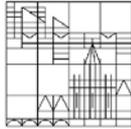


## ***Entstehung und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen Krisenmanagement***

*Bericht zum Expert\*innen-Workshop am 20. April 2018 in Konstanz*





Das Forschungsprojekt *“Entstehung und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen Krisenmanagement (HybOrg)”* ist ein Verbundprojekt der Universität Konstanz, der LMU München und der ETH Zürich. Praxispartner ist das Deutsche Rote Kreuz.

Projektverantwortliche:

*Prof. Dr. Wolfgang Seibel & Lorenz Neuberger, M.A.  
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz*

*Dr. Steffen Eckhard & Dr. Matthias Fatke  
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München*

*Dr. Florian Roth  
Center for Security Studies, ETH Zürich*

Projektkoordination: Lorenz Neuberger, [lorenz.neuberger@uni-konstanz.de](mailto:lorenz.neuberger@uni-konstanz.de)

Webseite: [www.hyborg-projekt.de](http://www.hyborg-projekt.de)

Förderung: *Das Forschungsprojekt wird gefördert im Rahmen der Förderlinie „Zusammenhalt stärken in Zeiten von Krisen und Umbrüchen“ des Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).*

*Danksagung: Wir bedanken uns bei Emily Chmiel, Alexa Lenz und Sarah-Elisabeth Martel, die uns als studentische Hilfskräfte bei der Organisation des Workshops sowie bei der Erstellung des vorliegenden Berichts unterstützt haben.*

*Zitiervorschlag: Neuberger, Lorenz; Fatke, Matthias; Eckhard, Steffen; Roth, Florian; Seibel, Wolfgang (2018). Entstehung und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen Krisenmanagement. Bericht zum Expert\*innen-Workshop am 20. April 2018 in Konstanz, online verfügbar: [www.hyborg-projekt.de](http://www.hyborg-projekt.de)*

## Hintergrund

Am 20. April 2018 kamen Expert\*innen aus Wissenschaft und Praxis in Konstanz zusammen, um sich über ihre Erfahrungen und zentrale Lehren aus der sogenannten „Flüchtlingskrise“ auszutauschen, sowie methodische Fragen in diesem Forschungsbereich zu diskutieren. Der Workshop bildete zugleich den Auftakt für das neue Forschungsprojekt „Entstehung und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen Krisenmanagement (HybOrg)“, an dem die Universität Konstanz, die Ludwig-Maximilians-Universität München sowie der ETH Zürich beteiligt sind. Das im Februar dieses Jahres gestartete Verbundprojekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.

Der Workshop gliederte sich in drei thematische Blöcke. Der erste Teil der Veranstaltung befasste sich mit Fragen des Verwaltungshandels während der sogenannten „Flüchtlingskrise“. Im zweiten Themenblock diskutierten die Teilnehmer\*innen Herausforderungen und Lösungsansätze in der Zusammenarbeit von Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Der letzte Teil des Workshops fragte schließlich nach dem Zusammenhang zwischen Krisenmanagement und sozialem Zusammenhalt.

### 1. Regelgebundenheit vs. Flexibilität - Verwaltungshandeln in Krisenzeiten

3

Bereits in der ersten Session gaben **Berthold Weiß**, Leiter der LEA Eilwangen, und **Klaus Ritgen** vom Deutschen Landkreistag, Einblicke in pragmatisches Verwaltungshandeln in Zeiten massiver Überlastung. Insbesondere die oftmals schwierige Koordination mit anderen Behörden erschwerte die effiziente Handhabung der Ausnahmesituation erheblich. Bei der Registrierung, Unterbringung, Versorgung und Betreuung konnten manche Mindeststandards, das Vergabe- und Baurecht, Sicherheits- sowie Brandschutzvorgaben vielerorts nicht eingehalten werden. Jedoch galt es gerade in Zeiten ungeahnt<sup>1</sup> hoher Zugangszahlen Asylsuchender, zentrale Prozesse zu beschleunigen: Hierzu wurden regelmäßige Koordinationsformate unter Einbezug aller involvierten Akteure eingeführt. Gestützt auf eine pragmatische Handhabung der Vorschriften über die Amtshilfe wurden Aufgaben zum Teil auch delegiert. Beispielsweise gaben einzelne Bundesländer die Erfüllung der Aufgabe der Erstaufnahme an die Kommunen weiter. Des Weiteren konnten folgende Prinzipien identifiziert werden, die zur Bewältigung zukünftiger Herausforderungen dienen können:

