

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Ankommen im neuen Zuhause

Flüchtlingsintegration als Chance für weltoffene Kommunen



Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Ankommen im neuen Zuhause

Flüchtlingsintegration als Chance für weltoffene Kommunen

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Claudia Walther
Lektorat: Heike Herrberg, Bielefeld
Herstellung: Christiane Raffel
Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke
Layout und Satz: Katrin Berkenkamp, Bielefeld
Druck: Hans Gieselmann Druck und Medienhaus
GmbH & Co. KG, Bielefeld
ISBN 978-3-86793-856-3 (Print)
ISBN 978-3-86793-880-8 (E-Book PDF)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Ein bundesweiter Lern- und Change-Prozess	7
Teil-Evaluation des Modellprojekts »Ankommen in Deutschland – Integration von Geflüchteten vor Ort« . . .	10
Ankommen in Deutschland – Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten	
Evaluationsergebnisse des Modellprojekts	26
Statements Beirat	60
Porträts der Kommunen	63
»Von ›meiner‹ zu ›unserer‹ Haltung«	
Aschaffenburg: Entwicklung einer gemeinsamen Haltung als Grundlage für eine funktionierende Zusammenarbeit	64
»Zwölf Sätze, vier Stunden, eine Haltung«	
Landkreis Darmstadt-Dieburg: Wie wird aus »wir schaffen das« ein »wir machen das«?	66
»Vielfalt ist unsere Stärke«	
Kreis Düren: Hierarchieübergreifende Arbeitsgruppe	70
Integration unter einem Dach	
Freiburg im Breisgau: Das bunte Band der Sympathie	72
Interview: Warme Übergabe statt unpersönliche Bürokratie	75
»Mit uns kann man rechnen!«	
Landkreis Fulda: Der Übergang zwischen Schule und Beruf für junge geflüchtete Menschen	78
Nicht über, sondern mit!	
Gießen: Dialogveranstaltung mit geflüchteten Frauen	80
Streit um Großes in Klein-Bullerbü	
Gütersloh: Vom jährlichen Traditionsfest der Völker zu gemeinsamem Leben im Alltag	82
Filmprojekt »Taunywood«	
Hochtaunuskreis: Kreative Lösungen und Synergien	86
Von »Salz und Suppe« und der Würze in der Integration	
Jena: Mit allen frühzeitig reden und Flüchtlinge mitreden lassen	87
Der Refugees' Day	
Landkreis Kassel: Ein-Tages-Praktika für geflüchtete Menschen	91
Rezept für einen gelingenden Prozess	
Kirchheim unter Teck: Rahmenbedingungen einer nachhaltigen Wirkung	93

Ankommen durch Willkommenheißen

Krefeld: Die eigenen Strukturen neu in den Blick nehmen 94

Fröhliche Neugier auf die Zuwander*innen

Merzig: Vor Ort das tun, was vor Ort zu tun ist – Integration in einer Kleinstadt 96

»Eine unheimlich schöne Arbeit«

Münster: Aber Personal hätte man mehr als dreimal so viel gebraucht 100

Zwei Jahre Zeit für Deutsch und Schulabschluss

Rhein-Kreis Neuss: Wenn Integration und Gesetze sich im Wege stehen 104

Stark durch Vernetzung, Erfahrung und Kommunikation

Landkreis Oberallgäu: Mieterschulungen für geflüchtete Menschen 108

»Vielfalt gemeinsam gestalten«

Oldenburg: Beteiligungsorientierte Konzeptentwicklung 110

Beteiligen am Willkommen im eigenen Haus

Landkreis Osnabrück: Nachdenken, beteiligen, Daten auswerten – ein Strategiemix 111

Was wir mit unseren Kräften bewältigen können

Verbandsgemeinde Schweich: Wie große Welt, kleine Strukturen,
Suche nach Arbeit und gutes Wollen aneinandergeraten 114

Vom Nebeneinander zum Miteinander

Sonneberg: Musik als Mittel der Verständigung 119

Unbezahlt, doch nicht umsonst

Tübingen: Konzeptentwicklung zur Förderung des Ehrenamtes. 122

Bilder sprechen lassen

Kreis Viersen: Fotodokumentation über geflüchtete Menschen in Arbeit und Ausbildung 124

Lernhaus für die »Clever Community«

Werra-Meißner-Kreis: Fordern und Fördern rund um die »Gemeinschaftsunterkunft für Azubis« 125

Flüchtlingsintegration in Kommunen – Empfehlungen aus Erfahrungen 130

Kooperationspartner 133

Ausblick 136

Die Autor*innen 138

Bildnachweis 139

Abstract 140

»Wenn der Wind des Wandels weht,
bauen die einen Mauern
und die anderen Windmühlen.«

(Chinesisches Sprichwort)



Ein bundesweiter Lern- und Change-Prozess

Claudia Walther

Vom Bau der Windmühlen

2015 war ein Jahr, in dem der »Wind des Wandels« wehte. Zunächst gab es Rückenwind, später Gegenwind. Und tatsächlich haben, um im Bild zu bleiben, viele Kommunen Windmühlen gebaut. Wir haben versucht, sie dabei mit Know-how zu unterstützen.

