

Die Praxis der kommunalen Unterbringung von geflüchteten Menschen: Eine akteurszentrierte Analyse der Umsetzung von Schutzstandards zwischen 2015 und 2020

KATHARINA BEHMER-PRINZ / ALINA BERGEDIECK /
KERSTIN ROSENOW-WILLIAMS*

Abstract Im Zuge der Migrationsbewegung in den Jahren 2015 und 2016 hat die menschenwürdige Unterbringung von geflüchteten Menschen in Kommunen in Deutschland an Aufmerksamkeit gewonnen. Der Anstieg der Asylbewerber:innen in den Kommunen sowie die Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ haben Veränderungen im Hinblick auf Schutzstandards in der kommunalen Unterbringung geflüchteter Menschen hervorgerufen. Der Artikel erklärt diese Veränderungen mittels einer akteurszentrierten organisationssoziologischen Herangehensweise. Grundlage sind empirische Forschungsergebnisse des Projektes „*Organisational Perspectives on Human Security Standards for Refugees in Germany*“ aus zwei deutschen Kommunen.

Keywords Unterkünfte für geflüchtete Menschen, Schutzstandards, Kommunalverwaltung, Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen, Organisationssoziologie

The Practice of Municipal Accommodation of Refugees: An Actor-Centered Analysis of the Implementation of Protection Standards between 2015 and 2020

Abstract In the context of the migration dynamics following the years of 2015 and 2016, the human rights-based accommodation of refugees at the local level in Germany gained attention. The increase of asylum seekers in the municipalities as well as the federal initiative “Protection of Refugees in Refugee Accommodation Centres” have changed the protection standards in municipal accommodation of refugees. The article explains the resulting changes by means of an organisational sociological actor-centered approach. It is based on empirical research results of the project “Organisational Perspectives on Human Security Standards for Refugees in Germany” focusing on two German municipalities.

Keywords refugee accommodation, protection standards, local administration, civil society, non-governmental organisations, organisational sociology

* Dr. Katharina Behmer-Prinz ist Senior Researcher am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum. Kontakt: IFHV, Bochumer Fenster 4, Etage, Massenbergr. 9B, 44787 Bochum. E-Mail: katharina.behmer@rub.de. Dr. Alina Bergedieck ist stellvertretende Einrichtungsleiterin einer Notunterkunft für ukrainische Flüchtlinge. Kontakt: alina.bergedieck@gmail.com. Prof. Dr. Kerstin Rosenow-Williams ist Professorin für Soziale Nachhaltigkeit an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg. Kontakt: Fachbereich Sozialpolitik und Soziale Sicherung, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, Rathausallee 10, 53757 Sankt Augustin. E-Mail: kerstin.rosenow-williams@h-brs.de. Die Autorinnen danken der Gerda Henkel Stiftung für die Förderung des Projekts „*Organisational Perspectives on Human Security Standards for Refugees in Germany*“ von April 2017 bis März 2021 sowie allen beteiligten Interviewpartner:innen und Mitarbeitenden. Ihr Dank gilt insbesondere Stephan Schultz, Kaja Korfmann und Marco Ettelt für ihre Unterstützung bei diesem Artikel.

Diese Veröffentlichung wurde durch die Hochschule Bonn-Rhein-Sieg teilfinanziert.

1 Einführung

Eine menschenwürdige Unterbringung und der Schutz von vulnerablen Gruppen ist gemäß Artikel 16 a i.V.m. Artikel 1 Grundgesetz (GG), dem deutschen Asylgesetz (AsylG) (§ 44 Abs. 2 a AsylG) und internationalen Abkommen (wie der UN-Kinderechtskonvention, dem UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, der Europäischen Charta für Menschenrechte, der EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU und der Istanbul-Konvention), zu gewährleisten.¹ Zahlreiche Forschungsberichte aus der Praxis zeigen hingegen, dass insbesondere in der Unterbringung besonders vulnerabler Gruppen unter den internationalen Schutzsuchenden in Deutschland, Standards nicht erfüllt wurden, was zu anhaltenden Missständen bei der Unterbringung von geflüchteten und migrierten Menschen geführt hat.² Die Erfüllung von Schutzstandards ist aber gerade auch in der aktuellen Unterbringungssituation der ukrainischen Geflüchteten wieder aktuell und ein wichtiger Auftrag für Kommunen und Betreiberorganisationen.

Die Umsetzung von Schutzpflichten ist aus verschiedenen Gründen bislang nicht ausreichend verwirklicht. Erstens fehlt es an einer verbindlichen Definition von Schutzstandards auf nationaler Ebene sowie an angemessen spezifizierten und einheitlich geltenden Maßstäben auf europäischer und internationaler Ebene.³ Zweitens schafft in Deutschland das föderale System zahlreiche Spielräume in der Umsetzung von Schutzstandards, da sich die Migrations- und Integrationsverwaltung als ein Verwaltungsbereich mit sehr zersplitterten

- 1 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und United Nations Children's Fund (UNICEF), Mindestschutzstandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften, April 2021, <https://www.unicef.de/informieren/materialien/mindeststandards-schutz-fluechtlinge-2021/243676> (abgerufen am 12.04.2022), S. 9 f.
- 2 J. Baron/L. Flory/D. Krebs, Living in a box. Psychosoziale Folgen des Lebens in Sammelunterkünften für geflüchtete Kinder, Berlin 2020; A. Bergedieck, Die Situation von geflüchteten Menschen in kommunalen Unterbringungen unter der Betrachtung des Human-Security-Konzeptes, in: A. Mratschkowski (Hrsg.), Integration Geflüchteter in Deutschland, Baden-Baden 2020, S. 94–97; Y. Beykol/P. Bendel, Reception of female refugees and asylum seekers in the EU Case study Belgium and German, Brüssel 2016; H. Dilger et al., Studentisches Forschen in Not- und Sammelunterkünften für Geflüchtete, in: Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung 1 (1) (2017), S. 124–139; N. González Méndez de Vigo/F. Schmidt/T. Klaus, Kein Ort für Kinder – Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, Osnabrück 2020; J. Jasper/W. Suckow/D. Weber, Zukunft! Von Ankunft an: Die Umsetzung von Kinderrechten in Unterkünften für geflüchtete Menschen in Deutschland, Save the Children Deutschland e. V., https://www.savethechildren.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dokumente/Berichte_Studien/2018/StC_Zukunft_Studie_Webansicht_ES.pdf (abgerufen am 06.01.2021); M. Lewek/A. Naber, Kindheit im Wartezustand: Studie zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Flüchtlingsunterkünften in Deutschland, 2017, <https://www.unicef.de/download/137024/ecc6a2cfed1abe041d261b489d2ae6cf/kindheit-im-wartezustand-unicef-fluechtlingskinderstudie-2017-data.pdf> (abgerufen am 06.01.2021); T. Meysen/L. Schönecker, Schutz begleiteter Kinder und Jugendlicher, Sozial- und humanwissenschaftlicher Forschungsstand und die Rahmenbedingungen in Deutschland, Heidelberg 2020; UNICEF/Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Gewaltschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen – Eine kinderrechtliche Analyse basierend auf einer Abfrage der 16 Bundesländer, <https://www.unicef.de/download/232718/a8ce5dc63b3f48c9a567017e31c48b2a/i0051-gewaltschutz-data.pdf> (abgerufen am 10.02.2021); H. Rabe/N. González Méndez de Vigo, Ein Recht auf effektiven Schutz vor Gewalt für geflüchtete Frauen in Deutschland, in: S. Farokhzad/K. Scherschel/M. Schmitt (Hrsg.), Geflüchtete Frauen, Interkulturelle Studien, Wiesbaden 2022.
- 3 D. Thränhardt, Lotteries. The Ambivalent European Asylum Regime and How to Fix it, Credibility and Effectiveness of Asylum Decisions in Europe, in: Zeitschrift für Flüchtlingsforschung 2 (2021), S. 326–340.

Kompetenzen und Zuständigkeiten auszeichnet.⁴ Nach der Asylgesetzänderung von 2019 sind die Länder laut § 44 (2a) AsylG und die Kommunen laut § 53 AsylG verpflichtet worden, Schutzstandards einzuführen. Die Umsetzung in jeder einzelnen Unterkunft ist jedoch nicht ausreichend evaluiert und Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden bislang von Land zu Land unterschiedlich interpretiert.⁵ Drittens erschwert die Vergabe der Unterkunftsverwaltung von Seiten der Kommunen, auf Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung gem. Artikel 28 Abs.2 GG, an freie Träger und die damit einhergehenden Verlagerung der Verantwortung für die Einhaltung von Schutzstandards in Gemeinschaftsunterkünften, eine flächendeckende Harmonisierung von Schutzstandards.

Trotz der Problematik bei der systematischen Umsetzung von Schutzstandards, lässt sich empirisch beobachten, dass Schutzstandards in Unterkünften für geflüchtete Menschen in Deutschland 2020 höher sind als in 2015.⁶ Vor diesem Hintergrund, gilt es herauszufinden, wie trotz der dezentralen Regelungen in den 11.000 Kommunen in Deutschland, ein flächendeckender Schutz von geflüchteten Menschen gewährleistet werden kann. Dabei wird im vorliegenden Artikel der Frage nachgegangen, *wie sich die Etablierung von Schutzstandards in der kommunalen Praxis durch die Kommunen und die Betreiberorganisationen von Flüchtlings-einrichtungen erklären lassen*. Diese Fragestellung wird aus einer organisationssoziologischen Perspektive erklärt. Dabei wird unter Rückgriff auf den Neo-Institutionalismus die Umsetzung von Schutzstandards aus Zwang (z.B. gesetzliche Verpflichtungen), normativem Druck (z.B. berufsethische Normen und Werte) sowie Anpassung (z.B. an andere Akteure) erklärt.

Der Artikel basiert auf den Ergebnissen des Forschungsprojekts „*Organisational Perspectives on Human Security Standards for Refugees in Germany*“, welches von 2017 bis 2021 retrospektiv anhand von zwei Kommunen in NRW untersucht hat, wie sich Schutzstandards in der kommunalen Unterbringung von geflüchteten Menschen entwickelt und verändert haben.⁷ Besondere Berücksichtigung finden der starke Anstieg der einreisenden Menschen sowie die Einführung der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“⁸, welche als feldkonfigurierende Ereignisse⁹ bezeichnet

4 Vgl. J. Bogumil/J. Hafner, Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik, Herausforderungen, Verwaltungsvollzug und Handlungsempfehlungen, Wiesbaden 2020, S. 127.

5 UNICEF/DIMR, a. a. O. (Fn. 2).

6 I. Zimmermann et al., Refugee Protection Standards in Transition: Studying German NGOs and Public Administrations, in: *Refugee Survey Quarterly* 39 (1), 2020, S. 76–99.