- eine schnelle Anpassungsfähigkeit von Kapazitäten: präventiv anstatt nur reaktiv
- ein Zurückgreifen auf bestehende Strukturen des Katastrophenschutzes
- eine offene und ehrliche Kommunikation mit der Öffentlichkeit

<sup>1</sup> Zwar war in Deutschland bereits 2013 ein Anstieg von Asylgesuchen zu beobachten, doch führte dies nur in wenigen Fällen zu angemessenen Reaktionen oder gar vorsorglichen Maßnahmen.

- eine effektive Kooperation zwischen Feuerwehr, Bundeswehr, Polizei, Zivilgesellschaft, und Kommunen (beispielsweise durch die frühzeitige Einberufung von Krisenstäben), sowie eine Verbesserung der internen Kommunikation
- ein Hinterfragen und, wenn nötig, eine Anpassung etablierter Zuständigkeitsregelungen

In der Diskussion kristallisierte sich heraus, dass bei der flexiblen und zielorientierten Lösungsfindung die individuelle Qualifikation und Belastbarkeit der Verantwortlichen eine zentrale Rolle spielte. Sowohl Verwaltungsmitarbeiter\*innen, als auch Ehrenamtliche waren während der „Flüchtlingskrise“ einer außerordentlich hohen Belastung ausgesetzt, was vielerorts zu Krankheitsausfällen und einem Rückgang des Engagements führte. Um dem entgegenzuwirken, sollten sowohl für den Bereich der öffentlichen Verwaltung als auch für Ehrenamtliche Ansätze zur Personalqualifikation entwickelt werden, die deren Flexibilität und Resilienz fördern. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, dass viele Standards für Geflüchtete während der „Krise“ gesenkt wurden, nun aber (sofern sie nicht wie z.B. im Falle der Jugendhilfe für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge generell zu hinterfragen sind) wieder eingehalten werden könnten und müssten – was nicht allerorts der Fall ist.

## 2. Die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Zivilgesellschaft

**Monika Brumm** berichtete aus den Erfahrungen des Landratsamts Konstanz, welches sich (z.T. aufgrund seiner geographischen Lage) besonders beim Thema der Unterbringung Asylsuchender unter höchster Anspannung zeigte. Von Vorteil in dieser schwierigen Situation war die von Seiten der Verwaltungsspitze ermöglichte flexible Handhabung bei der Neueinstellung dringend benötigter Mitarbeiter\*innen. Die mediale Brisanz des Themas und die mangelnde Erfahrung seitens neu eingestellter Hauptamtlicher und der stark gewachsenen Anzahl an Ehrenamtlichen, sowie die unzureichenden Strukturen erschwerten die behördliche Arbeit jedoch ungemein. Auch musste gegen massiven Widerstand aus Teilen der Bevölkerung angekämpft werden. Abermals wurden konkrete Verbesserungsvorschläge für die strukturelle Anpassung der Verwaltung genannt:

- die Schaffung kürzerer Entscheidungswege durch gezielten Schnittstellenaufbau
- die Einführung einer ämterübergreifenden Strategierunde
- ein bewusster Einsatz von Informationspolitik gegenüber den Bürger\*innen
- eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsverbänden und Zivilgesellschaft nach wechselseitiger Bedarfs- und Möglichkeitsermittlung, ggf. Schaffung von Koordinationsstellen

Als Vertreter des Flüchtlingsrats Baden-Württemberg mahnte **Julian Staiger** im zweiten Beitrag des Themenblocks, Ehrenamtliche und die von diesen am meisten betroffenen Geflüchtete selber nicht von wichtigen Entscheidungsprozessen auszuschließen. Als typische Problemlage wurde die Frustration bei Ehrenamtlichen aufgrund hoher Unsicherheit über behördliche Zuständigkeiten genannt. In der Praxis zeigten sich große Unterschiede zwischen den Landkreisen in Bezug auf die Organisation und Unterbringung, die Personalschlüssel in der Sozialarbeit (in manchen Fällen 1:500), sowie die Einbindung und Wertschätzung der Arbeit von Ehrenamtlichen: Wie beklagt wurde, führte die Äußerung von Kritik an Ämtern durch Ehrenamtliche in einigen Fällen gar zum Abbruch der

