

Synergien vor Ort im Landkreis Vorpommern-Greifswald

Kommunaler Schlussbericht

Inhalt

1	Einführung	4
1.1	Synergien vor Ort	4
1.2	Soziale, wirtschaftliche, demografische und politische Lage des Landkreises Vorpommern-Greifswald.....	5
1.3	Das Integrationskonzept als Antwort auf die Flüchtlingssituation im Herbst 2015.....	6
2	Methodisches Vorgehen	7
3	Das Integrationskonzept.....	8
3.1	Phasen der Erarbeitung	8
3.1.1	Auftaktkonferenz.....	8
3.1.2	Erarbeitung von Teilkonzepten in Arbeitsgruppen	9
3.1.3	Zwischenkonferenz.....	10
3.2	Unterschiedliche Zielstellungen	10
3.2.1	Erwartungen von Lösungen für die Probleme der Praxis.....	10
3.2.2	Mittel zum Zweck der Konfliktbewältigung.....	11
3.2.3	Politisch-strategische Erwartungen an das Integrationskonzept.....	11
4	Akteure	13
4.1	Staat.....	13
4.1.1	Landratsamt.....	13
4.1.2	Jobcenter/Arbeitsagentur	13
4.1.3	Polizei	14
4.1.4	Kommunen	15
4.1.5	Koordination der Flüchtlingsaufgaben im Landkreis.....	17
4.1.6	Selbstwahrnehmung und Fremdwahrnehmung	18
4.2	Die Zivilgesellschaft	19
4.2.1	Träger	19
4.2.2	Freiwillig Engagierte	21
4.2.3	Selbstwahrnehmung und Fremdwahrnehmung	23
4.2.4	Die Position eines Integrationsbeauftragten	24
4.3	Unternehmen	24
4.4	Politik.....	25
4.5	Flüchtlinge	26
5	Das Netzwerk zur Erarbeitung des Integrationskonzeptes	27
5.1	Steuerung des Prozesses	27

5.1.1	Funktionsrollen für die Arbeitsgruppen	27
5.2	Umgang mit Konflikten.....	28
5.2.1	Freiwillig Engagierte – Hauptamtliche.....	28
5.2.2	Greifswald – Landkreis	29
5.3	Netzwerkbildung	30
5.3.1	Netzwerkidentität.....	30
5.3.2	Verstetigung des Netzwerks.....	31
6	Wirkungen und Entwicklungspotenziale	33

Dieser Bericht nutzt aus Gründen der Wahrung der Anonymität eine neutrale Geschlechtsform, die durch die den Suffix *in ausgedrückt wird. Bezüglich der dadurch entstehenden Einschränkungen der Lesbarkeit bitten wir um Nachsicht.

1 Einführung

1.1 Synergien vor Ort

Das Projekt „Synergien vor Ort“ der Bertelsmann Stiftung verfolgt das Ziel, die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen, die Selbständigkeit und Teilhabe im Alter sowie die Integration von Flüchtlingen zu verbessern. Dazu arbeitet das Projekt seit 2015 mit Kommunen und gemeinnützigen Organisationen zusammen, die neue Formen der Zusammenarbeit gewagt haben und die Herausforderungen in der Praxis kennen.

Das nexus Institut hat im Auftrag der Bertelsmann Stiftung in vier Modellkommunen (Dessau-Roßlau, Hannover, Langenfeld im Rheinland und Pirmasens) und einer Region (Vorpommern-Greifswald) insgesamt sechs Netzwerke der Kinder- und Jugendarbeit, der Altenhilfe und der Flüchtlingshilfe analysiert. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden die Strukturen der Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure, die im Rahmen der Koproduktion erzielten Wirkungen, Herausforderungen und Entwicklungspotenziale betrachtet. Die Ziele der Untersuchung waren festzustellen, wie die Organisation der Leistungen im Feld gestaltet ist, welche Wirkung erreicht wird und wo Maßnahmen zur Optimierung ansetzen könnten. Die Vernetzung der verschiedenen Akteure und deren Angebote wurden mit unterschiedlichen Befragungs- und Veranstaltungsformaten erfasst.

Die Analysen wurde in den Kommunen und im Landkreis in einem Methodenmix durchgeführt, wobei bis zu fünf Methoden eingesetzt wurden:

1. **Qualitative Interviews**
2. **Online-Akteursbefragung** mit der die erbrachten Leistungen, die Art und Qualität von Kooperationsbeziehungen sowie die zur Verfügung stehenden Ressourcen erfasst wurden.
3. **Halbstandardisierte Befragung von freiwillig Engagierten**, die die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Staat beleuchtete.
4. **Fokusgruppen mit Zielgruppen** zu den Wirkungen der vernetzten Arbeit.
5. **Partizipativer Workshop**: Abschließend wurden mit breiter Beteiligung aller Gruppen die Möglichkeiten der Weiterentwicklung der Netzwerke diskutiert.

Die Erhebungen in den Modellkommunen fanden im Zeitraum Januar bis September 2016 statt. Im Landkreis Vorpommern-Greifswald im Oktober und November 2016. Im Landkreis Vorpommern-Greifswald kamen nur qualitative Interviews zum Einsatz.

Der folgende Bericht stellt die wichtigsten Inhalte und Ergebnisse der wissenschaftlichen Analyse des nexus Instituts als kommunaler Schlussbericht für den Landkreis Vorpommern-Greifswald dar.

Kontakt:

nexus - Institut für Kooperationsmanagement u. interdisziplinäre Forschung GmbH, Berlin

Otto-Suhr-Allee 59, 10585 Berlin | www.nexusinstitut.de

Dr. Christine von Blanckenburg | blanckenburg@nexusinstitut.de

Bertelsmann Stiftung

Carl-Bertelsmann-Str. 256, 33311 Gütersloh | www.synergien-vor-ort.de

Alexander Koop | alexander.koop@bertelsmann-stiftung.de

1.2 Soziale, wirtschaftliche, demografische und politische Lage des Landkreises Vorpommern-Greifswald

Der Landkreis Vorpommern-Greifswald in Mecklenburg-Vorpommern besteht seit der Kreisgebietsreform im Jahr 2011. Er wurde aus den ehemaligen Landkreisen Ostvorpommern, Uecker-Randow und Teilen des Landkreises Demmin sowie der vormals kreisfreien Stadt Greifswald gebildet. Zum 31.12.2015 lebten im Landkreis 238.358 Menschen, was einen leichten Anstieg gegenüber dem Vorjahr (237.697) darstellt. Jedoch lebten nach der Neugliederung der Kreise Ende 2011 noch 240.971 Menschen in Vorpommern-Greifswald.¹ Laut einer Prognose der Bertelsmann Stiftung wird der demografische Wandel zu einer weiteren Abnahme der Bevölkerungszahlen im Landkreis führen. Für das Jahr 2020 wird ein Rückgang auf 230.460 Einwohner und bis zum Jahr 2030 auf dann 216.300 Einwohner erwartet.²

Tabelle 1: Rahmendaten zum Landkreis Vorpommern-Greifswald

Bevölkerung	
Einwohner (2015)	238.358
Einwohner (Prognose 2030)	216.300
Wirtschaftliche Situation	
BIP je Einwohner (2014)	20.723 €
Arbeitslosigkeit (Februar 2017)	12,4 %
Ausländische Wohnbevölkerung	
Gemeldete Ausländer (2015)	10.747
- davon aus Syrien	1.967
Ausländeranteil	4,5 %

Wirtschaftlich befindet sich der Landkreis im Osten des Landes Mecklenburg-Vorpommerns an der polnischen Grenze in einer schwierigen Situation. Die Wirtschaftsleistung pro Einwohner (20.723 €/Ew.) erreicht nur etwa 57,6% des deutschen Durchschnittswerts (36.003 €/Ew.).³ Die Arbeitslosigkeit lag mit 12,4% im Februar 2017 fast doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt (6,3%) und deutlich über dem Wert für das Land Mecklenburg-Vorpommern (10,3%). Positiv ist, dass sich die Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr (14,2%) um fast zwei Prozentpunkte verringert hat.⁴

Wie auch andere Gegenden in Deutschland hat der Landkreis Vorpommern-Greifswald in den vergangenen Jahren einen vermehrten Zuzug von Menschen aus dem Ausland verzeichnet. Im Jahr 2011 lebten nach der Gebietsreform 5.354 Personen mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit im Landkreis, entsprechend einem Anteil von 2,2% der Bevölkerung. Ende 2015 wurden bereits 10.747 Menschen mit Migrationshintergrund gezählt. Dies entsprach einem Bevölkerungsanteil von 4,5% und lag damit über dem Landesdurchschnitt von 4,0%. Der Zuzug von Flüchtlingen im Jahr 2015 hatte an diesem Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung einen großen Anteil. Während Ende 2014 noch 226 Menschen aus Syrien im Landkreis gezählt wurden, waren es ein Jahr später bereits 1.967.⁵

¹ Statistisches Bundesamt. Bevölkerung: Kreise, Stichtag. GENESIS-Online Datenbank. Tabelle 12411-0014.

² Wegweiser Kommune. Statistik: Vorpommern-Greifswald, LK – Bevölkerungsvorausberechnung. Bertelsmann Stiftung. <http://www.wegweiser-kommune.de/statistik/vorpommern-greifswald-lk+bevoelkerungsstruktur+2012-2030+tabelle>.

³ Statistisches Bundesamt. Bruttoinlandsprodukt/Bruttowertschöpfung: Jahressumme, regionale Tiefe: Kreise und kfr. Städte. Regionaldatenbank Deutschland. Tabelle 426-71-4.

⁴ Bundesagentur für Arbeit. Arbeitsmarktreport, Agentur für Arbeit Greifswald. Februar 2017. <https://www3.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtk5/~edisp/egov-content498775.pdf>.

⁵ Statistisches Bundesamt. Ausländer: Kreise, Stichtag, Geschlecht, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online Datenbank. Tabelle 12521-0040.