7 Die folgenden Artikel wurden bereits veröffentlicht: Eine Analyse der Veränderung von Schutzstandards in einer der untersuchten Kommunen unter Berücksichtigung der Human Security Dimensionen findet sich in A. Bergedieck, a. a. O. (Fn. 2). Eine Analyse der Veränderungen von gender-spezifische Schutznormen bezogen auf die Gemeinde A findet sich in I. Zimmermann et al., a. a. O. (Fn. 6). Eine Fokussierung auf den Schutz von Kindern findet sich in K. Rosenow-Williams/I. Zimmermann/A. Bergedieck, *Human Security Perspectives on Refugee Children in Germany*, in: *Children & Society* 33 (3) (2019), S. 253–269; D. Weber/K. Rosenow-Williams, im Erscheinen, *Kinderschutz in Unterkünften für geflüchtete Menschen*, in: J. O. Kleist et al. (Hrsg.), *Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften: Theorie, Empirie und Praxis*, Transcript, Bielefeld 2022.

8 BMFSFJ/UNICEF, *Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften*, 2016, <https://www.bmfsfj.de/blob/107848/5040664f4f627cac1f2be32f5e2ba3ab/schutzkonzept-mindeststandards-unterkuenfte-data.pdf> (abgerufen am 10.02.2021); BMFSFJ/UNICEF, *Mindestschutzstandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften*, 2018, <https://www.unicef.de/informieren/materialien/mindeststandards-zum-schutz-von-gefluechteten-menschen/144156> (abgerufen am 10.02.2021).

9 Vgl. J. Lampel/A. D. Meyer, *Field-Configuring Events as Structuring Mechanisms: How Conferences, Ceremonies, and Trade Shows Constitute New Technologies, Industries, and Markets*, in: *Journal of Management Studies* 45 (6) (2008), S. 1026–1035; G. Möllering, *Umweltbeeinflussung durch Events? Institutionalisierung*

werden. Im Artikel wird gezeigt, wie diese Ereignisse eine Dynamik im organisationalen Feld der Unterbringung von geflüchteten Menschen ausgelöst und somit maßgeblich zur Veränderung der Praxis beigetragen haben.

Die Forschung thematisiert dabei die Unterbringungssituation aller geflüchteten Menschen in Gemeinschaftsunterkünften, unabhängig von ihrem rechtlichen Status oder ihrem Flucht- oder Migrationsgrund. Für den Vergleich der Veränderung von Schutzstandards im Untersuchungszeitraum 2015–2020 haben die Verfasserinnen das Vorhandensein von gesetzlichen Regelungen und/oder von organisations- oder behördeninternen Gewaltschutzkonzepten untersucht.

Die Verfasserinnen definieren Schutzstandards als formalisierte Regelungen, Leitlinien oder Standards, die der Gewährleistung von (gender- und alters-)individualspezifischer rechtlicher, ökonomischer, physischer, nachhaltiger, sozialer, sowie an Menschenrechten und Selbstbestimmung orientierter Sicherheit von international Schutzsuchenden in der lokalen Unterbringung dienen. Dieser Definition von Schutzstandards liegt ein erweiterter Sicherheitsbegriff zugrunde, der auf dem internationalen Konzept der menschlichen Sicherheit (*Human Security*) basiert. Demnach ist für die Sicherheit von international Schutzsuchenden nicht nur die Abwesenheit von Gewalt (inkl. sexualisierter, struktureller, häuslicher Gewalt und Gewalt jeglicher Form gegenüber Kindern) relevant, sondern auch den (gender- und alters-)spezifischen Bedürfnissen entsprechende Einkommens- und Ernährungssicherheit, der Zugang zu Bildung und dem Arbeitsmarkt, der Zugang zu Gesundheitsversorgung, die Infrastruktur und das Umfeld der Unterbringung, die Einbindung in die soziale Gruppe, zu der sich das Individuum zugehörig fühlt (z. B. mittels Familienzusammenführung), sowie der Zugang zu rechtlicher Beratung bzw. die notwendige Unterstützung (auch sprachlich und interkulturell), um von den dem Individuum zustehenden Rechten Gebrauch machen zu können.¹⁰

Der Beitrag erläutert zunächst den theoretischen Zugang unter Rückgriff auf den Neo-Institutionalismus (2). Darauf folgt eine Darstellung der Auswirkungen der Migrationsbewegungen 2015 und 2016 auf die ausgewählten Kommunen (3). Anschließend werden die Dynamiken des organisationalen Feldes im Untersuchungszeitraum anhand der empirischen Projektdaten aus den beiden untersuchten Kommunen mittels einer vergleichenden Perspektive analysiert (4). Darauf aufbauend wird die Bildung eines eigenständigen organisationalen Feldes anhand von drei Phasen und die daraus resultierenden Veränderungen für die Schutzstandards erklärt (5) und ein Fazit gezogen (6).

2 Feldkonfigurierende Ereignisse und die Dynamik organisationaler Felder

Der theoretische Ansatz der vorliegenden Untersuchung ist der Neo-Institutionalismus. Grundlegende Arbeiten in den 1970er Jahren von DiMaggio, Powell, Scott, Meyer, Rowan und Zucker postulierten, dass die Organisationsstruktur von institutionellen Kräften wie Mythen, Wissen, Bildung, Beruf, öffentlicher Meinung und Recht geprägt sei. Damit wurde die Basis für eine Organisationstheorie gelegt, der zur Folge der Prozess der Anpassung an das relevante institutionelle Umfeld nicht von technischen oder wirtschaftlichen Faktoren

arbeit und feldkonfigurierende Veranstaltungen in organisationalen Feldern, in: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 63 (5) (2011), S. 558–484.

10 Vgl. A. Bergedieck, a. a. O. (Fn. 2).

bestimmt ist, sondern die sozial konstruierte Realität der Organisation widerspiegelt. Meyer und Rowan heben dabei die Tatsache hervor, dass sich Organisationen an ihr institutionalisiertes Umfeld anpassen, um ihre Legitimität zu erhöhen.¹¹

Legitimität wird dabei verstanden als “[...] *a condition reflecting perceived consonance with relevant rules and laws, normative support, or alignment with cultural-cognitive frameworks.*”¹² Institutionen werden demnach definiert als “[...] *multifaceted, durable social structures made up of symbolic elements, social activities and material resources.*”¹³ Institutionalisation wird als ein Prozess begriffen, durch den soziale Fakten wie normative Verpflichtungen als Regeln akzeptiert werden, mit einer für selbstverständlich gehaltenen Qualität. Gleichzeitig müssen Institutionen durch Handlung durchgesetzt werden: “*Rules, norms and meaning arise in interaction, and they are preserved and modified by human behaviour.*”¹⁴

Die Idee des Isomorphismus (sprich Angleichung oder Homogenisierung) im Organisationsverhalten in Bezug auf organisationale Felder wurde maßgeblich von DiMaggio und Powell entwickelt.¹⁵ Organisationale Felder sind dabei durch vier Elemente gekennzeichnet: (1) Eine verstärkte Interaktion zwischen Organisationen; (2) klar definierte Hierarchie- und Koalitionsmuster; (3) die Zunahme relevanter Informationen für die betreffenden Akteure; (4) die Entwicklung eines gegenseitigen Bewusstseins der Teilnehmer für die Zugehörigkeit zu einem bestimmten organisationalen Feld.¹⁶ Sobald das Feld entstanden ist, wird grundsätzlich von einer Homogenisierung des organisationalen Verhaltens (Isomorphismus) ausgegangen.

Der institutionelle Isomorphismus wird durch erzwungene, normative und mimetische Mechanismen angetrieben, die sich häufig vermischen. Isomorphismus durch Zwang (regulativ) manifestiert sich in formellem und informellem Druck aufgrund von Abhängigkeit (z. B. auch finanzieller Art). Beispiele hierfür sind Gesetze und andere formale Regeln oder eher subtiler politischer Druck. Der normative Isomorphismus stützt sich auf berufsbezogene Normen bzw. das Berufsethos. Diese werden hauptsächlich durch den Bildungsweg und berufliche Netzwerke wie Verbände geprägt. Der mimetische Isomorphismus entsteht durch Unsicherheit. So passen sich Organisationen einem Vorbild an, das sie als erfolgreich oder legitim empfinden, wenn sie Unsicherheiten hinsichtlich mehrdeutiger Ziele, neuer Technologien oder abweichender kultureller Erwartungen in ihrer Umwelt bemerken.¹⁷

Neuere Forschung zum Neo-Institutionalismus hat sich u. a. stärker mit der Wechselwirkung zwischen den Organisationen und ihrer Umwelt auseinandergesetzt wonach Organisationen weniger passiv institutionellen Strukturen ausgeliefert sind, sondern strategische

11 Vgl. J. W. Meyer/B. Rowan, Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology* 83 (2) (1977), S. 340–363.

12 Vgl. W. R. Scott, *Institutions and organizations. Ideas, interests and identities*, 4. Aufl., Los Angeles 2014, S. 56.

13 Vgl. *id.*, S. 48.

14 Vgl. *ibid.*

15 Vgl. P. J. DiMaggio/W. W. Powell, The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: *American Sociological Review* 48 (2) (1983), S. 147–160.

16 Vgl. *id.*, S. 147–160.

17 Vgl. *id.*, S. 150–154.

Handlungsentscheidungen treffen.¹⁸ Mit Blick auf Faktoren, die Veränderungsprozesse im Feld erklären können, führen Lampel und Meyer¹⁹ das Konzept der „feldkonfigurierenden Ereignisse“²⁰ ein. Sie argumentieren:

*“[the] current theory of field formation and development seems to focus almost exclusively on global and continuous processes that drive field evolution, while paying little attention to discontinuous and localized processes such as field configuring events that play an important, albeit intermittent, role in shaping the evolution.”*²¹

Auch wenn feldkonfigurierende Ereignisse nach der Definition von Lampel und Meyer auf Veranstaltungen, wie z. B. Messen, Netzwerktreffen von Berufsgruppen, Unternehmenszeremonien oder technische Wettbewerbe spezifiziert sind, lassen sich daraus allgemeine Kriterien ableiten. So können feldkonfigurierende Ereignisse intentional zur Veränderung des Feldes organisiert werden oder zufällig passieren.²² Ebenso können feldkonfigurierende Ereignisse ein Produkt oder ein Motor für die Veränderung von organisationalen Feldern sein.²³ Aufgrund der temporär einschränkbarer Qualität von feldkonfigurierenden Ereignissen, lassen sie sich aus methodischer Perspektive gut erheben.²⁴

Im Gegensatz zu Lampel und Meyer, die den Begriff tatsächlich auf „Events“ im Sinne von „Veranstaltungen“ beziehen, wird der Begriff hier allgemeiner verwendet. In diesem Kontext werden zwei verschiedene Arten von Ereignissen und ihre Auswirkungen auf die dynamische Re-Konfiguration des Feldes analysiert:

1. ein externes nicht zu beeinflussendes Ereignis: der Anstieg der Zahlen asylsuchender Menschen in 2015 und 2016,
2. eine intentionale Veränderung: die Einführung der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“.²⁵

Initiiert wurde die Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ im Juni 2016 vom Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) und dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF). Die 2016 im Rahmen der Initiative erstmals erarbeiteten Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften liegen seit April 2021 in nunmehr vierter, erheblich erweiterter Auflage vor und wurden bundesweit in mindestens 100 Unterkünften weitestgehend implementiert.²⁶ Die Mindeststandards

18 Für einen Überblick siehe z. B. R. Hasse/A. K. Krüger, Außenbezüge, Binnendifferenzen und neue Herausforderungen des Neo-Institutionalismus. Eine Übersicht, in: R. Hasse/A. K. Krüger (Hrsg.), Neo-Institutionalismus. Kritik und Weiterentwicklung eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas, Bielefeld 2020, S. 9–34, und zum Stichwort „Institutional Work“ T. B. Lawrence/R. Suddaby, Institutions and institutional work, in: R. Clegg et al. (Hrsg.), Handbook of organization studies, 2. Aufl., London 2006, S. 215–254. In früheren Artikeln (I. Zimmermann et al., a. a. O. (Fn. 6), S. 10–11) haben die Verfasserinnen insbesondere in Bezug auf die Entscheidungsspielräume der Verwaltung auch das Konzept der „Street-level bureaucrats“ herangezogen: M. Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service, New York 1980.