Als die Kommunen mit ihren Haupt- und Ehrenamtlichen im Sommer 2015 vor der großen Herausforderung standen, 890.000 Geflüchtete aufzunehmen, haben sie unermesslich viel geleistet. Die neuen Einwohner*innen wurden oft von einem auf den anderen Tag angekündigt, sodass Wohnraum, Verpflegung, Kleidung und Hilfsangebote blitzschnell organisiert werden mussten. Rückenwind gab es von Politik, Wirtschaft, Medien und Gesellschaft. Die Neuzuwanderung wurde vor allem als Chance gesehen. Schließlich war der Mangel an Fachkräften sowie Arbeitskräften auch im Bereich einfacher Tätigkeiten in vielen Branchen unübersehbar. Die Euphorie wich bald der Ernüchterung. »Die Flüchtlinge sind nicht Fachkräfte von heute oder morgen, aber vielleicht von übermorgen«, so Raimund Becker, Vorstandsmitglied der Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2016.

Zu Beginn des Jahres 2019 sind dennoch bereits 35 Prozent der Geflüchteten in Arbeit und Ausbildung gebracht worden – laut Herbert Brücker (IAB) schneller als erwartet. Auch wenn noch viele Geflüchtete in Integrationskursen oder anderen Maßnahmen sind oder noch im Wartestand auf ihren Asylbescheid, wächst die Zahl der Geflüchteten stetig, die eine Ausbildung begonnen haben, in Betrieben beschäftigt sind oder ein Restaurant eröffnet haben. Die Mühlen mahlen also, wenn auch gemächlich.

Aber damals, ab 2016, wurde aus dem Rückenwind erst mal kräftiger Gegenwind. Skepsis und Sorgen wuchsen in breiten Teilen der Bevölkerung. Denn neben den vielen motivierten Geflüchteten, die möglichst schnell lernen, arbeiten und ankommen wollten, gab es natürlich auch andere. Mit den gewalttätigen Übergriffen Silvester 2015/2016 am Kölner Hauptbahnhof, an denen auch Geflüchtete beteiligt waren, drohte die Stimmung zu kippen. Zugleich standen alle Kommunen in Deutschland vor der Aufgabe, nach der Unterbringung auch die Integration der Geflüchteten zu managen.

Der »Modulkoffer«

Das Angebot der Bertelsmann Stiftung bestand in einer Prozessbegleitung und wurde von 23 Kommunen angenommen. Zugrunde lag ein ganzheitlicher Ansatz, bei dem der Mensch im Mittelpunkt steht. Es ging um die Geflüchteten, die neben Essen, Trinken und einem Dach über dem Kopf in der Regel Sprachförderung und Schulbildung brauchen sowie einen Arbeitsplatz. Auch das Thema »Wohnen«, Gesundheitsfragen, die Behandlung traumatischer Erlebnisse sowie die Familienzusammenführung gehören zu den Bedarfen vieler Geflüchteter. Mit den für die Flüchtlingsintegration relevanten Akteursgruppen galt es, die Ausgangssituation einzuordnen und gemeinsame Ziele zu setzen, um auf dieser Grundlage einen konkreten Fahrplan für die Integration vor Ort zu erarbeiten.

Schnell wurde deutlich, dass auch die Ausgangslage der Kommunen äußerst unterschiedlich war: je nach Anzahl der Geflüchteten, deren Herkunfts- und Altersstruktur, nach integrationspolitischen Erfahrungen der Kommune sowie nach ihrer Größe und Einwohnerstruktur. Daher entschied sich die Bertelsmann Stiftung für ein bedarfsorientiertes Vorgehen. Mit der Metapher »Modulkoffer« wurde zum Ausdruck gebracht, dass jede Kommune die Prozessmodule bedarfsweise nutzen und kombinieren kann. Die Begleitung der Städte und Kreise durch externe Prozessbegleiter*innen wurde in den Pilotkommunen erfolgreich erprobt.

Von Bund und Ländern erhielten die Kommunen bundesweit nach und nach eine notwendige (wenn auch nicht immer hinreichende) finanzielle Unterstützung sowie zusätzliche Ressourcen wie etwa die Bildungs Koordinator*innen, die vielerorts die Integrationsbemühungen unterstützten. Die Strukturen wurden in den Pilotkommunen weiterentwickelt bzw. aus- oder gar aufgebaut.

Die akteursübergreifenden Prozesse führten in den Pilotkommunen tatsächlich zu einer engeren Kooperation der Akteur*innen. Das gut funktionierende Team, das notwendig ist, um in windigen Zeiten des Wandels zu bestehen, entwickelte sich mit der wachsenden Kooperation vor Ort.

Inzwischen kommen viel weniger Geflüchtete ins Land. Vor allem hat sich der Gegenwind wieder abgeschwächt. Die Kommunen – nicht nur die 23 Pilotkommunen unseres Projekts – sind viel besser aufgestellt als zu Beginn.

Und mittlerweile sind Erfolge sichtbar: Unzählige kleine und größere Erfolgsgeschichten gibt es zu erzählen.

Gleichzeitig konnten die Hürden identifiziert werden: beispielsweise die Schwierigkeit, Daten zwischen den Institutionen auszutauschen. Oder die Knüpfung der Integrationskursteilnahme an das Herkunftsland: Einen Zugang zum Integrationskurs haben Geflüchtete, die aus einem der fünf Länder mit sicherer Bleibeperspektive kommen, also Syrien, Iran, Irak, Eritrea und Somalia. Für Geflüchtete aus »sicheren Herkunftsländern« ist dagegen der Zugang zum Integrationskurs oder zu anderen Maßnahmen in der Regel gesperrt. Geflüchtete aus Afghanistan und Pakistan hängen dazwischen, haben aber häufig auch keinen Zugang zu den öffentlichen Integrationskursen. Kommunen müssen entweder, sofern sie dazu in der Lage sind, in zusätzliche Sprachkurse für diese beiden Gruppen investieren oder die Folgekosten dieser Flüchtlingsgruppen, die ohne Perspektive sind, tragen.