1.3 Das Integrationskonzept als Antwort auf die Flüchtlingssituation im Herbst 2015

Die unerwartet hohe Zahl von Asylbewerbern vor allem seit September 2015 hat die Verwaltung des Landkreises Vorpommern-Greifswald laut Aussagen mehrerer Interviewpartner*innen vor große Herausforderungen gestellt. Die Aufnahme, Unterbringung und Versorgung der zugewiesenen Geflüchteten war zunächst mit den begrenzten personellen Kapazitäten des Sozialamtes kaum zu leisten. Auch die räumlichen Möglichkeiten zur Unterbringung in den vorhandenen Heimen waren bald erschöpft. Zugleich wurden laufend neue Geflüchtete zugewiesen. „Ab Sommer, August, September, war eine Flut von Flüchtlingen da, die wirklich auch die personellen und materiellen Kapazitäten vieler gesprengt haben“ (SvO VG 05)⁶. Zivilgesellschaftliches Engagement hat in Vorpommern-Greifswald wie auch an vielen anderen Orten in Deutschland im hohen Maße dazu beigetragen, diese schwierige Situation zu bewältigen.⁷

Das Zusammenwirken von Verwaltung, freiwillig Engagierten, Trägern und Wohnheimbetreiber*innen lief laut Aussagen vieler Interviewten nicht ohne Konflikte ab. „Verwaltung und Ehrenamt, die haben Krieg geführt. Die haben ihre ganzen Ressourcen darauf verwandt“ (SvO VG 30) beschreibt ein*e Interviewpartner*in die Lage im Herbst 2015.

In dieser Situation ergriff der Sozialdezernent des Landkreises, Dirk Scheer, die Initiative und entwickelte zusammen mit dem RAA- Regionalzentrum für demokratische Kultur Vorpommern-Greifswald (im folgenden RAA-Regionalzentrum VG genannt) die Idee, über die gemeinsame Arbeit an einem Integrationskonzept die Situation zu entschärfen. Beide Seiten sollten in dem Prozess erkennen, was die andere Seite leistet. „Die Ehrenamtlichen sollten erkennen, dass die Verwaltung keine Feinde und Gegner sind und die Verwaltung sollte erkennen, dass Ehrenamtliche kompetent Hilfe leisten“. Die Erarbeitung des Integrationskonzepts für den Landkreis Vorpommern-Greifswald geht also nicht auf einen Beschluss der politischen Vertretung im Kreistag zurück, sondern ist als Mittel gewählt worden, um die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Staat zu verbessern. Das Integrationskonzept ist aber mehr als nur Krisenbewältigung. Über die Kooperation fördernde Wirkung des Entstehungsprozesses hinaus stellt das Arbeitsergebnis auch die Grundlage für einen geordneten, an Zielen orientierten Umgang mit Migrant*innen im Landkreis dar. Dafür wünschen sich die Akteur*innen die politische Unterstützung in Form eines Kreistagsbeschlusses zur Annahme des Konzeptes. Der mit der Entwicklung des Integrationskonzeptes verbundene Prozess soll zudem zu einem Aufbau eines nachhaltig bestehenden Netzwerks und einer dauerhaft besseren Zusammenarbeit aller Beteiligten im Landkreis beitragen.

⁶ Die Kürzel „SvO VG (Synergien vor Ort Vorpommern Greifswald) (Nummer)“ verweisen auf die zitierten Interviews. Die zitierten Passagen sind der besseren Verständlichkeit halber sprachlich geglättet worden. Auslassungen und Umstellungen sind durch Klammern gekennzeichnet.

⁷ Vgl. Hamann, Ulrike u.a. (2016): Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen, Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung, hrsg. v. d. Bertelsmann-Stiftung.

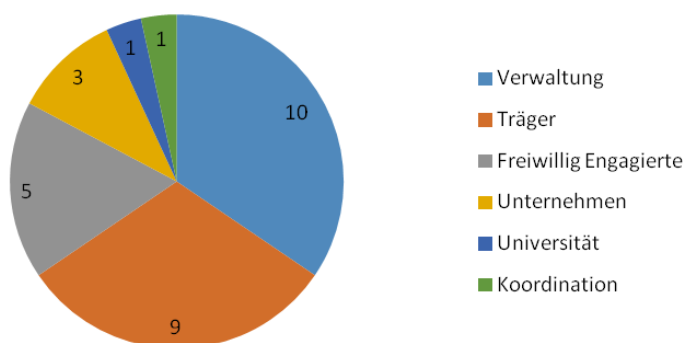
2 Methodisches Vorgehen

Die Konstellationsanalyse des Netzwerks zur Erarbeitung eines Integrationskonzeptes für den Landkreis Vorpommern-Greifswald stützt sich ausschließlich auf qualitative Interviews. Weitere Bausteine, die in anderen Analysen der Zusammenarbeit von Akteur*innen aus den Sektoren Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft Verwendung fanden, kamen nicht zum Einsatz. Die Interviews wurden verschriftet und mit Hilfe der Analysesoftware ATLAS.ti ausgewertet.

In Absprache mit dem RAA-Regionalzentrum VG wurden 6 AGs vertieft untersucht:

AG	Konstellation
Betreuung und Beratung	Leitung: Verwaltung Vertreten sind: Träger, Unternehmen, freiwilliges Engagement, Politik und Verwaltung
Gesundheit	Leitung: Verwaltung Vertreten sind: Verwaltung
Qualifizierung und Arbeit	Leitung: Verwaltung Vertreten sind: Träger, Verwaltung Gemeinde und Landkreis, freiwilliges Engagement
Sicherheit	Leitung: Polizei Vertreten sind: Polizei, Verwaltung, Träger
Sprache	Leitung: freiwilliges Engagement Vertreten sind: Verwaltung, freiwilliges Engagement, Universität
Wohnen und Unterbringung	Leitung: Verwaltung Vertreten sind: Verwaltung, Träger, Unternehmen

Interviewpartner nach Akteursgruppen



Zum Begriff „freiwilliges Engagement“:

In diesem Bericht wird durchgehend der Begriff „freiwilliges Engagement“ für unbezahlte, freiwillige Tätigkeit außerhalb des eigenen Haushalts verwendet. Diejenigen, die sich freiwillig engagieren, bezeichnen sich selbst häufig als Ehrenamtler, Ehrenamtliche oder ehrenamtlich Engagierte. Der Begriff des Ehrenamtes bildet aber die Freiwilligkeit und Selbstbestimmtheit des Engagements zu wenig ab und impliziert auch eine Unterordnung des Ehrenamtes unter das Hauptamt.

3 Das Integrationskonzept

3.1 Phasen der Erarbeitung

3.1.1 Auftaktkonferenz

Das Prozessdesign für die partizipative Erarbeitung des Integrationskonzeptes hat das RAA-Regionalzentrum VG entworfen. Den Auftakt bildete eine Veranstaltung am 6. Januar 2016, zu der breit eingeladen wurde. 118 Personen meldeten sich zu dieser Veranstaltung an und signalisierten damit auch, wie hoch das Interesse an der Erstellung eines Integrationskonzeptes im Landkreis ist. Nach der Vorstellung des Integrationskonzeptes der Stadt Rostock, als Vorbild für die eigenen Bemühungen, wurden die Teilnehmer*innen der Veranstaltung gebeten, sich nach persönlichem Interesse einer der vom RAA-Regionalzentrum VG vorgeschlagenen Arbeitsgruppen zuzuordnen. Zur Auswahl standen folgende AGs:

- Betreuung und Beratung
- Gesundheit
- Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur
- Interreligiöser Dialog
- Kita und Kinderbetreuung
- Migrantenselbstorganisation
- Qualifizierung und Arbeit
- Schule und Bildung
- Sicherheit und Mobilität (zunächst als zwei gesonderte Gruppen gegründet, aufgrund mangelnder Teilnahme zusammengefasst)
- Sport und Freizeit
- Sprache
- Wohnen und Unterbringung

Durch die Teilnehmenden wurden zudem auf der Veranstaltung und im Nachgang noch folgende Arbeitsgruppen gegründet:

- Frauen
- Kultur

Die Auftaktveranstaltung wird von den meisten Interviewpartner*innen als ein gelungener Start in die Arbeit beschrieben. Nur eine interviewte Person macht hier Abstriche. Ihr war die Herangehensweise zu wenig politisch. „Gerade vor dem Hintergrund, dass man hier anfängt, tatsächlich Leute halten zu wollen (und) auf der anderen Seite aber weiß, dass da sehr viele Leute dagegen sind, muss man das

sehr behutsam oder sehr durchdacht (...) einfädeln. (...) und (da) fand ich diese Auftaktstruktur nicht wirklich überzeugend“ (SvO VG 19). Außerdem empfand die interviewte Person die vorgegebene themenbezogene Struktur der Arbeitsgruppen als hinderlich, weil manche Themen übergreifend sind und die Aufspaltung ohnehin dem ganzheitlichen Verständnis von Willkommenskultur der Helfenden zuwider liefe. Sie fühlte sich von der Aufforderung, sich einer Arbeitsgruppe zuzuordnen „übrumpelt“. Vielleicht liegt in der Arbeitsgruppenstruktur auch ein Grund, warum sich verhältnismäßig wenige freiwillig Engagierte in den Prozess der Erarbeitung des Integrationsprozesses eingebracht haben. So stellte ein*e Interviewpartner*in fest: „Auf der Auftaktveranstaltung waren relativ viele Ehrenamtliche. Die sind aber nicht irgendwo hängen geblieben. Das macht mich traurig.“ (SvO VG 13).

Bei der Konstituierung dieser Arbeitsgruppen während der Auftaktveranstaltung wurden die Ansprechpartner*innen/ Koordinator*innen und deren Stellvertreter*innen gewählt. Gemeinsam mit weiteren, interessierten Teilnehmenden bestimmten diese die Ziele im Handlungsfeld, klärten Unterstützungsbedarf ab, reflektierten die Gruppenzusammensetzung und terminierten das nächste Treffen der AG. Auf dieser Grundlage wurden die AGs in eine weitgehend selbst bestimmte Arbeitsphase entlassen.