19 Vgl. J. Lampel/A. D. Meyer, a. a. O. (Fn. 9).

20 Die deutsche Übersetzung des Begriffs wurde übernommen von G. Möllering, a. a. O. (Fn. 9).

21 Vgl. *id.*, S. 1027.

22 Vgl. *id.*, S. 1026.

23 Vgl. *id.*, S. 1028.

24 Vgl. *id.*, S. 1030.

25 Vgl. BMFSFJ/UNICEF, a. a. O. (Fn. 1).

26 Vgl. *ibid.*

fordern u. a. den besonderen Schutz von vulnerablen Gruppen (geflüchtete Kinder, Frauen, Jugendlichen, geflüchtete Menschen mit Behinderung, LSBTI*-Geflüchtete und geflüchtete Menschen mit Traumafolgestörungen). Dazu gehören einrichtungsinterne Gewaltschutzkonzepte, Personal und Personalmanagement, interne Strukturen und externe Kooperationen, Prävention und Umgang mit Gewalt- und Gefährdungssituationen, Risikomanagement, menschenwürdige, schützende und fördernde Rahmenbedingungen sowie Monitoring und Evaluierung des Schutzkonzepts.²⁷

Beide feldkonfigurierenden Ereignisse werden in Kapitel vier im lokalen Kontext von zwei Kommunen erläutert, bevor in Kapitel fünf die Analyse des organisationalen Feldes folgt.

3 Fallauswahl und Methodik

Die Forschung wurde im Zeitraum vom 2015 bis 2019 in zwei Kommunen in Nordrhein-Westfalen (NRW) durchgeführt. NRW wurde ausgewählt, da das Bundesland im bundesweiten Vergleich zu den Ländern mit der höchsten Zahl von Asylanträgen zählt. Im Jahr 2015 verzeichnete NRW knapp 66.700 Asylanträge.²⁸ Nach dem System des Königsteiner Schlüssels, wurde NRW im Jahr 2015 die höchste Quote (21,24%) der in Deutschland angekommenen Asylbewerber:innen zugewiesen. Nach dem Landesflüchtlingsaufnahmegesetz werden circa 1,9% der in NRW registrierten geflüchteten Menschen Gemeinde A und circa 1,7% Gemeinde B zugewiesen. In beiden Gemeinden befinden sich Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE), deren Bewohner:innenzahlen ebenfalls auf die Erfüllungsquoten des Königsteiner Schlüssels angerechnet werden, sowie Außenstellen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Die Städte liegen in unterschiedlichen Regierungsbezirken, sind aber demselben Zuständigkeitsbereich der Zentralen Ausländerbehörde zugeordnet.

Mittels semi-strukturierten qualitativen Interviews²⁹ wurden insgesamt 21 Personen befragt. Darunter Mitarbeiter:innen von zwei Verwaltungen und von fünf freien Trägern (Nichtregierungsorganisationen (NROs)), sowie Bewohner:innen von Flüchtlingsunterkünften. Darüber hinaus wurden 2017 in Unterbringungseinrichtungen für geflüchtete Menschen mehrere teilnehmende Beobachtungen (u. a. bei Deutschkursen, Frauentreffs, Mitarbeiter:innen-besprechungen) durchgeführt. Zum anderen wurden Dokumente der Kooperationspartner:innen (u. a. kommunale Beschlüsse, Verordnungen, Leistungsbeschreibungen, sowie Sicherheits- und Handlungskonzepten von Seiten der kommunalen Verwaltung als auch der freien Träger) analysiert und ausgewertet.

Zur Erfassung der gesellschaftspolitischen Veränderungen im institutionellen Umfeld wurde der lokale öffentliche Diskurs im Untersuchungszeitraum anhand der Berichterstattung in online verfügbaren Artikeln einer lokalen Zeitung pro Kommune erfasst. Bei der

27 Aktuelle Ergebnisse der Initiative sowie die Mindeststandards sind auf www.gewaltschutz-gu.de zugänglich.

28 Vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Zuständige Aufnahmeeinrichtung, 2016, <https://www.bamf.de/DE/Themen/Asyl/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Aufnahmeeinrichtung/aufnahmeeinrichtung-node.html> (abgerufen am 17.03.2021).

29 Die semi-strukturierten qualitativen Interviews wurden mittels eines im Projekt entwickelten Fragebogens geführt. Die Interviews wurden transkribiert und die Interviewprotokolle einer Inhaltsanalyse nach Mayring, mittels eines Codebuches basierend auf den sieben Human-Security-Dimensionen, unterzogen. Alle Materialien wurden mit MAXQDA, einer qualitativen Datensoftware, kodiert. P. Mayring, Qualitative Inhaltsanalyse, in: U. Flick et al. (Hrsg.), Handbuch qualitative Forschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen, München 1991, S. 209–213.

Analyse der lokalen Berichterstattung wurde ein *mixed-method*-Ansatz gewählt. Für die Auswahl der Tageszeitungen waren zwei Kriterien entscheidend: die Zeitung sollte zum einen kostenpflichtig und zum anderen, die am meisten gelesene Zeitung in der Stadt sein. Zunächst wurden alle Artikel mit dem Suchstichwort „Flüchtlingsunterkunft“ in den Archiven der beiden lokalen Zeitungen recherchiert. Dabei wurden insgesamt 375 Artikel in Kommune A und 282 Artikel in Kommune B als relevant eingestuft und in die Analyse einbezogen. Die Artikel wurden in einem ersten Schritt induktiv verschlagwortet. Die Schlagwörter wurden anschließend ausgewertet um die Schwerpunkte in der Berichterstattung im Untersuchungszeitraum 2014–2019 zu erfassen.

4 Auswirkung der Migrationsbewegungen 2015/2016 auf kommunaler Ebene

Die Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes³⁰ ist Pflichtaufgabe der Kommunen im Rahmen der kommunalen Migrations- und Integrationsaufgaben. Als Teil dieser Aufgabe, sind die Kommunen für die Unterbringung der ihnen zugeteilten Asylbewerber:innen zuständig. Durch die steigende Zahl von geflüchteten Menschen in 2015 und 2016 wurde dieser Teilbereich zu einer zentralen Herausforderung und rückte in den Fokus der (lokalen) Öffentlichkeit. Dies ist in den hier vorgestellten Gemeinden anhand des Anstiegs der Zahlen zugewiesener Asylbewerber:innen und dem lokalen Mediendiskurs sichtbar.

4.1 Entwicklung der Zuweisungen von geflüchteten Menschen (2014–2017)

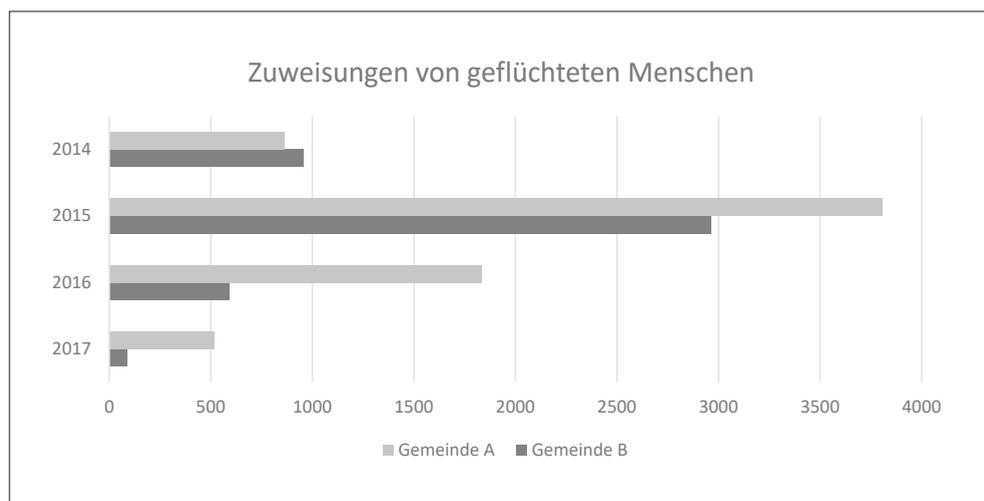


Abbildung 1: Entwicklung der Zuweisungen von geflüchteten Menschen in Gemeinde A und B (2014–2017)³¹

30 Asylbewerberleistungsgesetz, 05.08.1997, BGBl. I 1997, S. 2022, letzte Änderung vom 10.12.2021, BGBl. I 2021, S. 5162. Das Asylbewerberleistungsgesetz regelt die Höhe und Form von Leistungen, die Asylbewerber:innen erhalten und dient zur Sicherung des Grundbedarfs. Es gilt für Asylbewerber:innen, Ausreisepflichtige und für andere Ausländer:innen, die sich vorübergehend in Deutschland aufhalten dürfen. BAMF, a. a. O. (Fn. 28).

31 Gemeinde A 2018; Gemeinde B 2017b. Daten für 2018 und 2019 liegen nicht vor.

Kommune A³² hatte seit den 1990er Jahren die städtischen Unterbringungszentren für geflüchtete Menschen stark reduziert, wodurch die Gemeinde im Jahr 2014 nur auf drei Unterbringungseinrichtungen zurückgreifen konnte.³³ Während 2010 nur etwa 300 geflüchtete Menschen untergebracht werden mussten, verdreifachte sich die Gesamtzahl der unterzubringenden Menschen im Jahr 2014 auf knapp 940.³⁴ Aufgrund der fehlenden Unterbringungsplätze wurden im Dezember 2014 bereits geflüchtete Menschen in gemieteten Wohnungen, Ferienhäusern oder Hotelzimmern untergebracht, da der Umfang der benötigten sozialen Betreuung deutlich zunahm. Im Februar 2015 wurde zusätzlich die erste Turnhalle als Flüchtlingsunterkunft genutzt.³⁵ Auf diese Form der Notunterbringung wurde im laufenden Jahr vermehrt zurückgegriffen, so dass im September 2015 bereits sechs Turnhallen mit geflüchteten Menschen belegt waren³⁶ und schließlich im Dezember 2015 auch mobile Wohneinheiten auf Freiluftsportplätzen in Betrieb genommen wurden.³⁷ Im Januar 2016 mussten bereits 4.279 Personen untergebracht werden, woraufhin Kommune A in kürzester Zeit an 40 weiteren Standorten Unterkünfte installierte.³⁸ 2018 verteilten sich in Kommune A 3.178 Plätze auf 22 Standorte.