Die Kommunen und ihre Spitzenverbände wünschen sich, dass sie bei den Sprach- und Integrationskursen des BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) zusteuern können, das heißt, über die Verteilung der Geflüchteten auf die Integrationskurse vor Ort (mit-)entscheiden dürfen. Das ist nachvollziehbar – immerhin kennen die Kommunen ihre örtlichen Gegebenheiten am besten. Insgesamt wird der Ruf nach dezentraleren Entscheidungs- und Gestaltungsmöglichkeiten lauter.

Noch etwas hat sich in der Praxis herausgestellt. Manchmal ist es leichter gesagt als getan, Geflüchtete einzubeziehen. Und bereits die Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen ist vielerorts ein Kulturwandel. Dennoch sind beide Aspekte von erheblicher Bedeutung.

Um nicht am Bedarf vorbeizuarbeiten, ist es wichtig, nicht *über*, sondern *mit* Geflüchteten zu sprechen, damit man ihre wirklichen individuellen Bedarfe kennenlernt.

Und das Engagement von Ehrenamtlichen ist eine notwendige Ergänzung hauptamtlicher Arbeit (und umgekehrt). Denn häufig sind Ehrenamtliche, sei es als Lots*innen, Pat*innen oder Mentor*innen, die einzigen kontinuierlichen Ansprechpersonen bei gleichzeitig wechselndem Personal, wenn Geflüchtete von Institution zu Institution geschickt werden (müssen).

Insgesamt ist festzuhalten: Nicht nur die haupt- und ehrenamtlichen Akteur*innen vor Ort, nicht nur die Geflüchteten, sondern das gesamte deutsche System hat in den vergangenen Jahren seit 2015 viel gelernt, hat einen bundesweiten Lern- und Change-Prozess vollzogen.

Es wurden viele Windmühlen gebaut, die für die kommenden Winde genutzt werden können.

Integration als dauerhafte Aufgabe

Migration gibt es seit Jahrhunderten bzw. Jahrtausenden. Das gilt auch für Deutschland. Nur die Einwanderungsgruppen haben gewechselt: Vor 300 Jahren kamen die Hugenott*innen nach Berlin und Brandenburg, vor fast 150 Jahren die Ruhrpol*innen, vor 70 Jahren zwölf bis 14 Millionen Geflüchtete aus den »Ostgebieten«, vor 50 Jahren die sogenannten Gastarbeiter*innen, vor rund 25 Jahren die Spätaussiedler*innen, vor 20 Jahren die Kriegsflüchtlinge aus dem Kosovo, vor fünf Jahren die Neuzuwanderer*innen aus Südosteuropa und vor drei Jahren die Geflüchteten aus Syrien.

Eine Krise sind solche Migrationsphasen nur, wenn man schlecht aufgestellt ist. Doch die Pilotkommunen haben sich inzwischen gut aufgestellt.

Das Projekt und die Publikation

Als vorrangige Handlungsfelder hatten wir anfangs diese Themen identifiziert:

1. Integration in Arbeit und Ausbildung,
2. Sprache und Bildung,
3. Dialog und Beteiligung,
4. Wohnen und Unterbringung,

auch wenn die Unterschiede in der Praxis nicht immer so trennscharf sind.

Im Handlungsfeld Arbeit und Ausbildung ergab die Kooperation mit dem Förderprogramm IQ (Integration durch Qualifizierung) einen großen Mehrwert. Die Expertise der IQ-Kolleg*innen sowie ihre regionalen und lokalen Netzwerke konnten auf diese Weise vor Ort genutzt werden.

Ein weiterer Kooperationspartner war der Verein Familiengerechte Kommune. Die Kolleginnen des Vereins brachten vor allem Methoden-Know-how sowie Fach- und Feldkenntnis in familiennahen Themen ein.

Dankbar sind wir auch für die finanzielle Förderung und Unterstützung der JPMorgan Chase Foundation. Mit ihrer Hilfe konnten wir im Anschluss an die 13 Pilotkommunen zehn weitere Kommunen in Hessen und Nordrhein-Westfalen beim Thema »Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten« begleiten.

Unser herzlicher Dank gilt ebenso dem Beirat – den wir in dieser Publikation vorstellen – und natürlich den Prozessbegleiter*innen, die eine großartige Arbeit geleistet haben.

Wir haben viel von den Pilotkommunen, ihren Erfolgserlebnissen und Erfahrungen gelernt. Auch dafür sind wir sehr dankbar und möchten all dies nun anderen Kommunen und Akteur*innen zur Verfügung stellen.

Evaluiert wurden die Prozesse im Handlungsfeld Arbeitsmarktintegration von Petra Pfänder, in puncto: pfaender & team GmbH. Die Pilotprozesse in den anderen Handlungsfeldern hat Markus Schnapka evaluiert. Ihnen beiden gilt unser besonderer Dank.