3.1.2 Erarbeitung von Teilkonzepten in Arbeitsgruppen

Als Arbeitshilfe haben die Arbeitsgruppen die Empfehlung erhalten, nach dem Muster der Auftaktveranstaltung die Funktionsrollen Moderator*in, Zeitnehmer*in und Protokollant*in auf ihren Sitzungen jeweils neu zu bestimmen. In manchen Arbeitsgruppen wurde das umgesetzt und die Erfahrungen damit waren überwiegend positiv. Eine befragte Person lobt die sehr strukturierte Vorgehensweise ausdrücklich: „Es fördert definitiv die Arbeit, dass da jemand sitzt und einen Fahrplan hat und sich überlegt hat, was man jetzt macht, beziehungsweise vor Augen hat, wo wollen wir hin“ (SvO VG 11). Dass die Rollen rotieren sollten, hat zwar die Belastung der einzelnen Mitglieder gesenkt, aber zugleich auch dazu geführt, dass die Protokolle eine sehr unterschiedliche Qualität hatten, und vor allem durch den Wechsel der Moderation nicht immer da angeknüpft wurde, wo man aufgehört hatte (SvO VG 29). Auch wenn einige die Strukturierung der Aufgabe durch die Verteilung von Funktionsrollen als Erleichterung ihrer Arbeit erlebt haben, war die Festlegung von Funktionen keine Voraussetzung für eine gute und ergebnisorientierte Zusammenarbeit. Kleinere Arbeitsgruppen haben auch ohne Moderation gut funktioniert. In einigen Gruppen hat auch eine Mitarbeiter*in vom RAA-Regionalzentrum VG die Sitzungen moderiert.

Einen wichtigen Einfluss hatte auch, ob die*/der* gewählte Ansprechpartner*in der Arbeitsgruppe sich selbst als Leiter*in verstanden hat. Auf der Auftaktveranstaltung sind vorzugsweise Mitarbeiter*innen aus Ämtern und Behörden mit Leitungserfahrung eingesetzt worden. Einige Arbeitsgruppen wurden von freiwillig Engagierten geleitet, einige von freien Trägern und eine von eine*r kirchlichen Mitarbeiter*in.

Einige der AGs haben sich einmal im Monat, andere deutlich seltener getroffen. Zu den schwierigen Rahmenbedingungen der Terminfindung gehörte in Anbetracht der Größe des Landkreises die Wahl des Ortes für die Zusammenkunft und noch wichtiger die Zeit. Da die Hauptamtlichen die Arbeit am Integrationskonzept als Dienstaufgabe wahrgenommen haben, wollten sie auch in der Arbeitszeit tagen. Für freiwillig Engagierte, die berufstätig sind, war das nicht möglich.

3.1.3 Zwischenkonferenz

Bis zum 30. November sollten alle Arbeitsgruppen Ziele und Unterziele für ihren Handlungsbereich festgelegt haben und mit Maßnahmen unteretzt haben. Auf der Zwischenkonferenz wurden diese Ergebnisse präsentiert. Dabei wurde der Hauptakzent auf einen lebendigen Austausch zwischen den Arbeitsgruppen und eine gegenseitige Kommentierung und Wahrnehmung gesetzt.

Der Kontakt über die Grenzen der Arbeitsgruppen hinweg, war laut Aussagen vieler Interviewten außerhalb dieser Zwischenkonferenz kaum gegeben. Er wurde auch, von Ausnahmen abgesehen, nicht gesucht, da die Erarbeitung des Teilkonzeptes im gesetzten Zeitrahmen im Vordergrund stand. Die Zwischenkonferenz wurde aus dieser Fixierung auf das eigene Ergebnis von vielen Interviewten zwiespältig wahrgenommen. Den Hauptteil der Veranstaltung nahm eine offene Präsentation ein, bei der jede Arbeitsgruppe einen Tisch besetzte auf dem ihr Skript und gegebenenfalls noch weitere Materialien präsentiert werden konnten. Die Teilnehmenden konnten diese Tische aufsuchen und mit anderen Arbeitsgruppen ins Gespräch kommen. Mitglieder von Arbeitsgruppen, die sehr stolz auf ihr gutes Ergebnis waren, hätten ihr Teilkonzept gerne wirkungsvoller präsentiert, etwa durch einen Vortrag.

Die Zwischenkonferenz hatte im Gesamtprozess die Funktion, sich über bisher erarbeitete Ergebnisse auszutauschen und die Netzwerkidentität der Mitwirkenden zu stärken. Dazu diente nicht nur der Austausch untereinander, sondern vor allem das Erlebnis, nach fast einem Jahr wieder in einer großen Runde zusammen zu kommen. Mit der Veranstaltung wurde auch ein Zeichen gesetzt, dass im Landkreis viele unterschiedliche Menschen für ein weltoffenes, Integrationschancen und gutes Zusammenleben ermöglichendes Gemeinwesen stehen und dass ihr Engagement auch von der Politik gewürdigt wird. Michael Galander, Bürgermeister von Anklam, Dirk Scheer, Sozialdezernent und Beigeordneter, Dagmar Kaselitz, Integrationsbeauftragte des Landes Mecklenburg-Vorpommern und Patrick Dahle- mann, Parlamentarischer Staatssekretär für Vorpommern sprachen Grußworte.

3.2 Unterschiedliche Zielstellungen

3.2.1 Erwartungen von Lösungen für die Probleme der Praxis

Im Herbst 2015 war allein durch die große Zahl ankommender Flüchtlinge der bis dahin praktizierte Umgang mit Migrant*innen und Asylbewerbenden nicht mehr hinlänglich. So wohl praktische Probleme der Unterbringung und Versorgung stellten sich, als auch Probleme des Verwaltungshandelns. Es fehlte an Abstimmung der Behörden untereinander, an verbindlichen Informationen, an Übersetzungen und vielem anderen mehr. Hier zu guten, d.h. praktikablen und rechtmäßigen Regelungen zu kommen war ein Anliegen, das sehr viele der Interviewpartner*innen äußerten. Eine Interviewpartner*in verweist zur Erläuterung ihrer Motivation zur Mitarbeit am Integrationskonzept auf die chaotischen Abläufe: „Nun war es aber manchmal so, dass die Flüchtlinge erst abends ankamen. Dann hat man keinen mehr erreicht, und (wir) mussten (...) eben sehen, wie bringt man jetzt die Flüchtlinge unter? Und die haben ja nun schon eine Odyssee (...) hinter sich. Und dann mit kleinen Kindern und so. Und dann war das nicht eingerichtet. (...) Und deshalb habe ich mich da entschieden, da mitzumachen in der Hoffnung, dass wir das irgendwie geordnet kriegen. Dass wir da einen humanen Ablauf haben. Dass wir Informationsaustausch haben mit den Ämtern. Wie man das gestalten kann“ (SvO VG 12).

Von den Interviewpartner*innen, die primär an der Lösung praktische Probleme interessiert waren, wird das Integrationskonzept häufig als „Fahrplan“ oder als „Leitfaden“ benannt, in dem aufgeführt

werden soll, „welche Akteure (...) überhaupt Vorort tätig sind und an wen man sich wenden?“ (SvO VG 07). Für einige der Interviewpartner*innen stand die Netzwerkfunktion eindeutig im Vordergrund (SvO 02,03,09,11,26,28). Anderen geht das nicht weit genug. Sie wollen durch das Integrationskonzept nicht nur die Ansprechpartner*innen im Landkreis kennen lernen, sondern erwarten auch eine Koordination der Zuständigkeiten: „Dass es in der Region eine gute abgestimmte Arbeit für die Flüchtlinge gibt, (...) dass klar ist, die Institution macht das, die andere Institution ist dafür zuständig“ (SvO VG 04). Das Konzept soll verbindliche Regeln aufstellen, deren Einhaltung man im Zweifelsfall auch von Behörden einfordern kann (SvO VG 09). Ein geordnetes Verfahren läge im Interesse der Flüchtlinge. Dieser Erwartungshaltung an das Integrationskonzept wird vor allem von freiwillig engagierten Flüchtlingshelfer*innen, aber auch von Beschäftigten der Träger und von Verwaltungsmitarbeiter*innen vertreten. Sie erhoffen sich „eine (...) Verbesserung für alle Flüchtlinge und Migrant*innen, die in unseren Landkreis kommen und auch eine Vereinfachung. Bisher ist das ja viel Bürokratie, keiner weiß Bescheid“ (SvO VG 09).

Eine Gegenposition zu dieser Helfersicht, aber dennoch praxisorientiert, nimmt eine Vertreter*in einer Behörde ein, die*/ der* kurz und bündig zusammenfasst: „Ein Integrationskonzept ist eigentlich für die Verwaltung da.“ Es gibt „der Verwaltung etwas an die Hand“ (SvO VG 04).

Die pragmatisch-lösungsorientierten Erwartungen an das Konzept werden innerhalb des Netzwerks zur Erarbeitung des Integrationskonzeptes sehr stark geäußert. In 20 von 27 Interviews, die im Rahmen der Analyse des Netzwerks zur Erarbeitung des Integrationskonzeptes für den Landkreis Vorpommern-Greifswald geführt wurden, wird auf die Funktion einer Handlungsorientierung durch das Konzept in alltagspraktischen Fragen Bezug genommen. Eine Interviewpartner*in spricht dem Konzept sogar rundheraus eine politische, über das Praktische hinausgehende Dimension, ab (SvO VG 04).

3.2.2 Mittel zum Zweck der Konfliktbewältigung

Mit der Erarbeitung eines Integrationskonzeptes für den Landkreis Vorpommern-Greifswald sollte nicht nur ein übergreifender Rahmen für den Umgang mit Migrant*innen auf den verschiedenen Handlungsfeldern entworfen werden, an dem sich Verwaltung und andere Akteur*innen orientieren können, sondern der Prozess war auch ein Mittel zum Zweck. Durch den partizipativen, viele Akteur*innen integrierenden Ansatz, sollte ein mancherorts bestehender Konflikt zwischen Ehrenamtlichen und Verwaltung und Betreibenden von Unterkünften gelöst werden. Der Zwang zur Kommunikation in den Arbeitsgruppen sollte die Auseinandersetzungen versachlichen und das gegenseitige Verständnis erhöhen. Diese Funktion, Kommunikation zwischen unterschiedlichen Akteuren zu ermöglichen, wurde von einigen Interviewpartner*innen reflektiert und ausdrücklich als positiv und auch als Wert für sich eingeschätzt. (SvO VG 25)

3.2.3 Politisch-strategische Erwartungen an das Integrationskonzept

Politisch-strategische Erwartungen an das Integrationskonzept sind in den Interviews deutlich seltener formuliert worden, werden aber ausdrücklich von einigen Prozessbegleiter*innen vom RAA-Regionalzentrum VG vertreten. Einige Mitarbeiter*innen des RAA-Regionalzentrum VG wollten ein Integrationskonzept und haben die Möglichkeit, die sich mit dem Kommunikationsprozess zur Entschärfung des Konfliktes zwischen Verwaltung und Ehrenamtlichen bot, genutzt, um diese Idee zu verwirklichen.