In Kommune B³⁹ standen Anfang 2014 den 1.350 zu betreuenden geflüchteten Menschen in Gemeinde B lediglich 400 Plätze in dauerhaften Einrichtungen gegenüber.⁴⁰ Für die temporäre Unterbringung von geflüchteten Menschen wurden z. B. Einrichtungen in Pavillonbauweise mit bis zu 50 Plätzen errichtet und Häuser von ehemaligen britischen Streitkräften sowie Einzelwohnungen, zum Abriss anstehende Gebäude, Hotelzimmer und Containergebäude von den geflüchteten Personen bezogen.⁴¹ Im Gegensatz zu Gemeinde A verfolgte Gemeinde B ein dezentrales Konzept, so dass kleinere Unterbringungen für Geflüchtete in verschiedenen Stadtteilen angesiedelt wurden, um große zentrale Einrichtungen zu vermeiden. Dies ermöglichte den geflüchteten Menschen in die einzelnen Stadtteile besser angebunden und integriert zu werden.⁴² Ferner versuchte die Verwaltung weitestgehend auf Zelt- und Turnhallen-Unterbringung zu verzichten.⁴³ Auch Gemeinde B sah das größte Problem in den limitierten Unterbringungsmöglichkeiten.⁴⁴ Im Jahr 2015 stieg die Zahl der notwendigen

32 Ergebnisse zu Gemeinde A wurden erstmals in I. Zimmermann et al. 2020, a. a. O. (Fn. 6) veröffentlicht.

33 Vgl. Gemeinde A 2014a, Unterbringung und sozialarbeiterische Betreuung von Flüchtlingen – Situation und Bedarfe, Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales, 2014.

34 Vgl. *ibid.*

35 Vgl. Gemeinde A 2015a, Mitteilung der Verwaltung: Anmietung der Liegenschaft für die Unterbringung ausländischer Flüchtlinge. Haupt- und Finanzausschuss, 2015.

36 Vgl. Gemeinde A 2015e, Mitteilung der Verwaltung: Kommunikationskonzept zur Flüchtlingssituation. Haupt- und Finanzausschuss, 2015.

37 Vgl. Gemeinde A 2015d, Beschlussvorlage der Verwaltung. Rat der Stadt, 2015.

38 Vgl. Gemeinde A 2016c, Jahresüberblick 2016, Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales, 2016.

39 Ergebnisse der empirischen Forschung zu Gemeinde B wurden erstmals in A. Bergedieck, a. a. O. (Fn. 2) veröffentlicht.

40 Vgl. Gemeinde B 2014a, Öffentliche Beschlussvorlage. Maßnahmen aufgrund der weiter ansteigenden Flüchtlingszahlen, Sozialamt, 2014.

41 Vgl. *ibid.*; Gemeinde B 2014b, Öffentliche Beschlussvorlage, Neue Standorte für Flüchtlingseinrichtungen. Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten, 2014.

42 Interview Gemeinde B Mitarbeiter:in der Verwaltung (MdV), Interview am 06.06.2019, Gemeinde B 2019.

43 Vgl. Gemeinde B 2014b, *ibid.*; Gemeinde B 2015a, Öffentliche Beschlussvorlage, Maßnahmen aufgrund der weiter ansteigenden Flüchtlingszahlen, Sozialamt, 2015.

44 Vgl. Gemeinde B 2015a, *ibid.*

kommunalen Unterbringungsplätze für geflüchtete Menschen auf 3.700 an.⁴⁵ Die Verwaltung stellte diesem Anstieg eine Erweiterung der städtischen Unterbringungskapazitäten um 2.450 Plätze in rund 60 größtenteils temporären Standorten, sowie 1.610 Plätze in den drei Notunterkünften des Landes entgegen. Im September 2015 wurden darüber hinaus weitere temporäre Unterkünfte in Form einer modularen Holzrahmenbauweise aufgebaut, die bis zu 100 Personen beherbergen können und von dessen vorgefertigten Elementen sich die Verwaltung eine schnellere Fertigstellung versprach. Im Jahr 2017 betrieb Kommune B noch an 27 Standorten Unterkünfte.⁴⁶

4.2 Lokale Berichterstattung

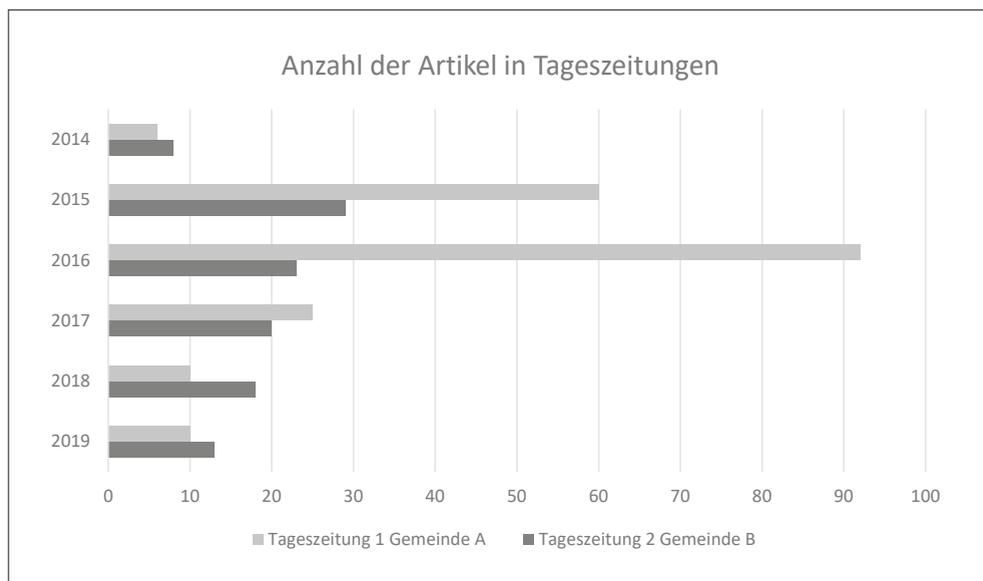


Abbildung 2: Entwicklung der lokalen Medienberichterstattung (2014–2019)⁴⁷

Die Analyse lokaler Zeitungen (online) zeigt einen abrupten Anstieg der Einträge unter dem Schlagwort „Flüchtlingsunterkunft“ für die Jahre 2015/2016, danach werden die Einträge bis 2019 immer weniger. Zudem lässt sich eine thematische Veränderung im lokalen gesellschaftlichen Diskurs festmachen. Die Berichte in den Jahren 2015/2016 thematisierten vor allem die Errichtung neuer Flüchtlingsunterkünfte an spezifischen Standorten. 2017 und 2018 fokussieren die weniger werdenden Einträge die Unstimmigkeiten bei den Vergabeverfahren an freie Träger, die entstehenden Kosten durch leerstehende Unterkünfte, deren Mietverträge aber noch laufen und die weitere Nutzung ehemaliger Flüchtlingsunterkünfte. Die

45 Vgl. Gemeinde B, Beschlussvorlage der Verwaltung, Rat der Stadt, 2016.

46 Vgl. Gemeinde B 2018a, Kartendarstellung bestehende, geplante und neue Standorte. Ergebnis des Mediationsverfahrens, 2018.

47 Die Analyse basiert auf eigenen Recherchen.

Unstimmigkeiten bei den Vergabeverfahren ziehen sich bis zum Ende des Untersuchungszeitraums im Jahr 2019 durch die Berichte. In fast jedem Jahr gibt es vereinzelte Artikel über Infoabende für Bürger:innen zu den Unterkünften und über die Zusammenarbeit lokaler Organisationen/Unternehmen mit den Einrichtungen sowie zu gewalttätigen Konflikten zwischen Bewohner:innen. Nach der anfänglichen Phase (2015), in der es vor allem um die Rezeption und Reaktion auf die faktischen Veränderungen ging, zeigen sich im Diskurs beginnend vor allem im Jahr 2016 die gestiegenen Verhaltenserwartungen an die zuständigen Akteure als öffentliche Kritik, die Handlungsdruck erzeugt. Deutlich werden auch die Zunahme an Akteuren (Ehrenamt, diverse freie Träger, Privatwirtschaft), sowie ein Anstieg der Kommunikation und Koordination innerhalb der Akteursgruppen.

4.3 Veränderungen bei den beteiligten Akteuren

Zunächst werden die wichtigsten Veränderungen zwischen 2015 und 2020 in Kommune A und anschließend in Kommune B beschrieben.

4.3.1 Veränderungen in Kommune A

Im Jahr 2015 zeigte sich ein Zustand der Überforderung im kommunalen organisationalen Feld der Unterbringung von geflüchteten Menschen in der Kommune A. Zum einen wird die Überforderung in Formulierungen aus den analysierten städtischen Dokumentationen, wie „deutlich angestiegene Zuweisungszahlen der Flüchtlingen“, „großen Herausforderungen“, „stark reduzierte Anzahl an Unterbringungsplätzen“, „neuen und wechselnden Anforderungen“, „Flüchtlingskrise“, „Flüchtlingswelle“, „Asylbewerberzustrom“, „Unterbringungskapazitäten sind permanent ausgeschöpft“, „temporäre Lösungen“, „Notunterbringung“, „Vermeidung von Obdachlosigkeit“, „vor die Lage kommen“ sichtbar.⁴⁸ Zum anderen konnte man im Oktober 2015 darauf schließen, dass sich Kommune A in einer Notsituation befand als öffentlich verkündet wurde, Zelte würden als mobile Wohneinheiten in Betracht gezogen.⁴⁹ Die oberste Priorität der Verwaltung lag in der Vermeidung von Obdachlosigkeit.⁵⁰ Dafür wurden die Standards innerhalb der Unterkünfte gesenkt. Im Bewusstsein des potenziell höheren Risikos von Konflikten mit der Umsetzung dieser niedrigeren Standards, wurden Maßnahmen wie mehr Personal in der Sozialarbeit und eine gezielte Trennung der Geschlechter getroffen, um dieses Risiko zu verringern.⁵¹ Ein verantwortlicher Mitarbeiter erklärte diese Maßnahmen: „Da ohne diese beschriebene Art der Unterbringung allein aus quantitativen Aspekten eine Obdachlosigkeit der Menschen droht, sind die Standardsenkungen aus Sicht der Verwaltung aktuell ohne Alternative.“⁵²

48 Vgl. Gemeinde A 2015a, a. a. O. (Fn. 35); Gemeinde A 2015c, Unterbringungs- und Betreuungskonzept für Flüchtlinge. Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales, 2015; Gemeinde A 2015e, a. a. O. (Fn. 36); Gemeinde A 2015 g, Mitteilung der Verwaltung: Aktuelle Maßnahmen zur Unterbringung von Flüchtlingen. Rat der Stadt, 2015; Gemeinde A 2016a, Mitteilung der Verwaltung: Betreuung von Asylbewerbern. Rat der Stadt, 2016; Gemeinde A 2016b, Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen, März 2016.