Die Erfahrungen der Kommunen, Good-Practice-Beispiele sowie nützliche Links und Tools wurden in einem Online-Handbuch zusammengetragen, das als kostenloses Download zur Verfügung steht:

www.ankommenindeutschland.de/handbuch

Im Rahmen unserer internationalen Partnerprojekte »Cities of Migration« und »Hire Immigrants« haben wir ebenfalls Beispiele guter Praxis aus Deutschland und vielen anderen Ländern aufbereitet. Hinweise dazu finden sich am Ende dieser Publikation.

Zudem wurde parallel das Fotobuch »Menschen – keine Zahlen« (Gütersloh 2019) veröffentlicht, für das Autor und Fotograf Thomas Byczkowski einige Geflüchtete über ein Jahr lang begleitet hat. Ihre spannenden Geschichten sind es wert, erzählt zu werden.

Die vorliegende Publikation enthält – neben Auszügen der beiden Evaluationsberichte – Geschichten sowie Berichte aus allen 23 Pilotkommunen. Wir hoffen, Ihnen als Leser*innen dadurch einen möglichst konkreten Einblick in die einzelnen Prozesse sowie deren Höhen und Tiefen zu geben.

Zudem veröffentlichen wir die Empfehlungen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, die aus einem der interkommunalen Lernnetzwerktreffen in diesem Projekt hervorgegangen sind. Sie richten sich an Bundes- und Landesregierungen, um aus kommunaler Sicht Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Wir hoffen, dass Sie durch diesen Band Anregungen für Ihre haupt- oder ehrenamtliche Arbeit erhalten, und freuen uns über ein Feedback.

Teil-Evaluation des Modellprojekts »Ankommen in Deutschland – Integration von Geflüchteten vor Ort« (Auszug)

Markus Schnapka

Dieser Bericht erhebt und erfasst Erkenntnisse zur Wirkung des Modellprojekts »Ankommen in Deutschland – Integration von Geflüchteten vor Ort« sowie der Prozessbegleitung der beteiligten Kommunen aus Sicht der kommunalen Projektverantwortlichen in den Handlungsfeldern Arbeit und Ausbildung, Sprache und Bildung, Dialog und Beteiligung, Wohnen und Unterbringung

Hierfür wurden in etwa zur Mitte der Projektphase teilstandardisierte Interviews mit Projektverantwortlichen vor Ort durchgeführt. Um Entwicklungen und Tendenzen im erfassten Zeitraum darzustellen, wurden ergänzende Telefoninterviews am Ende der Projektphase (fünf bis zwölf Monate nach den Vor-Ort-Interviews) durchgeführt und ausgewertet.

Bei dieser Untersuchung handelt es sich nicht um eine Evaluation der örtlichen Projekte, sondern es ging darum zu erfassen, wie die Entscheidungsträger*innen vor Ort die Wirkung des Projekts und seiner Prozessbegleitung sehen und bewerten.

Die dokumentierten Ergebnisse geben die Sichtweise der Verantwortlichen in neun der 23 Pilotkommunen wieder. Die teilstandardisierte Befragung erfasste mit neun Vor-Ort-Interviews und acht Telefoninterviews¹ folgende Themenbereiche:

- Zieldefinition
- Zuständigkeit in der Verwaltung
- Prozesssteuerung durch Initiativkreis
- Kooperation und Austausch der Projektbeteiligten
- Konzeptionelle Basis für die Integration von Geflüchteten
- Vernetzung zwischen Verwaltung, NGOs und Ehrenamt
- Gestaltung und Strukturierung der Angebote am Standort
- Einbeziehung von Geflüchteten
- Einbeziehung von Bürger*innen
- Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit
- Nachhaltigkeit der Projektarbeit/Transfer der Erkenntnisse

- Unterstützung durch die Prozessbegleitung bei der angestrebten Zielsetzung zur Integration von Geflüchteten
- Botschaften/Leitsätze vom Projektstandort

Bei den meisten Fragen wurde der Bezug zur Prozessbegleitung hergestellt. Doch es sind auch Aspekte eingebunden worden, die nicht direkt mit den Aufgaben der Prozessbegleitung verknüpft waren, etwa das Angebotspektrum für Geflüchtete in der jeweiligen Kommune. Damit gibt es Anhaltspunkte zur indirekten und direkten Wirkung des Projekts. Zudem konnte festgestellt werden, bei welchen Vorgängen die Prozessbegleitung nicht einbezogen worden war, was für die Einschätzung ihrer Wirkung ebenfalls von Bedeutung ist.

Die Interviews wurden befristet auf Tonträgern gesichert, und eine schriftliche Abfassung (sowohl der ersten Reihe vor Ort als auch der Telefoninterviews) erhielten die Befragten nach dem Gespräch zur Autorisierung. Der vorliegende Bericht basiert ausschließlich auf autorisierten Interviewprotokollen.

Der Bericht erfasst die Einschätzungen der Verantwortlichen in den Kommunen aus neun Modellstandorten:

- Stadt Aschaffenburg
- Stadt Gütersloh
- Stadt Jena
- Stadt Kirchheim unter Teck
- Stadt Oldenburg
- Landkreis Osnabrück
- Verbandsgemeinde Schweich
- Stadt Sonneberg
- Stadt Tübingen

Das Spektrum dieser Kommunen ist geeignet, die Wirkung der Prozessbegleitung auf kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Landkreise zu erfassen, allerdings aufgrund der geringen Gesamtzahl von neun ausgewerteten Modellstandorten mit einer eingeschränkten generellen Aussagekraft.