„Wenn wir das nicht gemacht hätten, hätte die Verwaltung sicher Lösungen für die praktischen Probleme gefunden, aber ohne die langfristigen und hochschwelligeren Perspektiven“ (SvO VG 30). Die Einschätzung, dass eine allzu pragmatische Orientierung beim Umgang mit Flüchtlingen, die Chancen mindert, die sich durch eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit Migration und Integration stellen, wird aber auch in den Interviews reflektiert. Die Handlungsanleitung des RAA-Regionalzentrum VG für die Arbeit der Arbeitsgruppen wird in diesem Zusammenhang als sehr hilfreich geschildert: „Jeder braucht ja (...) so eine Orientierungslinie, um zu sagen: Darum geht es eigentlich. Weil ansonsten könnten wir ganz pragmatisch unsere (...) Arbeit tun. (...) Dann schreibt ein Praktiker alles auf, was er sich schon immer gewünscht hat, und was vielleicht aber diesem übergeordneten Ziel gar nicht entspricht. Von daher finde ich, (dass) diese Unterteilung mit Oberzielen, Feinzielen und dann Ressourcen (...) eigentlich zu ganz handhabbaren Lösungen (führt). Das war ganz gut“ (SvO VG 29).

Die politisch-strategische Dimension des Integrationskonzeptes betrifft grundlegend die Frage, wie die Gesellschaft mit Migration umgehen soll: „Wenn man mitgestalten will, (...) dann ist es natürlich auch eine politisch-strategische Mitarbeit, weil man damit auch seinen politischen Willen formuliert“ (SvO VG 11). Die grundsätzliche Auseinandersetzung mit der Frage „wie das Zusammenleben hier aussehen soll“ (ebd.), kann zu unterschiedlichen Ergebnissen und Schwerpunktsetzungen führen. Akteure aus der Verwaltung stellen fest, dass „Es (...) einen engen Rahmen (gibt), in dem (sie) arbeiten und (dass sie) diesen Rahmen manchmal gerne ausweiten“ würden (SvO VG 01). Die Zivilgesellschaft und ihre Bereitschaft und Offenheit zur Aufnahme von Migrant*innen und Achtung vor fremder Kultur und Sprache werden in den Blick genommen (SvO VG 11 und 15).

Im Netzwerk zur Erarbeitung des Integrationskonzeptes wird der politische Bezugsrahmen des gesamten Prozesses, innerhalb dessen sich das Integrationskonzept positionieren muss, von einigen Interviewpartner*innen als konfliktreich beschrieben. Der demografische Wandel ist der Hintergrund, warum Migrant*innen gute Bleibeperspektiven und Integrationsbedingungen gewährt werden sollten, zugleich stehe einer solchen Ausrichtung die große Präsenz Rechtsextremer im Landkreis entgegen. „Also gerade vor dem Hintergrund, dass man hier anfängt, tatsächlich Leute halten zu wollen, auf der anderen Seite aber weiß, dass da sehr viele Leute dagegen sind, muss man das sehr behutsam oder sehr durchdacht einfädeln“ (SvO VG 19). Viele Akteure haben Erfahrungen mit Rechtsextremen gemacht. Sie wurden schon bedroht, bespuckt, tätlich angegriffen oder angepöbelt (SvO VG 01, 05, 06, 08). Gerade die freiwillig Engagierten sehen vor diesem Erfahrungshintergrund das Integrationskonzept auch als ein politisches Bekenntnis zur Integration von Migrant*innen.

Auch die Prozesshaftigkeit und die breite partizipative Grundlage der Erarbeitung des Integrationskonzeptes werden als Beitrag wahrgenommen, wie rechten Positionen begegnet werden kann: „Wir arbeiten ja jetzt mit (...) über hundert Leuten aus allen möglichen Gesellschaftsschichten und Hintergründen daran, dieses Konzept zu schreiben, d.h., wir haben ja in großen Teilen Öffentlichkeit beteiligt. Das ist ja eigentlich der Politikansatz, den wir viel mehr wählen sollten in der Bundesrepublik, weil wir haben ja alle den Eindruck, Amerika, Frankreich, wo auch immer, AFD, dass das Volk sich immer mehr nicht beteiligt fühlt. Und von daher waren wir ja geradezu revolutionär, dass wir (...) gesagt haben, "okay, wir beteiligen das Volk" (SvO VG 13). Diese „sehr, sehr positive“ (ebd.) Einschätzung ist aber singulär. Manche sehen keine Wirkung des Konzeptes in die Zivilgesellschaft hinein, haben darin auch keine Aufgabe ihrer Arbeit am Konzept gesehen (SvO VG 07, 09) und manche wollen mit Politik nichts zu tun haben und sehen eine neutrale Haltung als richtig an: „Ich habe mich auf der Arbeit auch nicht auf politische Diskussionen eingelassen und schon gar nicht auf dieses links/rechts, wobei natürlich die

rechte – der Fremdenhass – mancherorts sehr extrem war. (...)Das lässt sich natürlich nicht verschweigen, aber ich finde auch, wenn linkes Gedankengut das versucht als Politikum zu nutzen und das eben verknüpft mit Dingen, die vielleicht nicht hundertprozentig reibungslos laufen ...“ (SvO VG 21).

Eine politisch-strategische Erwartung ist im ganzen Netzwerk jedoch groß: Die Politik soll sich mit dem erarbeiteten Konzept auseinandersetzen und es im Kreistag beschließen, damit das Konzept nicht nur ein schönes Papier bleibt, sondern umgesetzt wird.

4 Akteure

4.1 Staat

4.1.1 Landratsamt

Das Landratsamt organisiert und koordiniert die Beschaffung von Wohnraum für Asylbewerber, ihre Betreuung, Berufsausbildung, Kitaplätze und Sprachkurse und ist auch der Ansprechpartner*innen für freiwilliges Engagement. Mit Fragen der Migration und Integration sind das Ordnungsamt, Sozialamt, Jugendamt, Schulamt und Gesundheitsamt beschäftigt. Alle diese Ämter waren an der Erarbeitung des Integrationskonzeptes beteiligt, in der Regel sogar mit den Spitzen der Verwaltung.

- Ordnungsamt: Die*/ die* Amtsleiter*in arbeitet in der AG Sicherheit mit. Das Ordnungsamt ist für alle ausländerrechtlichen Belange zuständig. Mit dem Thema Integration ist das Amt unmittelbar bei der Prüfung der Berechtigung/Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationskursen nach der Integrationskursverordnung befasst. Besonders konfliktträchtig gerade im Verhältnis zu freiwillig engagierten Flüchtlingshelfern ist jedoch die Zuständigkeit für die Aufenthaltstitel und Abschiebungen. Die Verwaltung muss sich an Recht und Gesetz halten, auch wenn die Abschiebung gut integrierter Familien bei Mitarbeiter*innen zwiespältige Gefühle auslöst. Auch über das Versammlungsrecht ist das Ordnungsamt direkt mit den Auseinandersetzungen um die Aufnahme von Flüchtlingen im Landkreis befasst. Der Umgang mit teilweise rechtsextremen Protestierenden gestaltet sich schwierig.
- Sozialamt: Die*/ der* Amtsleiter*in ist Koordinator*in der AG Wohnen und Unterbringung. In die Zuständigkeit des Sozialamtes fällt die Unterbringung und Versorgung der Asylbewerber.
- Das Jugendamt war mit drei Mitarbeiter*innen in den AGs Sicherheit, Arbeit und Qualifizierung, Schule und Bildung sowie Kultur vertreten. Die Zuständigkeit des Jugendamtes betrifft vor allem unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, aber auch die Versorgung mit Kitaplätzen gehört zum Bereich der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen.
- Schulamt: Die*/die* Amtsleiter*in war zu Beginn Leiter*in der AG Schule und Bildung. Die Leitung der AG wurde im Prozess durch das RAA-Regionalzentrum VG übernommen.
- Gesundheitsamt: Die AG Gesundheit wurde von der Amtsärztin des Standorts Anklam geleitet. Das Gesundheitsamt berät Flüchtlinge zu allen medizinischen Fragen und prüft die Versorgung mit Heil- und Hilfsmitteln sowie von Facharztüberweisungen. Außerdem werden Begutachtungen und Impfungen vorgenommen und Erstuntersuchungen durchgeführt.

4.1.2 Jobcenter/Arbeitsagentur

Integration durch Arbeit ist der wichtigste Ansatz der Bundesregierung zur Aufnahme und langfristigen Eingliederung von Flüchtlingen in die Gesellschaft⁸. Jobcentern und Arbeitsagenturen fallen damit Schlüsselfunktionen für das Thema Integration zu. Entsprechend haben die Einrichtungen reagiert und im Landkreis Vorpommern-Greifswald sowohl bei der Arbeitsagentur als auch beim Jobcenter neue Stellen geschaffen, die die Aufgaben koordinieren.

Beim Jobcenter wurde zunächst versucht, den gestiegenen Anforderungen bei der Leistungsbeantragung von anerkannten Asylbewerbern gerecht zu werden. In diesem Bereich „funktioniert inzwischen vieles besser“. Darüber hinaus wurden schnell auch Leitungs- und Koordinationsaufgaben sichtbar, z.B. wenn es „Probleme gab, die die Mitarbeiter selber nicht lösen konnten, weil die vielleicht auch nicht in den Verantwortungsbereich des Jobcenters fallen“. Die Aufgaben der Informationsbeschaffung und Vernetzung mit anderen Akteur*innen im Landkreis wurden anfangs als Zusatzaufgabe bei einer*/ einem* Teamleiter*in angedockt. „Aufgrund der Komplexität des Themas und ich sag mal, auch des Umfangs, der damit einhergeht“, wurde bald ein*e Mitarbeiter*in freigestellt, um als Koordinator*in für Flucht und Asyl die Aufgaben zu übernehmen (Zitate alle SvO VG 03).