49 Vgl. Gemeinde A 2015 f, Mitteilung der Verwaltung – Zeltstadt für Flüchtlinge. Rat der Stadt, 2015.

50 Vgl. Gemeinde A 2015 g, a. a. O. (Fn. 48).

51 Vgl. *ibid.*

52 Interview Gemeinde B 2019, a. a. O. (Fn. 42).

Nicht nur die Unterbringungsmöglichkeiten stellten die Verwaltung der Gemeinde A 2014/2015 vor große Herausforderungen, sondern auch die geographische Positionierung der Flüchtlingsunterkünfte. In einem Verwaltungsdokument von Oktober 2014 wird auf „deutliche Diskrepanzen“⁵³ hingewiesen, die in der gleichmäßigen Verteilung der Unterbringungseinrichtungen über das gesamte Stadtgebiet zu erkennen sind. Diese ungleichmäßige Standortwahl beeinflusse alle Lebensbereiche. So sei auch die Integration von geflüchteten Kindern und Jugendlichen gefährdet, die vor allem durch den Besuch von Kindertagesstätten und Schulen gefördert werden soll. In den Ballungsgebieten waren „die Einrichtungen [...] mit dem Zustrom quantitativ überfordert.“⁵⁴ Diese Überforderung führte 2015 zu einem „Stau bei Einschulungsuntersuchungen beim Gesundheitsamt“⁵⁵, wodurch der Schuleintritt von geflüchteten Kindern gefährdet war.

Auch im Bereich des Personalkontingents gab es 2014 bis 2016 vermehrt Engpässe. Im Jahr 2014 lag das Verhältnis von Sozialarbeiter:in pro geflüchteter Person zwischen 1:160 – 1:170 für Aufnahme und Betreuung: „Unter Berücksichtigung von Urlaubszeiten, Kooperationen/Gesprächen mit Netzwerkpartnern, Teamsitzungen, Sozialraumkonferenzen, Wegezeiten zu den dezentralen Einrichtungen und Wohnungen und Vor- und Nachbereitungszeiten stehen jedem Bewohner knapp 10 Minuten Beratungszeit/Woche zur Verfügung.“⁵⁶ Der Integrationsrat forderte im Oktober 2014 in einem Dringlichkeitsantrag eine Veränderung zu einer Quote von 1:80 mittels einer Personalumschichtung.⁵⁷ Dem Dringlichkeitsantrag konnte jedoch nicht Folge geleistet werden. Die Verwaltung veröffentlichte im Januar 2016 in einer Mitteilung, dass der Betreuungsschlüssel am 30.11.2015 1:107 betrug, zwei weitere Mitarbeiter:innen sich jedoch in der Einarbeitungsphase befanden.⁵⁸ Die Veränderungen der Betreuungssituation, mit Bezug auf die Mitarbeiter:innen der Verwaltung, wurden in der Mitteilung ebenfalls kommentiert: „Es entstehen erhebliche Überstunden, die durch Freizeitausgleich abgegolten werden. Die psychische und physische Belastung der Mitarbeiter:innen befindet sich seit Monaten auf sehr hohem Niveau. Der Krankenstand ist entsprechend.“⁵⁹

Der sprunghafte Anstieg der Flüchtlingszahlen Ende 2016 hat die bestehenden Kapazitäten der zuständigen Behörden überschritten und erforderte eine Anpassung und Neuordnung aller Aktivitäten und Standards. In der Folge nahm nachweislich auch die *Übertragung von verschiedenen Aufgaben durch externe Anbieter aus der Wohlfahrtspflege und der Privatwirtschaft* zu.

In Gemeinde A wurde im Januar 2016 die Auslagerung des Betriebs von Flüchtlingsunterkünften (einschließlich Sozialfürsorge, Zentrumsverwaltung, Facility Management, Sicherheit und ggf. Verpflegung) an andere Organisationen (z. B. Wohlfahrtsverbände) von der Verwaltung

53 Gemeinde A 2014a, Unterbringung und sozialarbeiterische Betreuung von Flüchtlingen – Situation und Bedarfe, Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales, 2014.

54 *Ibid.*

55 Gemeinde A 2015b, Anfrage CDU, Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales, 2015.

56 Gemeinde A 2014a, a. a. O. (Fn. 53).

57 Gemeinde A 2014b, Dringlichkeitsantrag SPD, Integrationsrat, 2014.

58 Gemeinde A 2016b, a. a. O. (Fn. 48).

59 *Ibid.*

öffentlich angekündigt.⁶⁰ So wurden alle Einrichtungen, die im Jahr 2016 eröffnet wurden, an Träger der freien Wohlfahrtspflege/Vereine abgegeben.⁶¹ Ab März 2016 veröffentlichte die Verwaltung öffentliche Ausschreibungen für den Betrieb von Flüchtlingsunterkünften.

Mit der Vergabe von Flüchtlingsunterkünften an freie Träger im Januar 2016 wurden auch die Mitarbeiter:innen der NROs vor neue Herausforderungen gestellt:

„Ich weiß, dass wir im Prinzip innerhalb von einem Wochenende [...] unser Team zusammen haben stellen müssen. Und anfangs in eine Situation kamen, die für alle unübersichtlich war. Man hatte Schwierigkeiten im Prinzip, die ganzen Menschen zu koordinieren. Und es war auch noch nicht ganz klar gewesen, was mit den Leuten passiert. Der Informationsfluss war noch nicht so gegeben, wahrscheinlich auch, weil es gar keinen zentralen Plan gab, in der Form. [...] Wir haben uns arrangiert. Wir haben uns gefunden als Team. Wir haben Lösungskonzepte selbst vorgeschlagen, selbst Strukturen geschaffen, um im Prinzip das, was uns bekannt war, [...] an Aufgaben, die wir zu erledigen haben, [...] wirklich zu erledigen.“⁶²

Die Herausforderung der freien Träger lag zum einen darin sich selbst in dem organisationalen Feld zu positionieren, zum anderen beeinflusste die Überforderung der anderen Organisationen (Verwaltung, Ämter) auch ihre Arbeit.⁶³ Mitarbeiter:innen der freien Träger waren zunächst nur als Krisenmanager:innen in den Notunterkünften tätig.⁶⁴ Ein:e Mitarbeiter:in erörtert diesen Kontext sehr deutlich: „Es war alles durcheinander, keiner wusste Bescheid, keiner wusste, wie, wo, wann. Es war einfach alles *too much*. Jeden Tag kamen Busse mit 50 Leuten an, wir hatten wirklich jeden Tag fast Neuaufnahmen.“⁶⁵

Gemeinde A reagierte auf die Herausforderungen 2014/2015 mit der Einrichtung neuer Ausschüsse und Arbeitsgruppen, sowie personellen Aufstockungen. Das im April 2015 entwickelte Unterbringungs- und Betreuungskonzept definierte Standards für menschenwürdige Unterkünfte in Gemeinde A.⁶⁶ Erhöhte Qualifikationsanforderungen für Sozialarbeiter:innen wurden umgesetzt, um das niedrigere Sozialarbeiter-Residenz-Verhältnis von 1:100 zu ersetzen.⁶⁷ Mitte 2015 wurde eine neue Stelle geschaffen, um das ehrenamtliche und bürgerschaftliche Engagement professionell zu koordinieren. Im Laufe des Jahres 2015 wurden weitere neu strukturierte Komitees eingeführt: eine Arbeitsgruppe „Flüchtlinge“ mit Mitgliedern aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, eine „Task Force“, die im November 2015 als politisches Entscheidungsgremium („Krisenstab“) behandelt wurde, und eine zentrale Koordinierungsstelle innerhalb der Stadtverwaltung.⁶⁸ Die Implementierung der zentralen Koordinierungsstelle sollte nicht bestehende Aufgaben ersetzen, sondern übergreifende Themen aus dem breiten Aufgabenspektrum der geflüchteten Menschen unterstützen und koordinieren, darunter die klassischen Aufgaben der Unterbringung, Betreuung, Wirt-

60 Gemeinde A 2016a, Anfrage DIE Linke. Rat der Stadt, 2016; Interview Gemeinde A MdV, Interview am 25.08.2017.

61 Gemeinde A 2016e, a. a. O. (Fn. 48).

62 Interview Gemeinde A, Mitarbeiter:in Nichtregierungsorganisation (MNRO) 2, Interview am 24.08.2017.

63 *Ibid.*

64 Interview Gemeinde A MNRO1, Interview am 18.08.2017.

65 *Ibid.*

66 Gemeinde A 2015c, a. a. O. (Fn. 48).

67 Gemeinde A, Nichteinhaltung von Standards im Vergabeverfahren für Flüchtlingsunterkünfte. Rat der Stadt, 2017.

68 Gemeinde A 2016e, a. a. O. (Fn. 48).

schafts- und Sozialhilfe, Bildungsfragen, Fragen der Gleichstellung der Geschlechter, aber auch der langfristigen Integration und des Wohnungsbaus.⁶⁹ Im Zuge der Auslagerung des Betriebs von Unterbringungseinrichtungen im Jahr 2016 wurden neue Standards eingeführt (z. B. das Sozialarbeiter-Residenz-Verhältnis mit 1:100), aber auch bestehende Standards aus dem Unterbringungs- und Betreuungskonzept wurden weiter berücksichtigt.⁷⁰

Die Einhaltung der Standards in den Unterkünften der freien Träger sollte durch eine detaillierte Leistungsbeschreibung in den Ausschreibungen, sowie „umfangreiche Prüfmöglichkeiten der Verwaltung“⁷¹ gewährleistet werden. Die kommunale Sensibilisierung hinsichtlich Standards für vulnerable Gruppen zeigte sich ebenfalls in der Mitteilung der Verwaltung. Dort hieß es: „Grundsätzlich wird bei Flüchtlingen von einer vulnerablen Gruppe ausgegangen, in der der einzelne Mensch einen besonderen Schutz bedarf und eine sensible Umgangsweise. Dieses schlägt sich in dem Anforderungsprofil für die Betreuungskräfte nieder.“⁷²