Um sich ein umfassendes Bild der unterschiedlichen Wahrnehmungen im Projekt zu verschaffen, sei die Lektüre der Dokumentationen zu den einzelnen Standorten empfohlen, die von den Prozessbegleitungen erstellt wurden. Die Evaluation fand zwischen dem 1.3.2017 und

¹ In Kirchheim unter Teck konnte das Vor-Ort-Interview erst gegen Ende der Projektphase durchgeführt werden, sodass dort ein Telefoninterview unterblieb und die Fortentwicklung des dortigen Projekts nur eingeschränkt dargestellt werden kann.

28.2.2018 statt, die Berichterstellung im März 2018. Die Bertelsmann Stiftung, die Prozessbegleiter*innen und der Beirat zum Projekt »Ankommen in Deutschland« wurden über den jeweiligen Erkenntnisstand während der Untersuchungsphase informiert.

Erkenntnisse von den Standorten nach Schwerpunkten – vergleichende Darstellung

Die Ziele werden vor Ort bestimmt

In den Kommunen gab es bereits vor der Installierung des Projekts »Angekommen – und nun? Integration von Geflüchteten vor Ort« Pläne, Beschlüsse und Zuständigkeitsstrukturen für die Aufnahme und Integration der Geflüchteten. Die westlichen Kommunen konnten bei den aktuellen Zielorientierungen auf die Erfahrungen mit der Niederlassung ausländischer Arbeitskräfte und ihrer Familienangehörigen seit den späten 1950er-Jahren sowie mit der Aufnahme von Geflüchteten in den 1990er-Jahren zurückgreifen. In den östlichen Kommunen war dies anders, denn die Strukturen und die Erfahrungen mit Migration in der DDR ließen sich nur sehr eingeschränkt für die aktuelle Aufnahme von Geflüchteten nutzen.

Gleichwohl gab es in jeder Kommune bereits Zielsetzungen, die nun mit den Zielen des Projekts »Ankommen in Deutschland« zu verknüpfen waren. Das Zielraster im Projekt beinhaltete eine methodische Gliederung, die zwar weitgehend übernommen wurde, doch ergab sich bei den Gesprächen, dass die Interpretation der jeweiligen Zielkategorie eher individuell ausfiel.

Eine Ausnahme ist das Ziel »Stärkung lokaler Netzwerke«, das alle beteiligten Kommunen verfolgten und operativ gestalteten. Die anderen methodisch angelegten Zieldefinitionen entsprachen in der kommunalen Umsetzung nicht immer dem, was ursprünglich bei der Gestaltung des Projektrahmens in der Stiftung skizziert worden war.

Die Prozessbegleitung hatte hier – wie insgesamt im Projekt – die Aufgabe, die vom Projekt skizzierte Zielstruktur mit den vorhandenen Zieldefinitionen vor Ort zu synchronisieren. Dabei war Zurückhaltung geboten, denn in der Kommune sind die Pläne zur Aufgabenerfüllung durch Beschlüsse und in der Umsetzung durch den Haushalts- und Stellenplan unterlegt. Die kommunale Willensbildung und Entscheidungsfindung erfolgt in einem gesetzlich definierten Rahmen, aber auch in einer von Kommune zu Kommune unterschiedlich geprägten politischen Kultur – sowohl im Rat oder Kreistag als auch

innerhalb der Verwaltung sowie zwischen politischer Vertretung und Verwaltung.

Bei ihrer unterstützenden und moderierenden Arbeit vor Ort hatte die Prozessbegleitung in der Regel die Zuständigen der kommunalen Verwaltung als Gegenüber und damit diejenigen, die sich bei der Zielformulierung und Zielveränderung im kommunal gesetzten Rahmen bewegten. Das Stiftungsprojekt musste sich mit seiner Zielformulierung an den Kanon der jeweiligen Kommune anpassen. Die »Manager*innen« für dieses Vorhaben waren die Prozessbegleiter*innen. Vor allem in kleinen Kommunen erschien das Zielraster fremd und theoretisch, besonders dann, wenn es bereits ausgearbeitete Ziele und Handlungspläne gab. Aber auch in großen Kommunen mag es nicht von vornherein Bereitschaft gegeben haben, die von der Kommunalverwaltung erarbeitete Linie einer möglichen Kurskorrektur auszusetzen.

Bei den meisten Kommunen wurden die Ziele zur Integration Geflüchteter im Kontext der Integration von Migrant*innen insgesamt definiert. Für Geflüchtete wurde meist zwar ein eigener Zuständigkeitskorridor entwickelt, der aber von vornherein befristet angelegt war. Dabei ging man in den Kommunen (abgesehen von den großen Unterbringungseinrichtungen, die nur als Übergang fungieren konnten) überwiegend nicht von einem vorübergehenden Aufenthalt der Geflüchteten aus, sondern von dem Ziel der Niederlassung und der Einbindung in das städtische Gemeinwesen bzw. die Gemeinwesen im Kreisgebiet. Eine Extraschiene für Geflüchtete wollte kaum eine Kommune eröffnen – nicht bei der Zielbeschreibung, aber auch nicht bei der Konzeptbeschreibung. Diesen Effekt greift dieser Bericht im Kapitel zur Konzeptentwicklung noch einmal auf.

Die Zielformulierung im Projekt hatte also zwei Ebenen, auf denen sie sich in der Kommune einfügte:

- Die kommunale Planung mit ihren Beschlusssszenarien sowie
- die Einbindung von Zielen bei der Aufnahme von Geflüchteten in die Integration der Migrant*innen insgesamt.