Bei der Arbeitsagentur ist im Dezember 2015 eine neue Mitarbeiter*in als Koordinator*in für Integration eingestellt worden. Zu ihrem Aufgabenverständnis gehört, dass die Arbeitsagentur auch Servicefunktionen für andere Akteur*innen übernimmt. So hat sie einen Runden Tisch für die Bildungsträger, die Integrationskurse durchführen, eingerichtet, um die Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteur*innen zu verbessern, die alle die gleichen Leistungen erbringen sollen. Ein weiterer Schwerpunkt betrifft die interkulturelle Kompetenz. So wurde im Netzwerk zur Erarbeitung des Integrationskonzeptes und darüber hinaus deutlich, dass „Dozenten (der Integrationskurse) und Betreuer, die (...) mit Geflüchteten zusammenarbeiten, keinen interkulturellen Background und wenig Erfahrung in der interkulturellen Arbeit haben“. Daraufhin hat ein*e Koordinator*in der Arbeitsagentur zusammen mit der Ehrenamtsstiftung ein interkulturelles Dozent*innenforum durchgeführt (SvO VG 01). Auf diese Veranstaltung hin gab es sehr viel positives Feedback. Zusätzlich wurde aber auch der Bedarf nach einer Ausweitung des Qualifizierungsangebotes auf kommunale Flüchtlingsnetzwerke und freiwillig Engagierte deutlich, der mit einer Reihe von Workshops und Seminaren befriedigt wird.

Vertreter*innen von Arbeitsamt und Jobcenter haben aktiv an der Erarbeitung des Integrationskonzeptes teilgenommen und haben die AGs Qualifizierung und Arbeit sowie Frauen koordiniert.

4.1.3 Polizei

Die Polizei hat auf die Flüchtlingssituation reagiert, indem sie die Stelle eines*/ einer* Migrationsbeauftragten geschaffen, der der Polizeiinspektion in Anklam zugeordnet ist. Angestoßen durch den Austausch in der AG Sicherheit lässt die Polizei Kontaktbereichsbeamte*innen zum Thema Flüchtlinge/Migrant*innen schulen (SvO VG 30). Bei der Erarbeitung des Integrationskonzeptes hat die Polizei mit zwei Vertreter*innen bei der AG Sicherheit mitgewirkt und diese auch koordiniert. Die Moderation der Sitzungen wurde vom RAA-Regionalzentrum VG geleistet, weil die Polizeivertreter*innen sehr sensibel mit ihrer Rolle als Amtsträger*in, die für Recht und Ordnung stehen, umgehen. Die Gesprächsführung sollte niemand haben, der Uniform trägt, weil das einschüchternd und autoritär wirken könnte (SvO

⁸ <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2016/09/2016-09-15-fluechtlinge/2016-09-15-fluechtlinge-integration-durch-arbeit.html>

VG 29). Die Polizei wird an verschiedenen Stellen in Konflikte hineingezogen. Als Ausführende bei Abschiebungen begegnen die Beamt*innen aufgebrauchten Flüchtlingshelfer*innen. Bei Anti-Flüchtlingsdemonstrationen rechter Gruppen müssen sie das Versammlungsrecht gegen Gegendemonstranten verteidigen und zugleich die Sicherheit der Asylbewerbenden garantieren. Angesichts dieser Konfliktlagen ist es erstaunlich, dass keiner der Interviewpartner*innen von Meinungsverschiedenheiten zwischen freiwillig Engagierten und Polizei berichtet. Dass es kein völlig entspanntes Verhältnis gibt, wird allenfalls angedeutet.

Einige der Interviewten wünschte sich jedoch, dass die Polizei härter gegen Asylbewerbenden durchgreifen würde, die Mitbewohner*innen bedrohen und tätlich angreifen, Sachbeschädigungen und anderes mehr begehen. 90 Mal sei die Polizei da gewesen, aber die Anklagen seien alle eingestellt worden – „Das kann doch wohl nicht sein!“ (SvO VG 08). Auch im Interesse der anderen Bewohner*innen der Unterkunft, die unter den Angriffen zu leiden hatten, könne man so ein Verhalten nicht hinnehmen. „Die Heimbewohner kommen dann zu uns und fragen, "was ist mit der Polizei, könnt ihr da nichts machen". Und wir mussten immer sagen, "ja, ja das ist eben Demokratie, deutsches Rechtssystem" (SvO VG 08).

Anders als die Polizei waren weder die Berufsfeuerwehr noch die Freiwillige Feuerwehr an der Erarbeitung des Integrationskonzeptes beteiligt. Das bedauert ein*r Interviewpartner*innen. Allerdings bezieht sich die Person dabei nicht auf die Schutzfunktion der Feuerwehr für Flüchtlingsunterkünfte oder auf eine integrative Funktion des Engagements in den freiwilligen Feuerwehren, sondern fühlt sich als Mitglied einer freiwilligen Feuerwehr nicht angemessen gewürdigt (27).

4.1.4 Kommunen

Zum Landkreis Vorpommern-Greifswald gehören sechs amtsfreie und 134 amtsangehörige Städte und Gemeinden. Von diesen 140 Kommunen nahmen nur acht am Auftaktworkshop zum Integrationskonzept mit Verwaltungsmitarbeiter*innen oder Vertreter*innen von Willkommensinitiativen teil. Im weiteren Prozess arbeiteten noch weniger Vertreter*innen der Gemeinden mit. Dass ist umso bedauerlicher, als in den Kleinstädten und Dörfern die größten „Ängste und Vorurteile“ gegenüber Flüchtlingen bestehen, wie ein*e Interviewpartner*in berichtet (SvO VG 24). Zugleich ist durch das Integrationsgesetz ab August 2016 eine Wohnsitzauflage für anerkannte Asylsuchende eingeführt worden⁹, die es wahrscheinlicher macht, dass Fremde im Landkreis Wohnung nehmen müssen und sich dabei nicht nur auf die Kreisstadt Greifswald beschränkt werden.

In den untersuchten AGs war vor allem die Stadt Greifswald vertreten, was verschiedene Interviewpartner*innen in Verbindung zum studentischen Milieu brachten. Doch auch Torgelow, mit knapp 10.000 Einwohner*innen ein großes Grundzentrum, war sehr gut vertreten. Torgelow liegt weit ab von Hochschuleinrichtung. Möglicherweise hat die seit Jahren bestehende Förderung des freiwilligen Engagements insbesondere älterer Menschen eine gute Basis für das Engagement für Willkommenskultur gelegt (SvO VG 22).

⁹ InteG § 12 a.

4.1.5 Koordination der Flüchtlingsaufgaben im Landkreis

Um der Flüchtlingssituation im Herbst 2015 gerecht zu werden, hat der Landkreis verschiedene Maßnahmen umgesetzt:

- Es wurden mehr Mitarbeiter*innen gestellt, wobei auch Stellen zur Koordination und Netzwerkarbeit geschaffen wurden.
- Innerhalb des Sozialamtes wurde der Arbeitsstab »Flüchtlinge – Migration« eingerichtet.
- Im Dezernat II wurde die Stabsstelle zur Unterbringung, Betreuung und Integration minderjähriger Flüchtlinge (StAzUBI) eingerichtet.
- In Pasewalk, Anklam und Greifswald wurden Migrationszentren eingerichtet, in denen Sozialamt und Ausländerbehörde (Ordnungsamt) Hand in Hand arbeiten.¹⁰ Außerdem finden auch Sprechstunden des Gesundheitsamtes statt.
- An diesen Standorten wurden auch Integrationslots*innen eingestellt. Wenn Flüchtlinge anerkannt werden und einen Aufenthaltstitel erhalten, fallen alle Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz weg. Aufgabe der Integrationslots*innen ist es, anerkannte Asylsuchende zu unterstützen, indem sie ihnen z.B. bei der Beantragung von Leistungen, Wohnungssuche, Vermittlung von Kitaplätzen, Arbeitsplatz, Sprachkursen und Qualifizierungsmaßnahmen helfen.

Die Vernetzung der Behörden untereinander in den Migrationszentren und auch über die Mitarbeit am Integrationskonzept macht die Arbeit für die Verwaltungsmitarbeiter*innen einfacher und baut bürokratische Hindernisse für die Flüchtlinge ab.

Besonders anfällig für ein wenig durchsichtiges und auch nicht zielführendes Verwaltungshandeln scheint der Gesundheitsbereich zu sein. In einem der Interviews wurde das Beispiel erzählt, dass ein Flüchtling, der*/ die* eine Facharztbehandlung braucht, zunächst eine Überweisung vom Hausarzt bekommt. Mit dieser Überweisung muss er*/ sie* zum Sozialamt, das die Kostenübernahme bestätigen muss. Das Sozialamt darf aber gesetzlich nur akute Schmerzbehandlungen finanzieren. Weil die Mitarbeiter*innen aufgrund mangelnder medizinischer Kenntnisse die Einordnung der von dem*/der* Hausarzt*/ Hausärztin* mit der Überweisung empfohlenen Behandlung gar nicht einschätzen können, fordern sie vom Gesundheitsamt ein Gutachten an, die holen möglicherweise dann von dem*/der* Hausarzt*/ Hausärztin* oder anderen Ärzt*innen ein Votum ein. Wenn das Gesundheitsamt die Behandlung für akut nötig hält, muss der Flüchtling wieder zurück zum Sozialamt. Die quittieren die Kostenübernahme und dann kann der Flüchtling mit dem Schein zum Facharzt gehen und einen Termin vereinbaren. Die Genehmigung für die Kostenübernahme endet zum Quartalsende, d.h., dass die ganze Prozedur wieder von vorne anfängt, wenn der Termin im nächsten Quartal liegt. Und das kann dazu führen, dass behandlungsbedürftige Menschen abgeschoben werden, was gesetzlich zumindest fraglich ist. Einen solchen Fall berichtet ein*e Interviewpartner*in: „ (...) also ich habe selber erlebt, dass eine Behandlungsbedürftigkeit bei der Ausländerbehörde nicht angekommen ist. Die muss sich nicht darum kümmern, ob der Flüchtling gesund ist oder eine Behandlung braucht? Sondern die Ausländerbehörde kümmert sich nur um den Aufenthaltsstatus. (...) Und jetzt, war zum Beispiel ein Junge in der Strecke der Genehmigung. Die Familie hat keine Aufenthaltserlaubnis und war nur geduldet. Und die Pässe kamen eben dann in dem Zeitraum und dann ist die Familie abgeschoben worden, obwohl der Junge

¹⁰ <http://www.kreis-vg.de/Leben/FI%C3%BCchtlinge-willkommen->

am nächsten Tag ins Krankenhaus sollte zur Behandlung. Und die Ausländerbehörde sagt dann, also das wussten wir ja nicht, dass da Behandlungsbedürftigkeit vorlag.“ (SvO VG 12). Die*/ der* Interviewpartner*in sieht in der Vernetzung der Behörden eine Möglichkeit, die Kommunikation zwischen den verschiedenen Verantwortungsträger*innen zu verbessern, um solche Situationen, die auch rechtlich fragwürdig sind, zu vermeiden: „wenn das also alles zusammenkommt, dann können die schneller voneinander wissen, dass solche Sachen nicht passieren. Und deshalb ist für mich so ein Integrationskonzept wichtig, denn dahinter steht ja auch der Wille, von den Ämtern her, dass sie einen humanen und schnellen Weg beschreiten wollen. Und dass das eben, ja, miteinander verbunden wird.“ (SvO VG 12).