Im Jahr 2016 begannen Proteste der Bewohner:innen in den Flüchtlingsunterkünften der Gemeinde A auf Missstände aufmerksam zu machen. Auch die lokale Zivilgesellschaft und die politischen Parteien forderten Standards innerhalb aller Flüchtlingsunterkünfte. In einem Pilotprojekt wurde schließlich ab 2018 ein lokales Beschwerdezentrum eingerichtet, um die Situation der Bewohner:innen zu evaluieren und Maßnahmen zur Problemlösung zu entwickeln, die sowohl von der Wissenschaft als auch von der Zivilgesellschaft unterstützt werden.⁷³

Die freien Träger fanden eigene Wege der Professionalisierung. Eine der zwei untersuchten NROs in Gemeinde A nahm ab Mai 2016 am Programm von UNICEF im Rahmen der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“⁷⁴ teil, wodurch ein:e Mitarbeiter:in der NRO von UNICEF als Gewaltschutzkoordinator:in geschult wurde und eine betreute Unterkunft der NRO zu einer sogenannten Konsultationseinrichtung der Mindeststandards wurde.⁷⁵ Die Mindeststandards wurden verbindlich in der Konsultationseinrichtung umgesetzt und der/die geschulte Gewaltschutzkoordinator:in – eine Stelle die vom deutschen Staat finanziert wurde⁷⁶ – setzte die Mindeststandards in der Einrichtung um, agierte als Ansprechpartner:in für Mitarbeiter:innen und Bewohner:innen in der Unterkunft zum Thema Schutzstandards, sensibilisierte die Mitarbeiter:innen zum Thema Kinderschutzmaßnahmen und hinsichtlich Vorgehensweisen bei Gewalttaten bzw. dem Verdacht von Gewalt. Darüber hinaus konnten Mitarbeiter:innen von NRO1, schon vor der Teilnahme am BMFSFJ/UNICEF-Gewaltschutzprogramm, auf ein profundes Wissen zu den Themen Kindeswohlgefährdung und Gewalt gegen Frauen zurückgreifen.⁷⁷

69 Gemeinde A 2016f., Mitteilung der Verwaltung, Mitteilung zur Aufstellung der Aufgaben-zuordnung im Flüchtlingsbereich, Haupt- und Finanzausschuss, 2016.

70 Gemeinde A 2016d, Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen, Februar 2016.

71 Gemeinde A 2017, a. a. O. (Fn. 67).

72 *Ibid.*

73 Evangelische Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe, Pilotprojekt „Unabhängige Beschwerde- und Informationsstelle Flucht“ (UBIF), Gemeinde A, 2018.

74 BMFSFJ/UNICEF, a. a. O. (Fn. 8).

75 NRO1, Jahresbericht, Gemeinde A, 2016/2017.

76 BMFSFJ, Start des Interessenbekundungsverfahrens Koordinationsstellen für Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/koordinationsstellen-fuer-gewaltschutz-in-fluechtlingsunterkuenften/113294> (abgerufen am 27.02.2021).

77 Interview Gemeinde A, a. a. O. (Fn. 64).

4.3.2 Veränderungen in Kommune B

Auch in Kommune B bedingte 2015 die Vielzahl an neu in Betrieb genommenen Standorten eine personelle Aufstockung, wodurch auch die Koordinierungsleistungen anstiegen, die von der Verwaltung 2015 als „eine kaum noch lösbare Herausforderung“⁷⁸ bezeichnet wurden. Aus diesem Grund ermächtigte der Rat die Verwaltung, die persönliche Betreuung von Unterbringungseinrichtungen auch an „geeignete freie Träger zu vergeben“.⁷⁹ Auf Antrag der Parteien im Rat übernahm dieser daraufhin die Aufgabe, mittels verschiedener Maßnahmen eine bessere Koordinierung für das Engagement in der Flüchtlingsarbeit zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit der freien Träger mit dem Sozialamt wurde klar geregelt. So hatten die freien Träger den Standards des Sozialamtes zu folgen und auch in den Unterkünften galt dessen Hausordnung. Die Basis der kommunalen Standards in Kommune B war ein Handlungskonzept zur Unterbringung und Integration von geflüchteten Menschen, welches in den Jahren 2000/2001 konzipiert und 2017 noch einmal überarbeitet wurde.⁸⁰

Insgesamt waren neben der Stadt sieben freie Träger in die Betreuung der Unterkünfte eingebunden.⁸¹ Aufgrund des Rückgangs der Zuzugszahlen hatte die Verwaltung von Gemeinde B Ende 2017 beschlossen, die Flüchtlingseinrichtungen wieder überwiegend selbst zu verwalten, weshalb ein Großteil der Verträge mit den freien Trägern nicht verlängert wurden.⁸² Die freien Träger setzen sich jedoch dafür ein, an der Versorgung der geflüchteten Menschen auch weiterhin partizipieren zu dürfen.

Die drei vom Land NRW gestellten Notunterkünfte in Gemeinde B wurden in zwei Kasernen und einer Schule eingerichtet und als „Bündnis-Einrichtungen“ von NROs betreut. Darüber hinaus wurden in mehreren Reihenhäusern knapp 400 geflüchtete Personen untergebracht.⁸³ Auch konnte in dem Jahr 2016 die Zielsetzung, Turnhallenunterbringung zu vermeiden, nicht eingehalten werden. Im Vergleich zu Gemeinde A wurde jedoch auf die Verwendung von Doppelstockbetten verzichtet und Zimmer für die geflüchteten Familien eingerichtet. Dennoch gab es auch in der Turnhallenunterbringung Zimmer, die von zwei Familien geteilt wurden.⁸⁴

Wie auch in Gemeinde A, lag in Gemeinde B in den Jahren 2015/2016 der Fokus auf dem Belegungsmanagement.⁸⁵ Die Mitarbeiter:innen der Verwaltung sahen in dieser Zeit die Standards nicht außerkraftgesetzt, sondern nur anders priorisiert.⁸⁶ Auch wenn Mitarbeiter:innen der Verwaltung die damalige Situation nicht als „Überforderung“, sondern eher als „Herausforderung“⁸⁷ beschrieben, belegten die aufgeführten Verwaltungsdokumente eine

78 Gemeinde B 2015b, Öffentliche Beschlussvorlage. Maßnahmen aufgrund der weiter ansteigenden Flüchtlingszahlen. Sozialamt, 2015.

79 *Ibid.*

80 Gemeinde B 2014b, Öffentliche Beschlussvorlage. Neue Standorte für Flüchtlingseinrichtungen. Koordinierungsstelle für Migration und Interkulturelle Angelegenheiten, 2014; Gemeinde B 2017a, Konzeption. Sozialdienst für Flüchtlinge, Sozialamt, 2017.

81 Interview Gemeinde B MdV 2017a, Interview am 30.08.2017.

82 Interview Gemeinde B MdV 2019, Interview am 06.06.2019.

83 Interview Gemeinde B MdV 2017a, a. a. O. (Fn. 81).

84 *Ibid.*

85 Interview Gemeinde B MdV 2017b, Interview am 30.08.2017.

86 *Ibid.*

87 Interview Gemeinde B MdV 2017a, a. a. O. (Fn. 81); Interview Gemeinde B MdV 2017b, a. a. O. (Fn. 85).

kommunale Überforderung. Darüber hinaus gilt festzuhalten, dass die Überforderung auch in anderen Organisationen des organisationalen Feldes zu vermerken war, wie z. B. bei verantwortlichen Ämtern (z. B. BAMF) und Krankenkassen.⁸⁸

Ferner wurde auch die massive Belastung der Mitarbeiter:innen des Sozialamtes 2015/2016 in den empirisch erhobenen Interviews thematisiert.⁸⁹ Es kam zum Ausdruck, dass die Kapazität für die fachliche Arbeit der Sozialarbeiter:innen zu dieser Zeit fehlte. Die Bedürfnisse einzelner geflüchteter Menschen (wirtschaftliche, persönliche Ängste), Traumata (die erst nach der Ankunft in Erscheinung treten) oder auch spezifische Belegungskriterien waren Faktoren, die in dieser Zeit in den Hintergrund rücken mussten.

So wie auch in Kommune A, zeigen Ergebnisse der empirischen Forschung, dass es auf Seiten der freien Träger ebenfalls zu einer Überforderung kam, das neue Aufgabenfeld zu übernehmen:

„Also das war viel zu viel einfach. [...] Akten stapelten sich, Akten konnten nicht bearbeitet werden, weil es musste erstmal Personal eingestellt werden. [...] Also das zieht sich acht Wochen dann mal gerne, bis dann wirklich jemand eingestellt wird, der dann auch eingearbeitet wird, bis er dann entlastend für die anderen da ist. [...] das erste halbe Jahr war wirklich sehr, sehr chaotisch. Es gab immer wieder neue Verhandlungen, neue Themen, die aufkamen, wirklich so ein Versuch, okay, *learning by doing*“⁹⁰

Die Situation der Überforderung, aufgrund mangelnder Konzepte, da sich die Organisationen erst einmal in dem Feld positionieren mussten, aber auch die Situation einer generellen Überforderung z. B. im Bereich des Gesundheitssystems (u. a. aufgrund von fehlenden Mitteln für Dolmetscher:innen⁹¹), wurde von Mitarbeiter:innen der drei untersuchten Organisationen kommuniziert.⁹²

Das Gefühl der Überforderung schien nicht auf den Zeitraum 2015/2016 begrenzt zu sein, da auch spätere Themen, wie die Betreuung von physisch und psychisch kranken geflüchteten Menschen, zu einer Überforderung der Mitarbeiter:innen führte:

„Eine Überforderung erlebe ich eher zur jetzigen Zeit [2017]. Da eben viele Probleme, [...] jetzt auftauchen, die wir allein mit unserer Professionalität, auch mit dem vorgesehenen Personalschlüssel, der in Ordnung ist, nicht komplett stemmen können. Das ist eher die Problematik, oder eine, eine Überforderung, die jetzt auftritt.“⁹³

Eine Form der Professionalisierung der NROs zeigte sich jedoch auch in Gemeinde B. Dort nahmen zwei der drei untersuchten NROs am BMFSFJ/UNICEF-Gewaltschutzprogramm teil. So zeigte sich in den Konsultationseinrichtungen auch deutlich die Umsetzung der Mindeststandards, wie kinderfreundliche Räume und Angebote, Aushänge für ein Notfalltelefon

88 Interview Gemeinde B MNRO3 2017b, Interview am 11.10.2017; Interview Gemeinde B MNRO1 2017, Interview am 11.09.2017.

89 Interview Gemeinde B MdV 2017b, a. a. O. (Fn. 85).

90 Interview Gemeinde B MNRO3 2017a, Interview am 09.10.2017.

91 *Ibid.*

92 Interview Gemeinde B MNRO1 2017a, Interview am 14.08.2017; Interview Gemeinde B MNRO3 2017a, a. a. O. (Fn. 90); Interview Gemeinde B MNRO3 2017b, a. a. O. (Fn. 88).

