insbesondere aber auch die Vertreter der Firmen, z.B. in Form der IHK oder der Handwerkskammer, sehr wichtig.

Im Bereich der Bildung gibt es ggf. repräsentative Vertreter der Schulen oder Hochschulen, im kirchlichen Bereich sind es die Repräsentanten der kirchlichen bzw. religionsgemeinschaftlichen Einrichtungen. Es kann sinnvoll sein, auf einer „normativ-strategischen“ Ebene wichtige gemeinsame „Haltungen“ zu entwickeln oder aber „strategische“ Weichenstellungen in wichtigen Handlungsfeldern zu erarbeiten, die dann wieder im operativen Vollzug zu notwendigen Klarheiten führen können.

So gibt es im Rahmen des Projektmanagements bei komplexen Projekten oft neben einer Projekt- auch eine Lenkungsgruppe. Zur Verzahnung zwischen den Sektoren Staat/Kommune – Zivilgesellschaft – Wirtschaft kann eine repräsen-

tative Gruppe gebildet werden, die im Rahmen der Flüchtlingsthematik in der kommunalen Gesellschaft wichtige Weichen stellt bzw. diese diskutiert.

5.3 Vertikale Koordinierung zwischen den Ebenen: Land – Kreis – kreisangehörige Gemeinden

Integration findet „vor Ort“, also in den Städten und Gemeinden statt. Dennoch spielen, wie auch die Darstellung des rechtlichen Rahmens und der organisatorischen Zuständigkeiten verdeutlicht haben, Landesvorgaben und der Kreis eine zentrale Rolle. Der Kreis (kreisfreie Städte) bringt die Asylbewerber vorläufig unter. Er ist zuständig für die Sozialberatung und sieht sich in der Rolle der Vernetzung und Koordinierung des Ehrenamts. In der Praxis führt dies teilweise zu einer „organisierten Unverantwortlichkeit“.

Die Gemeinden und Bürgermeister können auf die Zuständigkeit des Kreises verweisen und sich eigenen integrationspolitischen Anstrengungen verweigern. Es kann darauf verwiesen werden, dass es ja der Kreis ist, der unterbringt, der für die Betreuung zu sorgen hat und der die Koordination der Ehrenamtlichen vornimmt. Dies kann in der Praxis nur begrenzt funktionieren. Ehrenamt spielt sich „vor Ort“ ab, die Unterbringung setzt die lokale Kenntnis der Infrastruktur voraus und selbst die sozialarbeiterische Betreuung findet in Stadtteilen statt, in denen ggf. auch ein sozialer Dienst der Gemeinde unterwegs ist. Insbesondere das Ehrenamt kann nicht „kreisweit“ organisiert werden bzw. nur in den Bereichen, in denen es kreisweite Synergien (z.B. Dolmetscherpool, zwischen-gemeindliche Kooperation, Nähe zum Jobcenter insb. in den Optionskommunen/-kreisen) geben kann.

Solange allerdings bestehende Strukturen gelten, ist die Kommunikation und Abstimmung zwischen Kreis und Gemeinden umso wichtiger. Werden neue vorläufige Gemeinschaftsunterkünfte geplant, so ist die Kommunikation mit den Anwohnern, also die Kommunikations- und Beteiligungsarbeit, auch die Einbindung des Ehrenamts sehr gut mit der Gemeinde abzustimmen. Dies bedeutet, dass es intensive Routine- und Ad-hoc-Kommunikationsstrukturen mit der Gemeinde geben muss. Bei einer Vielzahl kreisangehöriger Städte und Gemeinden kann dies leicht zu einer kommunikativen Überforderung des Kreises führen.

Abschließend soll die „Verzahnungsarchitektur“ noch einmal grafisch dargestellt werden:

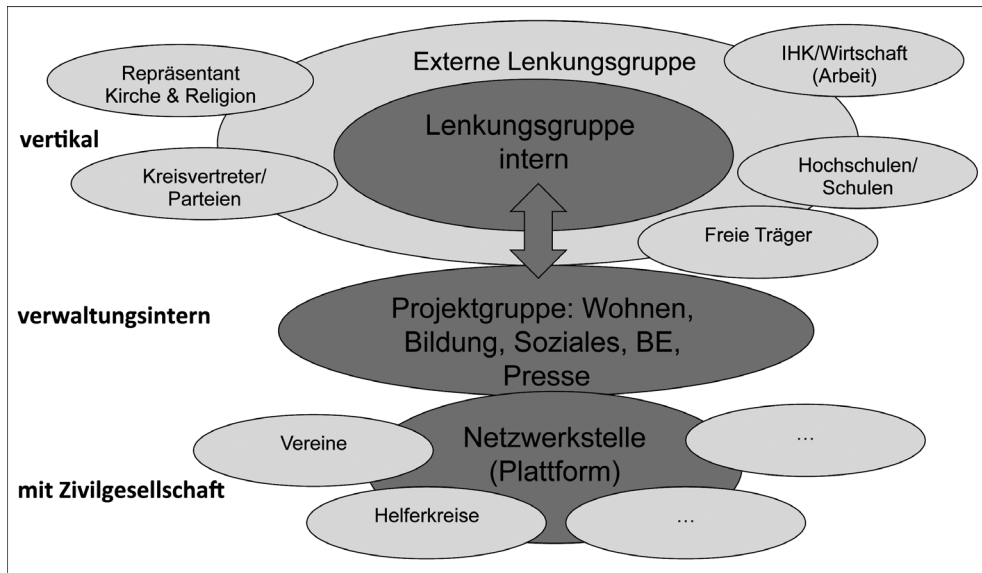


Abb. 6: Verzahnungsarchitektur Koordination

Grundidee hierbei ist, dass alle Strukturen „ineinandergreifen“, d. h., dass sich die Netzwerke überlappen, sodass eine gute und kontinuierliche Kommunikation erfolgen kann.

Wenn nun die jeweiligen Akteure ihre Rollen kennen und das tun, was sie besonders gut tun können, kann eine sehr gute, gegenseitig wertschätzende und synergetische Arbeit organisiert werden. So könnte eine gute Verteilung für eine gelingende Rollenverteilung folgendermaßen aussehen:

Themenfelder	Ehrenamt	Hauptamt (staatliche und freie Träger)
Unterkunft & Wohnen	Erstbesuche; Willkommenspaten; Einrichten eines Cafés; Besuche; Einladen zu Veranstaltungen; ggf. zielgruppenspezifische Angebote, z. B. für Frauen, Kinder etc.; Unterstützung bei der Suche nach Wohnraum ...	Bereitstellung der Unterkünfte; Organisation von Wohnraum; sozialarbeiterische Betreuung und Beratung; Koordination der ehrenamtlichen Helfer in den Unterkünften ...
Bildung & Sprache	Sprachpaten; Mobilität sicherstellen zum Besuch von Kursen; gemeinsame Ausflüge; Unterstützung bei Behördengängen etc.; „Studierendenpaten“ ...	Sprachkurse; Vorbereitungs-klassen; Dolmetscherpool; Kooperation mit Schulen und Universitäten ...

Themenfelder	Ehrenamt	Hauptamt (staatliche und freie Träger)
Integration in den Arbeitsmarkt	Unterstützung bei Arbeitssuche und „Kompetenzfeststellung“; Angebot von Arbeitsmöglichkeiten; Mentorenmodelle zur Integration in den Arbeitsmarkt ...	Organisation von Arbeitsgelegenheiten; ordnungsrechtliche Genehmigungen zur Erleichterung der Arbeitsaufnahme; Organisation von Arbeitsgelegenheiten im Verbund mit der Wirtschaft ...
Lebensunterhalt und Gesundheit	Besuch von Ärzten unterstützen; Unterstützung bei der Bedarfsdeckung; Organisation von Angebot und Nachfrage von Gebrauchsartikeln ...	Gewährung der sozialhilferechtlichen Leistungen; Unterstützung der Organisation des Austauschs, z. B. durch Online-Plattform, Zurverfügungstellung von Lagerraum ...
Soziale Teilhabe	Einbindung in Vereine und Unterstützung bei Integration durch Ehrenamt; Stadtteilsteste; internationale Vereine und Religionsgemeinschaften entwickeln Unterstützungsmaßnahmen ...	Unterstützung der Ehrenamtlichen, z. B. bei der Initiierung der Helferkreise; Schulung von Ehrenamtlichen; Bereitstellung von Supervisionsgruppen; Verwaltung von Sach- und Geldspenden; Ansprechpartner für Ehrenamtliche ...