Zusammenarbeit seitens der Behörden. Von Seiten der Zivilgesellschaft wurde und wird das Behördenhandeln oft als starr wahrgenommen, die Flexibilität in bestimmten Bereichen hingegen als willkürlich. Auch wurden Handlungsspielräume oft nicht ausreichend genutzt oder gar verschleiert. Nichtsdestotrotz gab und gibt es auch positive Beispiele von Gemeinden und Landkreisen, welche bereits präventiv die nötigen Kapazitäten schafften und wichtige Schnittstellen mit der Zivilgesellschaft institutionalisierten.

In der Diskussion setzten sich die Teilnehmer\*innen unter anderem mit der häufig sehr unterschiedlichen Handhabung von Einzelfällen in den Ausländerbehörden auseinander, bei der die Rechte der Asylsuchenden nicht immer gewahrt wurden. Auch die Rolle zentraler Entscheidungsträger im administrativen Ablauf wurde hervorgehoben: Wie unterschiedliche Teilnehmer\*innen berichteten, haben die Einstellungen der Amtsspitzen von Behörden häufig große Auswirkungen nicht nur auf das Personal der entsprechenden Ämtern, sondern auch auf die Wahrnehmung in der Gesamtbevölkerung. Darüber hinaus wurde dem Einbezug von Geflüchteten (z.B. bei Informationsveranstaltungen), sowie von Migrant\*innen-Selbstorganisationen (z.B. in der Übersetzung oder Vermittlung) ein positiver Effekt zugeschrieben. Zudem wurde darauf hingewiesen, bei der Einbindung von Freiwilligen unterschiedliche Ansätze im Umgang mit ungelerten „Spontanhelfern“ und zum Bevölkerungsschutz ausgebildeten Ehrenamtlichen zu differenzieren.

### 3. Ausblick: Der Einfluss des lokalen Kontexts auf das Krisenmanagement und Auswirkungen von Verwaltungshandeln auf den lokalen sozialen Zusammenhalt

5

In der letzten Session wurde der Bogen geschlagen zur soziologischen und sozialpsychologischen Umfrageforschung: **Regina Arant** stellte die Ergebnisse zweier aktueller Umfragestudien zu den Themen zivilgesellschaftlichen Engagements und sozialen Zusammenhalts vor, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung an der Jacobs University Bremen durchgeführt wurden. In der Bremer Studie wurde Zusammenhalt kleinräumig auf der Ebene von 78 Ortsteilen der Hansestadt untersucht, während die im Dezember 2017 veröffentlichte deutschlandweite Studie einen Vergleich auf regionaler Ebene (79 homogenisierte Raumordnungsregionen) ermöglicht. Die Untersuchungen zeigen, dass die Ergebnisse teilweise von der gewählten Analyseeinheit (Bundesland vs. Region; Stadtbezirk vs. Ortsteil) abhängen. In der Bremer Studie zeigte sich zum Beispiel deutlich, dass viele Unterschiede vor Ort erst auf Ortsteilebene, nicht jedoch auf Stadtbezirksebene sichtbar werden. Eine konkrete Lehre aus der Bremer Studie wurde besonders hervorgehoben: Der soziale Zusammenhalt ist in den Ortsteilen besonders hoch, in denen nachbarschaftliche Aktivitäten und gemeinsame Initiativen nicht nur bekannt sind, sondern auch positiv bewertet werden. **Sebastian Koos** erweiterte diese Ausführung und stellte erste Ergebnisse einer Untersuchung zur „wahrgenommenen Verwaltungsüberforderung in der ‚Flüchtlingskrise‘“ vor. Es zeigen sich signifikante Unterschiede zwischen den Bundesländern, welche sich weder aus der relativen noch aus der absoluten Anzahl an Geflüchteten je Bundesland erklären lassen. Die Bundeslandunterschiede werden am ehesten durch das Ausmaß der kommunalen Verschuldung erklärt, wobei höhere Verschuldung mit einer statistisch signifikant höheren wahrgenommenen Überforderung der kommunalen Verwaltungen in diesen Ländern einhergeht. Darüber hinaus zeigt sich, dass Geflüchteten kritisch gegenüber stehende Befragte eher geneigt sind, eine Verwaltungsüberforderung zu unterstellen, was