93 Interview Gemeinde B MNRO3 2017c, Interview am 17.10.2017.

und Beratungsstellen, abschließbare und getrenntgeschlechtliche Sanitäreinrichtungen sowie genderspezifische Angebote, wie ein wöchentlicher Frauentreff.⁹⁴

NRO2 der Gemeinde B hatte darüber hinaus einen weiteren Weg gefunden, sich im Bereich des kommunalen organisationalen Feld der Unterbringung von geflüchteten Menschen zu professionalisieren: „Wir haben uns im Grunde wegbewegt von der akuten Flüchtlingshilfe [...] der wirklichen Erstunterbringung von geflüchteten Menschen [...] zu den Beratungsdiensten.“⁹⁵ Neben der Asylverfahrensberatung gibt es die Ausreise- und Perspektivberatung, sowie ein Beratungsfachdienst für arbeitssuchende Menschen mit Migrationsvorgeschichte und ein Projekt zur Wohnungssuche von geflüchteten Menschen.⁹⁶

Die Verwaltung der Gemeinde B professionalisierte ihre Arbeit in der Flüchtlingsversorgung zum einen mit eigenen kommunalen Handlungskonzepten, deren detaillierte Vorgaben u. a. für die Unterbringungseinrichtungen, aber auch im Bereich des Gewaltschutzes und Beschwerdemanagements, in vielen Bereichen über den von BMFSFJ/UNICEF geforderten Mindeststands lagen, so Mitarbeiter:innen der Verwaltung.⁹⁷ Zwei Beispiele der kommunalen Schutzstandards waren kriteriengeleitete Umzüge (Geschlecht, Herkunft und/oder Bedarf einer besonderen Schutzbedürftigkeit) und das kommunale Überprüfungssystem der Standards in den Unterkünften.

Ein weiterer Faktor der Professionalisierung lag in der Konzeption einer kommunalen Erstaufnahmeeinrichtung (EAE). Die EAE sollte als „Beratungs-, Betreuungs- und Clearingeinrichtung“⁹⁸ dienen, um Verfahren in der Unterbringung der geflüchteten Personen zu standardisieren und zu kontrollieren.

Darüber hinaus professionalisierte sich das gesamte kommunale organisationale Feld der Unterbringung von geflüchteten Menschen der Gemeinde B mittels der Vernetzung der einzelnen Organisationen zu bestimmten Themen, wie z. B. der Koordination des Ehrenamtes:

„Ich erinnere mich zum Beispiel an die Ehrenamtskoordinatorinnen die regelmäßig miteinander im Austausch waren um zu gucken, was braucht eigentlich das Ehrenamt grade, welche Themen bearbeitet ihr, welche wir, wo können wir uns da irgendwie abstimmen oder unterstützen oder irgendwas gemeinsam machen.“⁹⁹

Zusätzlich gab und gibt es Vernetzungen der Organisationen (Verwaltung/NROs) untereinander mittels Teamsitzungen und „Runden Tischen“, aber auch mit externen Organisationen, wie Asylverfahren-Beratungsstellen, psychosozialen Flüchtlingshilfen, Migrant:innenorganisationen und die Etablierung von Arbeitskreisen zu bestimmten Themen, z. B. Gewalt gegen Frauen und Mädchen, das Gewaltschutzkonzept und Bedürfnisse geflüchteter Frauen.¹⁰⁰

94 Interview Gemeinde B MNRO1 2017a, a. a. O. (Fn. 92); Interview Gemeinde B MNRO3 2017b, a. a. O. (Fn. 88); Gemeinde B, Teilnehmende Beobachtung NRO1 2017a, durchgeführt am 14.08.2017.

95 Interview Gemeinde B MNRO2 2019a, Interview am 08.07.2019.

96 Interview Gemeinde B MNRO2 2019b, Interview am 04.09.2019.

97 Interview Gemeinde B MdV 2017a, a. a. O. (Fn. 81); Gemeinde B 2018b, Ausstattungsbuch für Flüchtlingseinrichtungen. Sozialamt, 2018; Gemeinde B 2018c, Musterraumbuch. Amt für Immobilienmanagement, 2018; Interview Gemeinde B MdV 2019, a. a. O. (Fn. 82).

98 Gemeinde B 2015d, Öffentliche Beschlussvorlage. Dringlichkeitsentscheidung. Sozialamt, 2015.

99 Interview Gemeinde B 2019b, a. a. O. (Fn. 96).

100 Interview Gemeinde B MdV 2017a, a. a. O. (Fn. 81).

5 (Re-) Konfiguration und Dynamik im organisationalen Feld der kommunalen Unterbringung von geflüchteten Menschen

In der folgenden Analyse der Dynamiken im Handlungsfeld der kommunalen Unterbringung von geflüchteten Menschen wird zunächst auf die Entwicklung in drei Phasen (Krisenmanagement, Professionalisierung und Verstetigung) eingegangen, entlang derer im Anschluss die Etablierung des organisationalen Feldes nachvollzogen werden kann.

5.1 Entwicklungsphasen der Veränderung von Schutzstandards in der kommunalen Unterbringung Geflüchteter

Abbildung 3 fasst die Dynamik im organisationalen Feld anhand von drei Phasen zusammen, die eine Auswirkung auf die Schutzstandards für Geflüchtete in der Unterbringung haben.

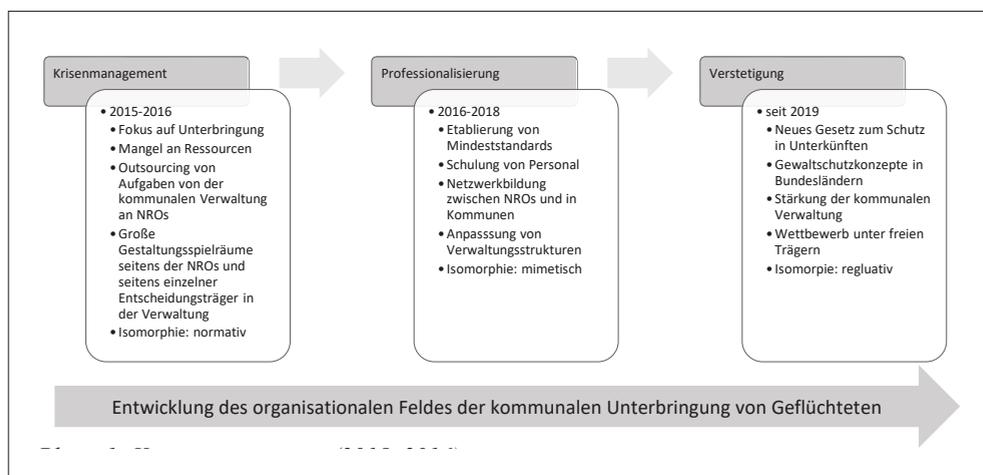


Abbildung 3: Charakteristika der drei Entwicklungsphasen im organisationalen Feld (2015–2020)

Phase 1: Krisenmanagement (2015–2016)

Die Analyse zeigt, dass es unter allen Akteuren in Gemeinde A und in Gemeinde B Anzeichen für eine Situation der Überforderung gab, die zunächst eine Ab- bzw. Aufweichung der kommunalen Standards für die Unterbringung von geflüchteten Menschen bedingte. So wurde im Rahmen des Krisenmanagements sowohl eine Anpassung von Standards für Unterbringung und Integration von geflüchteten Menschen als auch eine Aufstockung des Personals (Sozialarbeiter:innen, Einrichtungsleiter:innen, Hausmeister:innen) vorgenommen. Mit Einbindung von freien Trägern als verantwortliche Organisationen bezüglich der Verwaltung von Unterbringungseinrichtungen für geflüchtete Menschen wurden neue Akteure eingeführt.

Anzeichen der Überforderung gab es auch bei diesen neuen Akteuren, deren Organisationen keine Erfahrungen mit der Verwaltung von Flüchtlingsunterkünften hatten. An dieser Stelle zeigte sich der Mangel an festgelegten Standards zur Unterbringung von geflüchteten

Menschen. Durch den enormen Handlungsdruck existieren in dieser Phase besonderes hohe Gestaltungsspielräume in der Umsetzung von Schutzstandards bei lokalen Entscheidungsträgern.¹⁰¹ Entscheidungsträger orientieren sich dabei an den eigenen Wert- und Normvorstellungen, geprägt durch den Bildungshintergrund und das Berufsethos (normative Isomorphie).

Phase 2: Professionalisierung (2016–2018)

Während der anschließenden Neustrukturierung und Professionalisierung (Phase 2) der kommunalen Felder, kommt es zum einen zu einer wachsenden Sensibilisierung für Standards in der Unterbringung und Versorgung von geflüchteten Menschen (insbesondere für die intersektionale Verwundbarkeit von geflüchteten Menschen und den notwendigen Schutz von vulnerablen Gruppen) und zum anderen zu einer Aufstockung von Ressourcen (zum Beispiel die Aufstockung von Personal über interne Umschichtungen). Der Austausch der Akteure untereinander, im Rahmen neuer Kooperationen und Koordinationsstrukturen, wie beispielsweise neuen Netzwerken und Arbeitskreisen, nimmt weiter zu (mimetische Isomorphie).

Phase 3: Verstetigung (seit 2019)

Nach dem Rückgang der Zuzugszahlen hat sich in beiden Kommunen das organisationale Feld der Flüchtlingsbetreuung erneut verändert. Diese Phase wird als „Verstetigung“ im Hinblick auf eine neue Normalität bezeichnet. Auf gesetzlicher Ebene wurden neue Standards verankert (regulative Isomorphie).

Nach der Asylgesetzänderung von 2019 sind die Länder laut § 44 Abs. 2a AsylG verpflichtet, den Schutz von Frauen und schutzbedürftigen Personen in Aufnahmeeinrichtungen zu gewährleisten. Gemäß § 53 Abs. 3 AsylG, welcher auf § 44 Abs. 2a AsylG verweist, muss dieser Schutz auch in Gemeinschaftsunterkünften und somit auch in kommunalen Einrichtungen gewährleistet werden.

Einige Länder haben entsprechend verpflichtende Standards formuliert, wie z. B. NRW im Landesgewaltschutzkonzept.¹⁰² Das nordrhein-westfälische Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration hat beispielsweise für die Umsetzung der Schutzstandards ein bundesweites Schulungsprojekt konzipiert, welches nicht nur an Leitungen in Landesunterkünften herangetragen wird, sondern an alle Mitarbeitende in der Flucht- und Migrationshilfe.¹⁰³

Mit Blick auf die NROs als neue Organisationen im kommunalen organisationalen Feld der Unterbringung von geflüchteten Menschen gilt festzuhalten, dass die freien Träger sich in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander befinden. Sie müssen zum einen den neuen Anforderungen der Verwaltungen im Bereich der Unterbringung und Versorgung von geflüchteten Menschen gerecht werden, und sich zum anderen aber auch in bestimmten Bereichen spezialisieren (z. B. im Bereich Gewaltschutz), um sich von den anderen freien Trägern abzusetzen und so ihre Positionen im organisationalen Feld zu stärken. Nichtsdestotrotz unterstehen die freien Träger auch weiterhin den Verwaltungen und müssen ihren Pflichten, wie beispielsweise den versprochenen Leistungen aus den mit den Kommunen geschlossenen Verträgen, nachkommen.