Tab. 5: Rollenverteilung Ehrenamt und Hauptamt (staatliche und freie Träger)

Diese lediglich beispielhaft dargestellten konkreten Unterstützungsleistungen zeigen auf, wie vielfältig, aber auch anspruchsvoll die Verzahnung der Akteure innerhalb der Handlungsfelder ist.

5.4 Zwischen Einzelfallbegleitung und systemischer Gesamtsteuerung

Derzeit gibt es auf vielen Ebenen eine große individuelle Bereitschaft zur Begleitung und Hilfe von Menschen auf der Suche nach Schutz und Heimat. Diese individuelle Ebene ist unglaublich wichtig, da es Menschen sind, die kommen und die anderen Menschen begegnen. Gleichwohl sind Institutionen wie Staat und Gemeinde Kollektive, die ihre Arbeit auch auf der Grundlage von möglichst objektiven Zahlen, Daten und Fakten wahrnehmen.

Derzeit fehlt es in vielen Städten noch an notwendigem Datenmaterial, das es ermöglicht, die Einzelfallbegleitung in einen systemischen Gesamtzusammenhang zu stellen. Nicht zuletzt fehlen die Daten auch deshalb, da die Daten innerhalb der Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) und der Akteure (BAMF; Ausländerbehörden) noch nicht in ausreichender Weise koordiniert erfasst werden. Auch der Datenaustausch zwischen den Verfahren ist nur sehr begrenzt

möglich. Allerdings gibt es im Flüchtlingsbereich in allen Handlungsfeldern eine Vielzahl von steuerungsrelevanten Fragen, die nur mithilfe solider Datengrundlagen zu einer (begrenzten) strategischen Gesamtsteuerung führen können. Erste Kennzahlen und steuerungsrelevante Fragen seien hier für die kommunale Ebene erwähnt.

Handlungsfeld	Steuerungsrelevante Fragen & Kennzahlen
Allgemeines	Wie viele Flüchtlinge leben vor Ort (Altersstruktur, Status, Herkunft, Familiensituation, Religionszugehörigkeit, Verfahrensstand des Asylverfahrens etc.)?
Bildung & Sprache	Wie viele Kinder in welchen Altersstrukturen leben vor Ort? In welchem Stadtteil? Welche Kinderbetreuung ist erforderlich? In welcher Form? Wie ist das Sprachniveau? Welche Angebote sind erforderlich? Welche Schulplätze, welcher Form müssen zur Verfügung gestellt werden (Vorbereitungsklassen etc.)? Welchen Bildungshintergrund haben die Flüchtlinge?
Wohnen	Wie viele Menschen leben in der „vorläufigen Unterbringung“? Wie viele Menschen finden nach dem Auszug aus der Gemeinschaftsunterkunft eine Wohnung mit eigenem Mietvertrag? Wie viele Menschen werden nach Polizeigesetz ordnungsrechtlich eingewiesen (Nutzungsvertrag)? Wie viel zusätzlicher Wohnraum ist perspektivisch erforderlich? Wie kann er geschaffen werden, ohne dass die Konkurrenzsituation vor Ort zunimmt? ...
Arbeit	Welchen Bildungs- und Ausbildungsstand haben die geflüchteten Menschen? Wie können (auf der Grundlage des jeweiligen Status) vonseiten der Stadtgesellschaft Arbeitsgelegenheiten, Praktika, Ausbildungsstellen, Arbeitsplätze, Studienplätze etc. zur Verfügung gestellt werden?
Kultur & Teilhabe	Was kann die Stadt beitragen, damit die Menschen die Stadt kennenlernen? Was können die Vereine beitragen, um geflüchtete Menschen als Mitglieder zu gewinnen? Wie können sich die Kirchen und Religionsgemeinschaften einbringen?

Tab. 6: Steuerungsrelevante Fragen und Kennzahlen

Bereits die nur cursorisch skizzierten Fragen zeigen auf, welche operativen und strategischen Fragen sich in allen Handlungsfeldern stellen. Umso wichtiger ist es, als Stadt und Gemeinde die wichtigen Datengrundlagen zu kennen, um handlungsfeld- und zielgruppenspezifische Maßnahmen zu ergreifen, die die Integration erleichtern und ermöglichen. Während Zahlen, Daten und Fakten „objektiv“ sind und die Analyse und das Entwickeln von Maßnahmen erleichtern können, so ist doch eine gute Zusammenarbeit von den Menschen und ihren jeweiligen Hintergründen sowie Fähigkeiten abhängig. Deshalb soll an

dieser Stelle noch einmal auf die „Stolpersteine der Zusammenarbeit“, gerade in Verbindung von Staat und Zivilgesellschaft, hingewiesen werden.