Einige kommunale Vertreter*innen meinten, dass sie mit dem Projekt nicht wieder in eine Zieldebatte einsteigen wollten, die die Gefahr birgt, im Grundsätzlichen stecken zu bleiben. Angesichts der zeitgleich stattfindenden Pegida-Aktivitäten und des Aufkommens der AfD gab es vor allem in den östlichen Kommunen kein Interesse daran, erreichte Positionen mit einer erneuten Zieldiskussion zu gefährden. Einige vermieden den möglichen Konflikt,

indem eine Zieldifferenzierung und -weiterentwicklung eher intern in der Verwaltung und mit den ehrenamtlichen Strukturen vollzogen wurde.

Die Prozessbegleitung wurde in die Zielreflexion größtenteils eingebunden; die Zufriedenheit mit ihrer Unterstützungs- und Orientierungswirkung wurde überwiegend als sehr gut oder gut beurteilt (Tabelle 1).

Aus den Angaben zur Einbeziehung der Prozessbegleitung kann gefolgert werden, dass ihr die Integration der Projekt-Zielstruktur in das jeweilige kommunale Zielraster gelungen ist.

In einer Kommune wurde aber auch deutlich, dass der Start des Projekts stadintern gut kommuniziert werden muss, denn das Projekt und seine Prozessbegleitung haben mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen, wenn die Kooperation auf Spitzenebene beschlossen wurde, die Zuständigen in der Verwaltung dabei aber nicht rechtzeitig eingebunden werden. Das betrifft vor allem die Startphase, in der Vorstellungen und Erwartungshaltungen miteinander in Berührung kommen. Ohne ausreichende interne Vorbereitung in der Kommune kann es dann zu Konfrontationen kommen, zu Missverständnissen etwa der Art, dass die Prozessbegleitung zur Korrektur oder gar Kontrolle der fachlich Zuständigen eingesetzt wird (Tabelle 2).

Bei der Frage, inwieweit die Kommune das Zielraster des Projekts übernimmt, zeigte sich die deutlichste Übereinstimmung bei der Entwicklung lokaler Netzwerke. Diese stimmte mit den sozialraumorientierten Planungen und Zielentwicklungen der (Jugend- und Sozial-)Verwaltung überein und erfasste auch die Strukturierung des Ehrenamtes.

Bei Betrachtung der Priorisierung der Ziele und bei der Zielerreichung wird deutlich, dass die Stärkung lokaler Netzwerke im Vordergrund stand (Tabelle 3).

Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei der Frage, ob Ziele im Projektzeitraum erreicht wurden. Doch auch hier ist die größte Zustimmung bei der Stärkung lokaler Netzwerke zu verzeichnen. Die anderen drei Zielkategorien wurden nach jeweils unterschiedlichen Faktoren gewertet und die hier erfasste Wertung gestattet nur sehr eingeschränkt einen Vergleich (Tabelle 4).

Die Wirkung der Prozessbegleitung hat sich im Erhebungszeitraum stabilisiert und auch verbessert (Tabelle 5).

Nicht so deutlich in der Tabelle, aber in den Gesprächen kam zum Ausdruck, dass die kommunalen Vertreter*innen mitunter Schwierigkeiten hatten, die Leistung der Prozessbegleitung bei diesem Punkt zu bewerten, denn »die Ziele waren ja schon vor dem Projekt da«.

Tabelle 1: Einbeziehung der Prozessbegleitung

	Vor-Ort-Interview			Telefoninterview		
	ja	nein	k.A.	Ja	nein	k.A.
Stärkung lokaler Netze	7	1	1	7	0	1
Faktenbasierte Planung	6	1	2	4	1	3
Strategische Ausrichtung	6	1	2	6	0	2
Entwicklung smarter Ziele	5	2	2	5	3	0

Tabelle 2: Zielübereinstimmung

	Vor-Ort-Interview			Telefoninterview			
	ja	nein	k.A.	Ja	nein	teilweise	k.A.
Stärkung lokaler Netze	8	0	1	7	0	1	0
Faktenbasierte Planung	7	2	0	6	2	0	0
Strategische Ausrichtung	6	3	0	5	1	1	1
Entwicklung smarter Ziele	7	1	1	6	2	0	0

Tabelle 3: Zielpriorität: Vorrang bei dem Projektprozess

	Vor-Ort-Interview					Telefoninterview				
	1	2	3	4	k.A.	1	2	3	4	k.A.
Stärkung lokaler Netze	4	0	3	1	1	5	1	1	1	0
Faktenbasierte Planung	0	3	2	1	3	0	3	2	0	3
Strategische Ausrichtung	4	1	1	0	3	4	2	1	0	1

fakultativ »1 = hoch« bis »4 = niedrig«

Tabelle 4: Zielerreichung – wenn ja: Welche?