4.1.6 Selbstwahrnehmung und Fremdwahrnehmung

Die Verwaltung wird vor allem von freiwillig engagierten Flüchtlingshelfer*innen aber auch von manchen Trägern kritisch wahrgenommen: „Zusammenarbeit“ erläutert eine Betreuer*in „stelle ich mir eigentlich auch ein bisschen anders vor. Dass man, auch wenn man nicht zuständig ist, was ja sein mag, trotzdem gemeinsam guckt, ja wie könnte da denn eine Lösung aussehen, wo kann ich mich sonst hinwenden?“ (SvO VG 20). Neben dem Eindruck, dass man von der Verwaltung allzu oft „abgeblockt“ wird, sorgen vor allem die Irrungen der Bürokratie für eine negative Wahrnehmung, die sich in Bezeichnungen wie „Wahnsinn“, „Behördenwust“ und „Behördendschunegel“ niederschlägt (SvO VG 13). Ein*e Interviewpartner*in berichtet: „Sobald Behörden ins Spiel kommen, wird es schwierig - wirklich. Ein Beispiel: Ein Flüchtling, der jetzt in die Lehre geht, kriegt da normal nur sein Lehrlingsgehalt von 600 Euro. 600 Euro bedeutet aber, dass er vom Jobcenter keine Leistungen mehr kriegt. Er müsste also theoretisch mit den 600 Euro seine Miete bezahlen, die liegt so ungefähr bei 300 Euro, seine Lebenshaltungskosten bezahlen, seine Zugfahrkarte zur Berufsschule, die in Wolgast ist. Das geht nicht! Also (haben wir) Bundesausbildungsbeihilfe beantragt, und da kommt da so ein Papier mit 25 Seiten, 250 zu beantwortende Fragen, unter anderem zwei Formblätter dabei, Einkommensverhältnisse der Eltern, einschließlich Steuererklärung aus dem Jahr 2014. Der Junge kommt aus Eritrea. Ich weiß gar nicht, ob es in Eritrea Steuergesetze gibt oder so. So einen Schwachsinn kriegt man dann auf den Tisch und wenn ich dann überlege, was wäre, wenn der Junge keinen hätte, wie mich, der ihm dabei hilft oder das Ding ausfüllt... Ich versetz mich mal in die Situation - der wird verrückt, der kann diesen Bogen einfach nicht beantworten, das funktioniert einfach nicht. Und wenn er dann zum Jobcenter geht und sagt, "könnt ihr mir mal helfen", dann passiert Folgendes: die Bundesausbildungsbeihilfe wird nicht vom Jobcenter bearbeitet, auch nicht von der Agentur für Arbeit, sondern da gibt es eine gesonderte Stelle in Neubrandenburg. (Deswegen ...) sagt der Sachbearbeiter im Jobcenter, "das kann ich nicht ausfüllen". Das ist ein Wahnsinn, ein Behördenwust und ein Behördendschunegel“ (SvO VG 13).

Nach Einschätzung der interviewten Verwaltungsmitarbeiter*innen hat sich durch die Vernetzungstätigkeit der Ämter und auch die Vernetzung durch die Arbeit in den AGs zur Erarbeitung des Integrationsnetzwerks die Zusammenarbeit über Zuständigkeitsgrenzen hinweg sehr verbessert (SvO VG 01, 03, 09, 11).

In der oben wiedergegebenen Geschichte über Bürokratiehindernisse wird auch anhand der geforderten Steuererklärungen der Eltern des Lehrlings ein zweiter Kritikpunkt aus dem Kreis der freiwillig Engagierten

gierten anschaulich gemacht: Amtspersonen fehlt laut Aussagen der Interviewten das Einfühlungsvermögen in die besondere Situation von Migrant*innen. Diese Annahme lässt sich dadurch stützen, dass die interviewten Behördenmitarbeiter*innen das Thema Empathie in den Interviews selbst auch nicht benannt haben. Es wurde nur indirekt berührt, etwa wenn freiwillig engagierten Flüchtlingshelfer*innen eine zu große emotionale Nähe zu den betreuten Flüchtlingen vorgeworfen wird, die dann die Einsicht verhindert, dass die Verwaltung nach Recht und Gesetz vorgehen müsse (SvO VG 25). Dass ein besseres Verständnis der besonderen Situation von Flüchtlingen für eine gute Arbeit nötig ist, wird allerdings vom Jobcenter in das Gespräch über das Integrationskonzept eingebracht. Fehlende interkulturelle Kompetenz wird hingegen hauptsächlich bei den Mitarbeiter*innen der freien Träger ausgemacht (SvO VG 01).

Die Wahrnehmung der Beteiligung von Ämtern und Behörden an der Erarbeitung des Integrationskonzeptes fällt von Seiten der übrigen Akteur*innen sehr unterschiedlich aus. Hierbei ist weniger die Zuordnung zu einer Akteursgruppe entscheidend, als die Nähe zu den Flüchtlingen. Einige Interviewpartner*innen, die ihrem Selbstverständnis nach Fürsprecher der Flüchtlinge sind, bemängeln ein geringes Engagement des Landkreises, auch wenn dies objektiv nicht zutrifft: „Ordnungsamt und Ausländerbehörde waren nie dabei, haben nirgendwo mitgemacht“ (SvO VG 12 und 07).

Ein*e freiwillig engagierte*r Flüchtlingshelfer*in sieht nicht nur eine mangelnde Mitwirkungsbereitschaft der Ämter, sondern mutmaßt darüber hinaus ein grundsätzliches Desinteresse der Verwaltung am Thema Integration und damit auch an dem erarbeiteten Konzept: „ich hab den Eindruck, dass die Verwaltung gesagt hat, "na gut, da arbeiten welche dran, aber im Prinzip interessiert uns das nicht“ (SvO VG 13).

Andere Interviewpartner*innen, die sich selbst als „neutral“ sehen, loben hingegen die gute Zusammenarbeit mit Behörden und die Bewältigung der Flüchtlingssituation im Herbst 2015 (SvO VG 04, 18, 21).

Tendenziell eher negativ bewertet wurde von einigen Interviewpartner*innen die Einrichtung der Stabsstelle zur Unterbringung, Betreuung und Integration minderjähriger Flüchtlinge (StAzUBI). Sie wird, wenn sie erwähnt wird, nur als zentrale Stelle oder auch als Koordination für Flüchtlingsfragen verstanden. Ein*e Interviewpartner*in äußerte enttäuscht, dass ihre Erwartung, die*/der* Koordinator*in habe die Aufgabe, sich um „Ehrenamtlichen zu kümmern und irgendwie auch dieses Verhältnis zwischen Ehrenamt und Hauptamt zu klären“ nicht erfüllt wurde (SvO VG 19). Auch ein*e andere*r Gesprächspartner*in vermutet in der StAzUBI die*/den* zentrale*n Ansprechpartner*in für Migration und hält es für entsprechend unglücklich, dass diese Stelle organisatorisch nicht über den anderen Ämtern verortet worden ist (SvO VG 29).

4.2 Die Zivilgesellschaft

4.2.1 Träger

An der Erarbeitung des Integrationskonzeptes für den Landkreis Vorpommern-Greifswald arbeiten zahlreiche Angestellte freier Träger der Wohlfahrtspflege. Die Hauptamtlichen der Träger arbeiten vor allem als Betreuer*innen von dezentral untergebrachten Asylsuchenden oder sind in Beratungsstellen tätig.

Bei den Trägern, die über eine lange Erfahrung in der Arbeit mit und für Migrant*innen verfügen, ist viel Know-how vorhanden, das jetzt, wo es gebraucht wird, dem Landkreis zur Verfügung steht. Die Hauptamtlichen der Träger geben laut Aussagen der Interviewten einen wichtigen Praxis-Input in das Integrationskonzept. Einer der Träger berichtet „wir machen (...) seit vielen Jahren Migrationsarbeit in (...) und haben sehr viel Erfahrung im Guten wie im Schlechten (gesammelt)“ (SvO VG 12). Diese Erfahrung soll jetzt auch in eine aktive Gestaltung der Rahmenbedingungen für Integration eingebracht werden.

Zugleich verknüpfen die Hauptamtlichen ihre Mitarbeit am Integrationskonzept mit Nutzenerwartungen. „Das ist ja Arbeitszeit für uns, die wir da sitzen. Und wir arbeiten für den Landkreis, wenn man so will. Der Träger hat davon nichts groß“ (SvO VG 22). Deswegen sollen auch konkrete Problemstellungen in die Konzeptentwicklung eingehen und vor allem Beziehungen geknüpft werden, denn die erleichtern die Arbeit ungemein. So wird der „Informationsaustausch“ als „hilfreich für die professionelle Bewältigung der Arbeitsaufgaben“ eingeschätzt (SvO VG 02). Durch die Netzwerkarbeit entstehen persönliche Kontakte, die für die Arbeit und damit letztlich für die betreuten Flüchtlinge genutzt werden: „Also mir erleichtert es die Arbeit, dass ich einfach weiß, ich kann jemanden (...) anrufen (...) und ihn fragen, wenn ich irgendwie Probleme hab und nicht weiter weiß“ (SvO VG 07).