5.5 Stolpersteine der Zusammenarbeit – Zwischen Verwaltungs- und Netzwerkkultur

In diesem Art. wurde bereits auf einige Spannungsfelder hingewiesen. Abschließend soll im Sinne eines besseren Verständnisses für die Zusammenarbeit noch einmal auf bestimmte Grundlogiken, man könnte auch sagen Grundkulturen, hingewiesen werden, die zu produktiven oder destruktiven Reibungen im Rahmen der Zusammenarbeit führen können. Bereits Max Weber, der berühmte Soziologe, hat vor mehr als 100 Jahren auf die grundlegenden Strukturmerkmale der Verwaltung hingewiesen.

Kernelemente der Verwaltung sind

- Rechtmäßigkeit,
- Zentralisierung,
- eine starke funktionale Arbeitsteilung und
- ein neutrales „Berufsbeamtentum“.

Auch wenn sich seit 100 Jahren sehr, sehr viel geändert hat, so sind diese Grundmerkmale (teilweise sehr zu Recht) auch heute noch vorhanden und spiegeln sich in den Verhaltenslogiken der Verwaltung und ihrer Kultur. So ist nach wie vor, allen Dezentralisierungs- und Autonomisierungsdebatten zum Trotz, eine tendenziell starke Hierarchie vorhanden, gepaart mit einer starken Arbeitsteilung zwischen den Ämtern. Nach wie vor hält sich die Verwaltung an das Gesetz und formale Voraussetzungen (zum Glück), verbunden allerdings, und dies ist die Kehrseite, mit einer starken Formalisierung und oft auch Bürokratisierung. D. h. auch, dass in den geschilderten Strukturen und Kulturen generell eine hierarchische Kommunikation von „oben nach unten“ vorherrscht, verbunden mit der „Kommunikationskontrolle“ nach außen. Rigide Kommunikationsregeln sorgen dafür, dass die Verwaltung und der Oberbürgermeister mit einer Stimme (in Form der Pressestelle) nach außen auftreten. Auch dies ist grundsätzlich gut so, denn würden alle internen Konflikte und Spannungslinien nach außen getragen werden, wäre ein kommunikatives Chaos die Folge. Insofern haben all die geschilderten „Logiken“ ihr Recht, aber auch ihre Grenzen und negativen Wirkungen.

Ganz im Gegensatz hierzu die bürgerengagierte Netzwerkkultur. Sie fordert das Mit-Denken und Mit-Tun von „unten“. Bottom up statt top down. Organisierte, spezialisierte Verwaltungsgrenzen sind dem Bürger egal. Er denkt und agiert vom Einzelfall aus, der nur ganzheitlich zu sehen ist. Zuständigkeiten, formale Rahmenregelungen werden als befremdend wahrgenommen. Gleiches gilt für

die Kommunikation. Sie ist dialogisch, auf Augenhöhe, basiert auf Vertrauen und gemeinsamen Wertehandlungen. Autonomie, Eigenständigkeit und Zivilcourage werden großgeschrieben, verbunden, zumindest teilweise, mit einem gewissen Misstrauen gegenüber Staat und Verwaltung. Auch von daher ist die gewisse Skepsis zu sehen, die viele zivilgesellschaftliche Akteure haben, wenn der Staat die Rolle des Steuermanns und damit die Planung, Umsetzung und Kontrolle übernimmt. Gegenseitiges Misstrauen ist deshalb die Folge, weshalb die „Netzwerkarbeit“ anspruchsvoll ist. Die Wahrnehmung der jeweiligen Logiken kann hierbei hilfreich sein, ins Gespräch zu kommen, bis hin zu dem Punkt, wo die damit verbundenen jeweiligen Rollen wertgeschätzt und anerkannt werden.