	Vor-Ort-Interview			Telefoninterview		
	ja	nein	k.A.	Ja	nein	k.A.
Stärkung lokaler Netze	9	0	0	7	0	1
Faktenbasierte Planung	7	1	1	6	2	0
Strategische Ausrichtung	5	2	2	6	1	1
Entwicklung smarter Ziele	5	3	1	4	3	1

Tabelle 5: Grad der Unterstützung durch die Prozessbegleitung

Vor-Ort-Interview						Telefoninterview					
1	2	3	4	5	k.A.	1	2	3	4	5	k.A.
5	1	0	1	0	2	5	2	0	0	0	1

»1 = stark« bis »5 = nicht stark«

Tabelle 6: Zielpriorität: Vorrang bei dem Projektprozess

	Vor-Ort-Interview			Telefoninterview		
	ja	nein	k.A.	ja	nein	k.A.
Zuständigkeit für Integration	–	–	–	–	–	–
• ressortübergreifend	9	0	0	8	0	0
• ressortgebunden	0	0	0	1	0	7
Ressortfederführung	6	3	0	0	0	8
Bildung zusätzlicher Verwaltungseinheiten	5	4	0	1	6	1
Ressortübergreifendes Gremium	7	2	0	6	2	1
• mit Entscheidungsfunktion	6	1	2	5	1	2

Die Verwaltung – dynamische Ordnung

Durch die ambitionierte Projektausschreibung, ausgestattet mit einer klaren Botschaft für ein gelingendes Ankommen, ergab sich eine Vorauswahl von Kommunen. Nur solche, die an einem guten Gelingen der Aufnahme von Geflüchteten interessiert waren, entwickelten das Interesse so weit, dass sie sich darauf einließen, eine Prozessbegleitung einzubinden, die sie unterstützte, die sie aber nicht bestimmen konnten. Das ist etwas anderes als eine Organisationsberatung, die sich die Stadt ins Haus lädt, um ihre eigenen Ziele und Interessen, Strukturen und Verfahrensabläufe zu optimieren.

Die Prozessbegleitung unterstützt, bleibt mit ihrem Handeln aber bei sich und der Stiftung. Sie bekommt Einblicke in den internen Apparat einer Kommune – intensiver, als dies den meisten Bürger*innen möglich ist. Im Gegenzug erhält die kommunale Verwaltung einen unverstellten Blick und Rat von außen, der die teils hinderliche oder festgefahrene interne Sicht erhellet und erweitert. So haben sich bei diesem Projekt sicher keine Kommunen um die Mitwirkung bemüht, die nicht offen für Veränderungen sind oder die sich nicht in die Karten schauen lassen wollen.

Die Ordnung der Verwaltung ist eine originäre Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Insofern liegt es nahe, dass die Prozessbegleitung bei der strukturellen Entwicklung der Verwaltung (im Aufgabenbereich »Geflüchtete«) nur in einer Kommune hinzugezogen wurde. Bei allen neun befragten Kommunen war die Zuständigkeit für Geflüchtete ressortübergreifend angelegt. Größtenteils gab es eine definierte Ressortfederführung, meist auf Dezernatsebene. In zwei kleinen Kommunen hatte die Verwaltungsspitze die Federführung. In einer westlichen

Großstadt allerdings lagen Federführung wie auch Koordination beim Oberbürgermeister und seinen Stabsstellen (Tabelle 6).

Alle neun Kommunen hatten im Projektzeitraum Personalerweiterungen, bei fünf Kommunen gab es zudem eine Änderung in der Organisationsstruktur: Dort wurden Verwaltungseinheiten (Sachgebiete oder Abteilungen) neu geschaffen, meistens nicht speziell für Geflüchtete, sondern im Aufgabenfeld der Integration mit Zugewanderten, in einer Kommune sogar mit dem Ziel einer inklusiven Zuständigkeitszuordnung.

Sieben der neun Kommunen verfügen über ein ressortübergreifendes Gremium, welches das Zusammenwirken der verschiedenen Ämter/Fachbereiche und Abteilungen koordinieren hilft und die verwaltungsinterne Kommunikation gewährleistet. Das können auch bestehende reguläre Gremien sein wie etwa der Verwaltungsvorstand einer Kommune, der zum Thema »Geflüchtete« den Kreis der miteinander Beratenden erweitert.

Es gibt jedoch auch Verwaltungsgremien, die extra für den Aufgabenbereich »Geflüchtete« gegründet wurden oder die sich explizit mit der Integration von Zugewanderten befassen. Interessant ist, dass diese Gremien fast überall Entscheidungsfunktion haben – entweder eindeutig definiert oder faktisch. Das Ziel: Durch das zusätzliche Gremium sollte das Verwaltungshandeln beschleunigt werden; andernfalls wäre in der Verwaltungshierarchie eine neue und zeitraubende zusätzliche Stufe eingebaut worden. So war die Entscheidungsfunktion auch durch die personelle Besetzung unterstützt: Den Vorsitz dieser Verwaltungsgremien hatten Vertreter*innen der Verwaltungsspitze, mehrfach die (Ober-)Bürgermeister*innen.

Weit überwiegend gab es also vor Ort ein Konzept, um die verschiedenen Zuständigkeiten bei der Arbeit für Geflüchtete bzw. für Migrant*innen in Einklang zu bringen. Hinzu kam nun das Stiftungsprojekt mit dem Initiativkreis, der ebenfalls koordinierend wirken sollte, aber mit einer erweiterten, akteursübergreifenden Zusammensetzung und nicht verwaltungsintern angelegt. Ziel war es keinesfalls, eine Doppelstruktur zu schaffen – abgesehen davon, dass kleine Kommunen nur begrenzt Kapazitäten haben, um so ein Gremium neben den schon bestehenden zu verkraften. Fünf Kommunen bildeten den Initiativkreis, vier ordneten die Kommunikation im Projekt einem bereits bestehenden Gremium zu und erweiterten es zeitlich befristet und/oder themenorientiert. In drei der fünf Initiativkreis-Kommunen war die Beziehung zwischen dem Koordinierungsgremium der Verwaltung und dem Initiativkreis definiert und geregelt.