Die Bereitschaft zur Mitarbeit wird begrenzt durch die Arbeitsbelastung in der Flüchtlingsbetreuung, die vor allem zu Anfang sehr hoch war, weil die Betreuungsschlüssel zu hoch angesetzt waren (SvO VG 21). Bei einer*/einem* Interviewpartner*in gibt es außerdem eine Präferenz für die direkte Hilfeleistung für Flüchtlinge, wie sie auch bei freiwillig Engagierten zu finden ist. Im folgenden Interviewzitat werden, dieser Grundhaltung entsprechend, alle nicht unmittelbar der Beratungsarbeit nutzenden Zeitaufwände mit abwertenden Begriffen belegt: „Also ich weiß, dass die die Idee hatten, sich einmal im Monat zu treffen. Und das finde ich sehr oft. Ich meine, das ist ja nicht das Einzige, man hat ja auch noch andere Termine. Und ich sag mal so, ich kann mich natürlich immerzu auf irgendwelchen Sitzungen rumtreiben, aber die Arbeit vor Ort finde ich eigentlich schon auch wichtiger, nichtsdestotrotz dass Netzwerkarbeit auch wichtig ist. Aber wenn ich dann hier vor Ort nicht mehr berate und nur noch herumgucke, weil eben dauernd Termine anstehen... Das... Also ich kann das schlecht“ (SvO VG 20).

Die Träger arbeiten nach eigenen Aussagen wertorientiert. Sie wollen etwas für die Flüchtlinge erreichen und ihre Mitarbeiter*innen nehmen Schlüsselstellen in der Flüchtlingsarbeit des Kreises aufgrund ihres Know-hows aber auch ihres Engagements ein. Die Wertorientierung der freien Träger ist historisch bedingt. Ursprünglich übernahmen freiwillig Engagierte, die sich in Vereinen organisiert hatten, soziale Aufgaben. Im Zuge des Ausbaus des Sozialstaates erhielten die Träger der freien Wohlfahrtspflege staatliche Unterstützung für ihre Leistungen. So sind inzwischen gemeinnützige „Sozialkonzerne“ entstanden, die jedoch immer noch eine hohe Stellung des freiwilligen Engagements auszeichnen. Freiwilliges Engagement in der Flüchtlingshilfe wurde von den Interviewpartner*innen, die für freie Träger arbeiten, häufig thematisiert. So konnten durch den Träger eines Mehrgenerationenhauses aus diesem Kontext etliche Engagierte für die Flüchtlingsarbeit gewonnen werden, die von der Koordinatorin auch ermutigt werden, an den Netzwerktreffen teilzunehmen. Das freiwillige Engagement für Flüchtlinge ist nach Ansicht der Träger „groß, wird aber in der Öffentlichkeit nicht so wahrgenommen“ (SvO VG 12 auch SvO VG 11). Laut einer*/einem* Interviewpartner*in besteht zudem ein schlechtes Verhältnis zwischen freiwillig Engagierten und Hauptamtlichen aus der Verwaltung, das die befragte Person auch mit der mangelnden Anerkennung erklärt: „Ja, das Verhältnis Ehrenamtliche und

hauptamtliche Verwaltung ist - vorsichtig ausgedrückt - nicht spannungsfrei. Und ich glaube, dass da viele Ehrenamtliche sich in ihrer Arbeit nicht entsprechend wertgeschätzt fühlen“ (SvO VG 26).

Bildungsträger

Im Netzwerk sind mehrere Vereine als Bildungsträger vertreten. Ein Verein, der verschiedenste Kurse und integrationsfördernde Angebote umsetzt, nimmt dabei eine Sonderstellung ein, weil er keine Einkünfte aus seiner Tätigkeit bezieht. In diesem Verein ist der Impuls zur Integrationsarbeit aus dem freiwilligen Engagement für Migranten und Flüchtlinge entstanden. Bei den anderen Bildungsträgern gibt es in der Regel kein freiwilliges Engagement und die wirtschaftliche Tätigkeit steht im Vordergrund. Ihr Geschäftsmodell beruht darauf, die staatlich geförderten Integrations- und Sprachkurse durchzuführen. Einer der Vereine versteht sich dabei jedoch nicht als „blanker Bildungsdienstleister für den Einzelnen oder den Kostenträger“ sondern verbindet mit (seinen) Angeboten – „neben individueller allgemeiner, sprachlicher oder beruflicher Bildung stets integrative/partizipatorische Ziele und gesellschaftliche Belange“.

Dass Bildungsträger Geld mit Integration verdienen wird vor allem von freiwillig Engagierten skeptisch beurteilt: „Also kommt irgendein Bildungsträger, die dafür Geld kriegen und die machen das. Denen ist egal, ob die Leute kommen oder nicht, Hauptsache die kriegen ihre Kohle“ (SvO VG 13). Dieses negative Bild der Bildungsträger steht einem sehr viel positiveren Selbstbild der Bildungsanbieter*innen gegenüber, die vor allem ihre Professionalität in den Vordergrund stellen. So berichtet ein*e Interviewpartner*in, wie verstärkte Aktivitäten im Flüchtlingsbereich seit dem Herbst 2015 mit einer gezielten Personalentwicklung begleitet wurden: „komplett neu war das nicht, weil es am Ende auch Bildung ist, die wir machen. Wir mussten uns nur auf die neue Zielgruppe einstellen. Wir hatten bisher nur Integrationskurse und dafür Honorarlehrer. Jetzt haben wir, neben den Integrationskursen, noch viele andere Kurse und Maßnahmen und binden dafür auch Personal ein, dass vorher noch nie mit ausländischen Menschen gearbeitet hat, d.h. wir brauchten interne Personalentwicklung, mit interkulturellem Training und Weiterbildung und Englisch-Kurs, dass die Kollegen in der Lage sind, diese Arbeit auszuführen“. Auch in der AG Sprache wurde viel Wert auf Qualität durch professionelle Arbeit gelegt. Das führt dazu, dass lapidar festgestellt wird, „Das Ehrenamt kann keine Sprache lehren“, sondern nur „unterstützende Sprachförderung“ bieten.

4.2.2 Freiwillig Engagierte

Die freiwillig Engagierten, die an der Erarbeitung des Integrationskonzeptes mitgewirkt haben, sind Mitglieder kommunaler Flüchtlingsinitiativen in Greifswald, Torgelow und auf Usedom und eines Vereins. Die Initiativen schätzen ihren Beitrag zur Flüchtlingsarbeit im Kreis sehr positiv ein. „Ohne die Initiativen“ wäre auf dem Höhepunkt der Flüchtlingssituation „die ganze Chose zusammengebrochen“ (SvO VG 13), wie es eine*r der Engagierten salopp ausdrückt. Die Willkommensbündnisse haben auch schon früh mit Sprachkursen, Patenschaften, Begleitung zu Ämtern und Unterstützung auf dem Wohnungs- und Ausbildungsmarkt Weichen für die soziale Integration von Flüchtlingen gestellt.

Im Prozess der Erarbeitung des Integrationskonzeptes werden freiwillig Engagierte von einigen Hauptamtlichen von Verwaltung und Trägern vor allem in der Rolle der Laien wahrgenommen, die mit dem Blick von außen neue Anstöße geben können. „Es ist ganz gut“ berichtet eine Interviewpartner*in über ihre Erfahrungen, „wenn jemand (dabei) ist, der nicht aus dem Fach kommt, der einfach mal neue Impulse reinbringt, über die wir vielleicht als Fachleute so noch gar nicht nachgedacht haben“ (SvO VG

17). Die Expertise von freiwillig Engagierten ist es, quasi stellvertretend für die Asylsuchenden einen Input zu Prozessen und Abläufen zu geben, der den Behörden, Trägern und Wohnheimbetreibern einen Eindruck von der Wirkung auf die Zielgruppen gibt (SvO VG 11). Ein*e einzige*r freiwillig Engagierte*r ist auch fachlich und aufgrund ihres im Beruf aufgebauten Netzwerkes anerkannt. An sich aber sei die Entwicklung des Integrationskonzeptes etwas für Fachleute (SvO VG 02 und 05).

Im Vergleich zu der Bedeutung, die freiwillig engagierte Personen für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von Flüchtlingen gespielt haben und auch immer noch spielen, sind sie im Prozess zur Erarbeitung des Integrationskonzeptes nur wenig vertreten. Bemerkenswert ist der geringe Anteil dieser Akteursgruppe im Netzwerk auch deshalb, weil einer der Impulse zur Erarbeitung des Konzeptes von Differenzen zwischen freiwillig Engagierten und Hauptamtlichen der Verwaltung ausging. Am Auftaktworkshop im Januar 2016 nahmen noch erheblich mehr freiwillig Engagierte teil, als später in den Arbeitsgruppen präsent waren. Alle Interviewpartner*innen wurden zur Stellung der freiwillig Engagierten befragt. Als Gründe für den Rückzug aus dem Prozess der Erarbeitung führten sie vor allem den großen Zeitaufwand auf, der noch durch die Größe des Landkreises, der Fahrtzeiten von einer Stunde und mehr erforderlich machen kann, weiter verstärkt wird (SvO 04, 06, 12, 13, 17, 23,29). Die Fahrten sind „auch mit Kosten verbunden. Du musst ja mit der Bahn oder mit dem Auto fahren. Da gibt dir keiner was zurück. Das hab ich auch schon ein paarmal bemängelt, also gegenüber der Politik oder der Verwaltung. Da habe ich gesagt, "ihr hättet euch wenigstens einfallen lassen können, dass ihr den Ehrenamtlichen Sprit zahlt oder Kilometergeld oder was weiß ich". Da hätten wir vielleicht mehr (freiwillig Engagierte im Prozess) gehabt“ (SvO VG 13). Negativ auf die Teilnahmebereitschaft hat sich auch die Terminierung der AG Treffen ausgewirkt. Dass sie in der Regel in der Arbeitszeit der Hauptamtlichen stattfanden, stellte für berufstätige freiwillig Engagierte eine große Hürde dar (SvO VG 13, 15, 19, 20, 28).