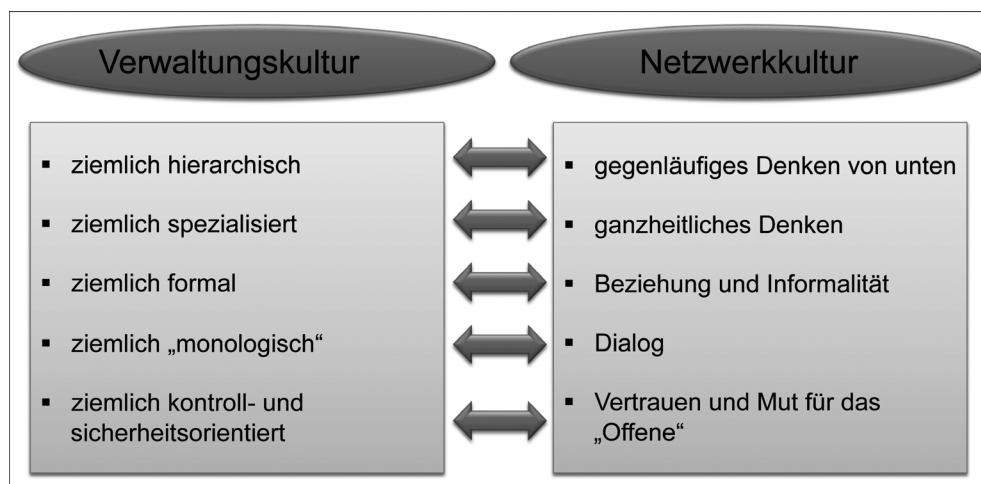


Abb. 7: Verwaltungskultur und Netzwerkkultur ergänzen sich

Insofern ist es wichtig, diese unterschiedlichen Logiken zu verstehen, die immer wieder zu Verwirrungen, Ambivalenzen, Unsicherheiten, Konkurrenzen und gegenseitigen Enttäuschungen führen. Aber umgekehrt gilt auch: Die Befremdung kann zur Bereicherung werden, wenn die jeweilig andere Perspektive wahrgenommen, verstanden und zumindest in Teilen respektiert wird. Erst in dieser Zusammenarbeit kann dann eine erfolgreiche, gemeinsame Arbeit entstehen.

6 Ausblick

Vielleicht ist die derzeitige Situation der weltweiten Flüchtlingsbewegungen die größte Herausforderung der europäischen, deutschen und kommunalen Gesellschaft. Sie ist nur begrenzt steuerbar und „managebar“. Und dennoch muss alles getan werden, damit Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ihre Handlungsfähigkeit erhalten, wiedergewinnen und weiterentwickeln. Dies gelingt durch die Schaffung intelligenter Strukturen und Kulturen, die Zusammenarbeit ermöglichen. Denn eines ist klar: Nur gemeinsam wird die Krise, die zugleich auch Chance ist, zu bewältigen sein. Im Rahmen der bisherigen Strukturen wurde aufgezeigt, wie aus Sicht der Autoren die Zusammenarbeit sinnvoll organisiert werden kann.

Dennoch sind perspektivisch strukturelle Reformüberlegungen dringend erforderlich. In Teilen herrscht eine „organisierte Unverantwortlichkeit“ und Verantwortungsdiffusion, die die Integration erschwert. Insofern sollte dringend über das Verhältnis der Kreise und Gemeinden nachgedacht werden und über die derzeit vorhandene Dreigliedrigkeit. Besser wäre es, die Gemeinden würden im Rahmen der Unterbringung, der sozialen Betreuung, der Netzwerkarbeit eine originäre Zuständigkeit erhalten. Natürlich wäre dies mit neuen Finanzierungs- und Personalstrukturen zu verbinden, würde aber auch die Handlungsfähigkeit der Kommunen erhöhen. Ein zentraler Managementgrundsatz lautet: „Structure follows strategy“. Die Frage bleibt, ob die gegenwärtigen Strukturen eine Integrationsstrategie nachhaltig unterstützen. Insbesondere wird deutlich, dass diese komplexe Gesamtaufgabe im Rahmen der „normal-üblichen“ Standardprozeduren, -strukturen und -kulturen nicht gewährleistet werden kann. Experimente, Flexibilität, Freiheit sind gleichermaßen notwendig wie Standardisierung und ein klarer politisch-rechtlicher Rahmen. Dieser Lernprozess ist anspruchsvoll und notwendig. Aber er kann gelingen.