101 Siehe auch: I. Zimmermann et al., a. a. O. (Fn. 6), S. 10–11.

102 Siehe UNICEF/DIMR, a. a. O. (Fn. 2).

103 Interview A. Träbert, Interview zum Forschungsprojekt, Interview am 12.02.2020, Rosa Strippe, 2020.

5.2 Die Entstehung eines organisationalen Feldes

Durch die faktischen und gesellschaftspolitischen Veränderungen insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 (mit dem Anstieg der Anzahl geflüchteter Menschen in Deutschland) hat sich die kommunale Unterbringung von geflüchteten Menschen somit entlang der oben dargestellten drei Phasen als eigenes organisationales Feld etabliert. Die von DiMaggio und Powell definierten Merkmale organisationaler Felder (neue Akteure, mehr Information und Interaktion, klare Strukturen zwischen den Akteuren und ein Bewusstsein für das organisationale Feld) lassen sich bei der Herausbildung und den Veränderungen des von den Verfasserinnen untersuchten organisationalen Feldes der kommunalen Unterbringung geflüchteter Menschen deutlich identifizieren.¹⁰⁴

Vor allem in der ersten Phase des Krisenmanagements ist die verstärkte Interaktion zwischen den relevanten Akteuren durch die Thematisierung in öffentlichen Gremien und im lokalen Diskurs (s. lokale Medienberichterstattung) sowie die Etablierung von Koordinations- und Netzwerkstrukturen, z.B. durch die Einrichtung „Runder Tische“, sichtbar. Die Zunahme an relevanten Informationen für die Akteure ist durch die Zunahme des öffentlichen Interesses an der Unterbringungssituation (Lokale Berichterstattung, Kapitel 4) sowie durch den Anstieg wissenschaftlicher und praxisorientierter Publikationen zur Unterbringungssituation belegbar.¹⁰⁵

Die Zusammenarbeit der relevanten Akteure im Rahmen der Initiative zur Etablierung von Mindeststandards¹⁰⁶ sowie das durch die geführten Interviews belegte Selbstverständnis der Akteure, deuten in der zweiten Phase der Professionalisierung auf die Herausbildung eines gegenseitigen Bewusstseins für die Zugehörigkeit zum organisationalen Feld der Unterbringung von geflüchteten Menschen hin. Die gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben, die vornehmlich in der dritten Phase der Verstetigung erlassen wurden, regeln die Aufgabenverteilung und Hierarchiemuster zwischen Bund, Land, Kommune und freien Trägern und schreiben die entwickelten Strukturen fest.

Der Anstieg der zugewiesenen Asylbewerber:innen kann dabei als nicht-intentionales feldkonfigurierendes Ereignis definiert werden, welches als Motor für die Entwicklung des organisationalen Feldes der kommunalen Unterbringung von Geflüchteten gewirkt hat. Die Formulierung der Mindestschutzstandards 2016 kann als intentionales feldkonfigurierendes Ereignis bezeichnet werden, weil die Mindestschutzstandards inhaltlich eine bundesweite Orientierung bieten und durch Pilotenrichtungen und Gewaltschutzkoordinator:innen deutschlandweit Verbreitung gefunden haben.¹⁰⁷

6 Fazit

Beide kommunalen Fallstudien zeigen deutlich die Dynamik und Volatilität des organisationalen Feldes der kommunalen Unterbringung von geflüchteten Menschen, welches durch die Interdependenzen zwischen den Kommunen und NROs gekennzeichnet ist. Der fakti-

104 P.J. DiMaggio/W. W. Powell, a. a. O. (Fn. 15), S. 147–160.

105 K. Olaf, *Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland: Akteure, Themen und Strukturen*. Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), 2018, <https://flucht-forschung-transfer.de/wp-content/uploads/2018/02/State-of-Research-01-J-Olaf-Kleist-web.pdf> (abgerufen am 03.02.2021).

106 BMFSFJ/UNICEF, a. a. O. (Fn. 8).

107 *Ibid.*

sche Anstieg der geflüchteten Menschen hat als Motor für die (Re-)Konfiguration des organisationalen Feldes der kommunalen Unterbringung von Geflüchteten gewirkt. Als zweites feldkonfigurierendes wurde mit der Etablierung der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ durch die Bundesinitiative „Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“¹⁰⁸ auf freiwilliger Basis sowohl der Diskurs als auch die Praxis beeinflusst und eine Professionalisierung lokaler organisationaler Felder unterstützt. Dies hat zu Verbesserungen lokaler Schutzstandards beigetragen und das Bewusstsein der Akteure an einer gemeinsamen Unternehmung teilzuhaben gesteigert. Die Bundesinitiative stellt somit ein lokal verankertes Mittel zur Durchsetzung von internationalen an der Menschenrechtsagenda orientierten Standards dar.¹⁰⁹

Durch die Einrichtung von 100 Pileteinrichtungen förderte die Bundesinitiative außerdem die Herausbildung von Akteuren, die als besonderes legitim gelten. Legitimität wird hier sowohl durch den Status als Pileteinrichtung als auch durch die Anerkennung dieses Status durch andere Betreiberorganisationen verliehen. Zusätzlich können abhängig von den Vergabekriterien Vorteile im Vergabeverfahren auf kommunaler Ebene entstehen. Die Vergabekriterien für Betreiberorganisationen sind somit eine wichtige Stellschraube bei der Etablierung von Schutzstandards. Im Sinne des mimetischen Isomorphismus konnte durch die zeitliche befristete finanzielle und organisatorische Unterstützung von 100 Pileteinrichtungen die kommunale Orientierung an den Mindeststandards begünstigt werden.

Die Ergebnisse zeigen jedoch auch, dass in der Phase der Überforderung zunächst vor allem normativer Isomorphismus eine Angleichung der Standards innerhalb der Organisationen im untersuchten organisationalen Feld verursacht hat. Durch die Handlungsspielräume der Entscheidungsträger:innen auf lokaler Ebene, die in dieser Phase besonderes hoch sind,¹¹⁰ gewinnen die individuellen normativen Handlungsmaximen dieser an Bedeutung. Dadurch werden auch Strukturen gewichtiger, die auf diesen handlungsleitenden Berufsethos Einfluss haben, wie z. B. der Bildungshintergrund, berufliche Netzwerke, Schulungen und Weiterbildungen.

Die intentionale Etablierung der „Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften“ sowie von bundesweitem Multiplikator:innen für den Gewaltschutz¹¹¹ kann aber auch in dieser Hinsicht als wirksamer Katalysator für die professionelle Verbreitung und Umsetzung von Schutzstandards gelten. Die Schulung von Mitarbeiter:innen im organisationalen Feld zu Schutzstandards ist ein aussichtsreiches, krisenfestes und nachhaltiges Modell, um geflüchteten Menschen, darunter auch besonders vulnerablen Gruppen, den ihnen rechtmäßig zustehenden Schutz zukommen zulassen. Weitere Maßnahmen, wie ausreichende Ressourcen für Monitoring und Evaluationen der Situation vor Ort sowie konkrete Hilfsangebote für schutzbedürftige Menschen, sind ebenfalls notwendig und sollten Teil der bundesweiten Anstrengungen zur stetigen Verbesserung der Situation von geflüchteten Menschen in Deutschland sein.

108 *Ibid.*

109 Die Annäherung der Schutzstandards an die Human Security Standards haben die Verfasserinnen in folgenden Publikationen thematisiert: A. Bergedieck, a. a. O. (Fn. 2); I. Zimmermann et al., a. a. O. (Fn. 6).

110 I. Zimmermann, a. a. O. (Fn. 6).

111 Siehe: <https://www.gewaltschutz-gu.de/projekte/debug> (abgerufen am 14.04.2022).

Das Erreichen der Kapazitätsgrenzen in der Phase der Überforderung beinhaltet in der Rückschau für die Organisationen ein Innovationspotential, welches in der Phase der Professionalisierung weiterentwickelt wurde. In der Phase der Verstetigung stellt sich die Frage, welche der Neuerungen gesichert werden, sobald der Handlungsdruck nachlässt.¹¹²

Aus diesem Grund stellt sich weiterhin die Frage, inwiefern die (neue) Verpflichtung der Länder und Kommunen zur Einführung und Einhaltung von Schutzstandards seit 2019 sich in der beschriebenen Akteurskonstellation heute vor Ort auswirkt. Eine 2020 veröffentlichte Studie von UNICEF und dem Deutschen Institut für Menschenrechte kommt zu dem Schluss:

„Die Bundesländer sind dazu verpflichtet, den ihnen durch §§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 AsylG eingeräumten Handlungsspielraum so auszugestalten, dass die bestehenden menschenrechtlichen Ansprüche von geflüchteten Menschen gewährt werden und damit auch der Gewaltschutz für sie garantiert ist. Dies müssen staatliche Verantwortungsträger:innen auch dann garantieren, wenn sie sich privatrechtlicher Betreiber oder Dienstleister:innen bedienen.“¹¹³

Es bestehen aber weiterhin Schwierigkeiten bei der einheitlichen Umsetzung rechtsverbindlicher Regelungen in den einzelnen Bundesländern¹¹⁴ und der Abstimmung untereinander, insbesondere beim Schutz vulnerabler Gruppen.¹¹⁵ Des Weiteren fehlt es an konkreten Maßnahmen zur Überprüfung und Einhaltung der Standards. Trotz rechtlicher Veränderungen seit 2019 (§§ 44 Abs. 2a, 53 Abs. 3 AsylG) zeigt die Analyse somit ebenso wie bestehende Studien die Grenzen der administrativen und rechtlichen Durchsetzung von Schutzstandards für die kommunale Unterbringung von geflüchteten Menschen.

112 Zum Vergleich siehe die Analysen von L. Pries, *Refugees, Civil Society and the State: European Experiences and Global Challenges*, Cheltenham/Northampton 2016; L. Pries, *Migration and Ankommen. Die Chancen der Flüchtlingsbewegung*, 1. Aufl., Frankfurt/New York 2016 zu zivilgesellschaftlichen Organisationen und der sozialen Bewegung für Flüchtlingsschutz und Asyl. Dort werden sowohl die Strategien der Organisationen, die sich verändernden politischen Rahmenbedingungen, als auch die Rolle der migrierten und geflüchteten Menschen selbst umfassend analysiert.

113 UNICEF/DIMR, a. a. O. (Fn. 2), S. 15.

114 *Id.*, S. 34 ff, 69.

115 H. Rabe/N. González Méndez de Vigo, a. a. O. (Fn. 2).