Initiativkreis

Die Wirkungskraft des Initiativkreises bzw. des analogen Gremiums wurde in fünf Kommunen auf einer Skala von »1« bis »5« mit »1« (= stark) und in drei Kommunen mit »2« bewertet – insgesamt also eine gute bis sehr gute Bestätigung (Tabelle 7).

Auch die Prozessbegleitung wurde bei der Bildung des Initiativkreises in hohem Maße einbezogen (bei 7 Kommunen). Eine Kommune schloss die Mitwirkung der Prozessbegleitung am Koordinierungskreis aus, eine andere Kommune hatte weder einen Initiativkreis noch ein anderes koordinierendes Gremium und machte hierzu deshalb keine Angabe.

Die Unterstützungsleistung der Prozessbegleitung wurde weit überwiegend als »sehr gut« bzw. »stark« (»1«) bewertet, in einer Kommune mit »gut« (»2«) (Tabelle 8).

Die Prozessbegleitung war bei diesen koordinierenden Gremien also ganz überwiegend intensiv eingebunden; ihre Leistung und ihre Unterstützung wurden hochgeschätzt. In einigen Fällen ging diese Mitwirkung über die Funktion einer Prozessbegleitung hinaus – sie wurde von der Verwaltung erbeten und hatte in einigen wenigen Fällen fast den Charakter einer Mediation.

Das Miteinander im Projekt

In kaum einem Aufgabenbereich der kommunalen Verwaltung wurden in den vergangenen drei Jahren so schnell und so effizient Strukturen und Abläufe auf die Gegebenheiten hin verändert und ausgerichtet wie bei der Aufnahme von Geflüchteten. Die Kommunen waren und sind dabei mehr als bei anderen Aufgaben auf das Zusammenwirken mit nicht amtlichen Stellen und Persönlichkeiten angewiesen. Stadtverwaltungen, Kreise und Räte/Kreistage müssen über das übliche Abstimmungs- und Kommunikationsprozedere hinaus aktiv werden und den Mut zu schnellen Entscheidungen und direkt wirksamer Hilfe haben.

Sie haben es dabei sowohl mit anderen Institutionen als auch mit ehrenamtlichen Akteur*innen zu tun, die selbstbestimmt arbeiten, ohne finanziellen Lohn, aber mit einem hohen moralischen und qualitativen Anspruch an sich und ihr staatliches Gegenüber. Bei aller Selbstbestimmung und Freiwilligkeit muss sich das Ehrenamt organisieren und strukturieren. Ein Nebeneinander oder paralleles Arbeiten bewirkt neben Frust und Enttäuschung bei den Ehrenamtlichen selbst auch Irritation bei den Geflüchteten und Interessierten, die sich engagieren wollen.

Tabelle 7: Bildung eines Initiativkreises

Vor-Ort-Interview		Telefoninterview	
ja	anderes Gremium	ja	anderes Gremium
5	4	5	3

Tabelle 8: Unterstützung durch die Prozessbegleitung beim Initiativkreis

Vor-Ort-Interview						Telefoninterview					
1	2	3	4	5	k.A.	1	2	3	4	5	k.A.
6	1	0	0	0	2	5	1	0	0	0	2

»1 = stark« bis »5 = nicht stark«

Das Engagementpotenzial ist riesig und beeindruckend beständig, auch wenn es über das Jahr 2016 nach Schließung der Grenzen und dem nur noch vereinzelt Zuzug einen merklichen Wandel erfuhr: Nach der anfänglichen Willkommenskultur stehen jetzt für die Geflüchteten eher Bildung, langfristige Mietverträge in dezentralem Wohnen, Förderung der Kinder und insgesamt das Einbinden in das Gemeinwesen im Vordergrund. Es ist die Fortsetzung der Hilfe, die keine erste Hilfe mehr ist, auf nachhaltigem Niveau. Der dafür notwendige Wandel im Ehrenamt bedeutet auch einen Wechsel von Personen – und dieser Wandel der Unterstützung beim Ankommen erfordert mehr hauptamtlichen Einsatz und einen verlässlichen dauerhaften ehrenamtlichen Einsatz.

In vielen Kommunen wird die Koordinierung des Ehrenamtes unterstützt, indem Vereine gefördert werden, die Koordinierungsfunktionen übernehmen. In manchen Kommunen organisieren das die Stadtverwaltungen selbst und stehen damit in direktem Kontakt und einer administrativen Verantwortung gegenüber den engagierten Bürger*innen, ohne weisungsbefugt zu sein.

Die Kooperation von Ehrenamt, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und öffentlicher Verwaltung ist von entscheidender Bedeutung für das Gelingen des Projekts. Die Prozessbegleitung hatte daher die Kommunikation und die Kooperation der Aktiven, der Ehren- und Hauptamtlichen im Fokus. Die Vertreter*innen der kommunalen Verwaltungen bewerteten die Qualität des Miteinanders differenziert, aber insgesamt positiv (Tabelle 9).

Ein positives Bild ergibt sich bei den Fachforen, die überall stattfanden, wenn auch nicht alle im Zeitfenster dieser Befragung (Tabelle 10).

Die Prozessbegleitung erhielt für die Unterstützung der Kommunikation und Vernetzung beste und gute