auf eine verzerrte Wahrnehmung hindeutet. Der möglicherweise über die betrachteten Regionen variierende Einfluss der Medien oder der Selbstdarstellung und Kommunikation der Verwaltungen auf die wahrgenommene Verwaltungsüberforderung konnte in der quantitativen Analyse nicht berücksichtigt werden und ist möglicherweise eine weitere Erklärung für Unterschiede in der wahrgenommenen Verwaltungsüberforderung.

#### Fazit und Lehren für das „HybOrg“ Forschungsprojekt

Im Ergebnis machte der Workshop deutlich, dass im Themenbereich Verwaltung und Krisenmanagement gegenwärtig noch zahlreiche Forschungslücken existieren. Die Schließung dieser Lücken ist nicht nur aus wissenschaftlicher Sicht vielversprechend, sondern auch für eine evidenzbasierte Fehlervermeidung in der Praxis eine entscheidende Voraussetzung. Die sogenannte „Flüchtlingskrise“ in den Jahren 2015/16 muss vor Allem als Warnsignal für krisenhafte Zustände in der deutschen Verwaltung verstanden werden: Die in weiten Teilen mangelhafte Vorbereitung und Koordination zwischen den politischen Akteuren mussten durch die deutsche Mehrebenen-Verwaltung abgedeckt werden, welche von dieser Aufgabe vielerorts überfordert war. Hierbei fiel jedoch vor allem auch die bemerkenswerte Anpassungsfähigkeit der Verwaltung auf, welche von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst wurde. All dies sollte in kommenden Untersuchungen einfließen. Für Forschung und Praxis ergaben sich aus diesen Beobachtungen letztendlich eine Reihe weiterführender Fragen, u.a.:

- Welche Rolle spielt im Krisenmanagement die Struktur – und welche das Individuum?
- Wie kann sichergestellt werden, dass neu gewonnenes Erfahrungswissen der Verwaltungsmitarbeiter\*innen und Ehrenamtlichen nicht verloren geht?
- Wie kann die (medial beeinflusste) Wahrnehmung in der Bevölkerung in umfragebasierten Erhebungen erfasst und vergleichbar gemacht werden?
- Wie ist damit umzugehen, dass die Verwaltung vielerorts selbst zum politischen Akteur wurde?
- Und zuletzt: Wie können die Forschungsergebnisse praxistauglich aufbereitet werden?

Ein besonderer Dank gilt allen Teilnehmer\*innen dieses Workshops:

Regina Arant (Jacobs University Bremen)

Monika Brumm (Landratsamt Konstanz,  
Amt für Migration und Integration)

Emily Chmiel (Universität Konstanz)

Cordula Dittmer (Katastrophen-  
forschungsstelle (KFS), FU Berlin)

Steffen Eckhard (LMU München)

Matthias Fatke (LMU München)

Thomas Herrschelmann (DRK  
Generalsekretariat, Team 24 - Ehrenamt  
und Krisenmanagement)

Sebastian Koos (Universität Konstanz)

Thilo Laupheimer (Landratsamt Esslingen,  
Amt für Sozialen Dienst)

Alexa Lenz (LMU München)

Sarah-Elisabeth Martel (Universität  
Konstanz)

Lorenz Neuberger (Universität Konstanz)

Hülya Özaktürk (DRK Migrationsberatung  
Konstanz)

Klaus Ritgen (Deutscher Landkreistag)

Florian Roth (Center for Security Studies  
(CSS), ETH Zürich)

Hannes Schammann (Universität  
Hildesheim)

Rahel Schomaker (Deutsches  
Forschungs-institut für öffentliche  
Verwaltung Speyer)

Patricia Schütte-Bestek (Bergische  
Universität Wuppertal)

Christiane Seibel (Landratsamt Konstanz,  
Amt für Gesundheit und Versorgung)

Julian Staiger (Flüchtlingsrat Baden-  
Württemberg)

Berthold Weiß (Regierungspräsidium  
Baden-Württemberg, LEA Ellwangen)

7