Als weiteren Erklärungsansatz, warum so wenig freiwillig Engagierte im Netzwerk des Integrationskonzeptes mitarbeiten, gaben hauptamtlich beschäftigte Interviewpartner*innen an, dass Menschen, die sich in Flüchtlingsinitiativen engagieren, lieber praktisch helfen, als auf einer konzeptionellen zu Ebene arbeiten: „Ich glaube, dass es genug Ehrenämter gibt, die gerne praktisch arbeiten und das so eine Frage, wie ein Konzept zu schreiben, den Ehrenämtern nicht so wichtig ist, weil sie sagen, ich möchte meine Energie direkt vor Ort einbringen und helfen“ (SvO VG 10). Ein*e weitere*r Interviewpartner*in aus der Verwaltung ergänzt einen interessanten Aspekt. Der Mangel an Begeisterung für konzeptionelle Arbeit, habe auch damit zu tun, dass die freiwillig Engagierten, anders als Träger, keine institutionellen Interessen hätten, die sie im Konzept schützen könnten: „Also freie Träger, die damit ihr Geld verdienen, die versuchen sich einzubringen und ihre eigene Existenz zu sichern. Definitiv nicht nur, aber die, die mitarbeiten, können das natürlich besser einpassen. Und Ehrenamtliche, wenn die (...) informell nicht angebunden sind, weiß ich nicht, inwiefern die (am Konzept) ein Interesse haben (sollten)“ (SvO VG 11).

Freiwillig Engagierte stehen in dem Ruf, dass ihr Engagement nicht verlässlich ist und auf Dauer ihr Interesse erlahmt. Positiv wird dies von eine*r Mitarbeiter*in eines Trägers als Eigensinn des Engagements beschrieben: „Ehrenamtlich, sag ich immer, heißt, ich mache was ich will und wann ich es will. Und das ist mehr nach dem Lustprinzip oder nach dem ethischen Engagement und da kann man jetzt nicht verlangen, zu der Zeit bitteschön das und das. Sondern das bestimmen die Leute selber. Und das ist eine andere Struktur als jetzt von den Ämtern oder von den Profis mit den bezahlten Arbeiten“ (SvO VG 12).

Von einem freiwillig Engagierten wird beschrieben, dass die Art und Weise, wie das Integrationskonzept erarbeitet wird, an den Interessen von freiwillig Engagierten vorbei geht. Die Flüchtlingsinitiativen hätten zunächst die Idee begrüßt, ein Integrationskonzept für den Kreis partizipativ zu erarbeiten. An den Prozess wurde auch die Erwartung geknüpft, dass die „strategische Frage des Umgangs von Zivilgesellschaft und Staat, geklärt würde, die viele aus den Flüchtlingsinitiativen aufgrund des „merkwürdigen Umgangs miteinander“ (SvO VG 19) sehr beschäftigt hat. Diese Erwartungen seien enttäuscht worden. Freiwillig Engagierte hätten gar nicht richtig in den Prozess hineingefunden, weil die Arbeitsgruppenstruktur nicht zu ihrer ehrenamtlichen Arbeit passt. Flüchtlingshelfer*innen kümmerten sich um die Personen in ihrer ganzheitlichen Lebenslage. Im Integrationskonzept wäre aber alles nach Ressorts vorsortiert gewesen ohne dass klar geworden wäre, ob und wie ein Zusammenhang hergestellt werden sollte. Auch eigentlich übergreifende Themen, wie Sprache oder auch Begleitung wurden ohne ihre Zusammenhänge behandelt. In der Auftaktveranstaltung wurde laut Aussage der Interviewten kein Raum gelassen, um zu überlegen, ob die Trennung in AGs und die Zuschnitte der AGs sinnvoll ist. Es wurde lediglich die Möglichkeit benannt, weitere Themen einzubringen.

4.2.3 Selbstwahrnehmung und Fremdwahrnehmung

In der Darstellung der Selbst- und Fremdwahrnehmung der Akteursgruppe der freiwillig Engagierten, werden die unterschiedlichen Perspektiven betont, um die Konfliktlinien, die die Kooperation begleiten, deutlicher herausarbeiten zu können. Sowohl auf Seiten der freiwillig Engagierten als auch der Verwaltung oder der Träger gibt es immer auch Vertreter*innen, die die anderen Akteursgruppen differenzierter sehen bzw. feststellen, dass es auch in Behörden „wie überall, Gute und Schlechte gibt. Es gibt Leute mit Empathie, die in der Behörde sitzen, gibt aber auch welche, die sagen, "ist mir doch schietegal" (SvO VG 06).

In der Selbstwahrnehmung vieler freiwillig Engagierter war die Verwaltung des Landkreises von der Flüchtlingssituation so überfordert, dass ohne ihren Einsatz die ankommenden Asylbewerber ohne die nötigste Versorgung geblieben wären. Auch für die soziale Integration haben freiwillig Engagierte viel getan. Dieses Engagement sehen Sie insbesondere vom Landkreis nicht ausreichend gewürdigt. Diese Einschätzung wird auch von Interviewten auf Seiten der Träger geteilt, wie das folgende Zitat veranschaulicht: „Wir haben in Greifswald eine ganze Reihe von Ehrenamtlichen, die (...) meiner Wahrnehmung nach – seitens des Landkreises, wenn ich jetzt sage „nicht gesehen werden“, das ist noch höflich ausgedrückt, sondern eher als Störenfriede aufgefasst werden“. Dabei verknüpft der*/die*Gesprächspartner*in den Konflikt zwischen freiwilligem Engagement und Landkreisverwaltung noch mit dem ebenfalls nicht ganz einfachen Verhältnis zwischen der ehemals kreisfreien Stadt Greifswald und dem Kreis Vorpommern-Greifswald, wenn die befragte Person fortfährt: „Da gibt es Spannungen zwischen Stadt und Kreis, weil die Städte sehr gut mit Ehrenamtlichen umgehen und beim Kreis funktioniert es gar nicht“.

Auch wenn das Engagement durchgehend anerkannt wird, kränkt die Marginalisierung der eigenen Rolle, im Bild das freiwillig Engagierte zeichnen, die Hauptamtlichen in der Verwaltung und bei den Trägern. „Dass man gesagt hat, dass es ohne die Ehrenamtlichen nicht gehen würde, das kam von der ehrenamtlichen Seite. Wobei ich da sagen muss, es ist eine schwierige Situation gewesen und der gesamte Verwaltungsapparat musste sich auf diese Situation einstellen und ich will nicht sagen, dass er überfordert war, aber ich denke, auf diese Flut von Asylbewerbern waren alle nicht vorbereitet“ (SvO VG 26).

Freiwillig Engagierte formulieren auch hinsichtlich der Motivation einen Gegensatz zum Hauptamt. Bei ihnen ist es eine Herzensangelegenheit, für alle Angestellten nur ein Job (SvO VG 06). Gegen diese Sicht wendet sich ein*e Interviewpartner*in entschieden: „Also es ist nicht so, dass hier nur die hauptamtliche oder die Behördenperspektive vertreten ist oder die der Verwaltung. Weil alle auch meistens persönlich engagiert sind und zwar sehr engagiert sind. Also das ist nicht nur so: Ich mach das in meinem Beruf und wenn ich nach Hause gehe, habe ich damit nichts mehr zu tun. Also die meisten sind schon sehr engagiert“ (SvO VG 01).

Die persönliche Motivation der freiwillig Engagierten wird von Hauptamtlichen unter dem Begriff „überengagiert“ aufgenommen. Damit ist gemeint, dass freiwilligen Helfer*innen die professionelle (!) Distanz fehlt. Sie identifizieren sich zu sehr mit den Flüchtlingen, die sie betreuen, und verlieren die Einsicht in das, was rechtlich machbar ist. Außerdem verausgaben sie sich persönlich und finanziell (SvO VG 06, 12, 15, 18, 22, 26).

Manche Akteur*innen sind aus dem freiwilligen Engagement ins Hauptamt gewechselt und können so zwischen beiden Perspektiven vermitteln. Das gegenseitige Verständnis wird auch durch den Austausch in den Arbeitsgruppen gefördert.

4.2.4 Die Position des Integrationsbeauftragten

Der Landkreis Vorpommern-Greifswald hat einen ehrenamtlichen Integrationsbeauftragten. Dieser stammt selber aus Syrien.

Ein*e Interviewpartner*in bemängelt, dass „der Landkreis meint, mit einem ehrenamtlichen Integrationsbeauftragten ausreichend versorgt zu sein. Die Kritik gibt es von Anfang an, dass das eben nicht ausreichend ist, sondern dass es eigentlich eines*/einer* Hauptberuflichen bedürfte“ (SvO VG 26). Die Kritik richtet sich ausdrücklich nicht gegen den Integrationsbeauftragten sondern gegen den Landkreis, weil die ehrenamtliche Besetzung deutlich mache, wie gering der Landkreis das Problem der Integration einschätzt. Das ist eben nicht an einer Person festgemacht sondern an der Art und Weise, wie der Landkreis das Problem angeht.

4.3 Unternehmen

Die Abgrenzung zwischen Trägern und Unternehmen ist nicht ganz leicht, da auch Träger wirtschaftlich agieren. Unter den Interviewpartner*innen, deren Aussagen dieser Analyse zugrunde liegen, waren nur wenige Unternehmensvertreter*innen.

Eines der Unternehmen ist frustriert, dass trotz aller Grundsätze und Leitbilder vom Landkreis in Greifswald ein für die jetzigen Verhältnisse überdimensioniertes Heim mit Gemeinschaftsküchen und Gemeinschaftssanitärräumen gebaut wird. Streit sei so vorprogrammiert. Außerdem sieht das Unternehmen die eigenen wirtschaftlichen Interessen bedroht. Unbefriedigend findet eines der Unternehmen die Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaft, die keine wirksame Hilfe darstellen, wenn es um den Schutz der Einrichtungen und ihrer Bewohner*innen vor kriminellen Mitbewohner*innen geht. Die Zusammenarbeit mit lokalen Flüchtlingsinitiativen sei für die Unternehmen hingegen fruchtbar.

Vom Prozess der Erstellung des Integrationskonzepts und auch vom Ergebnis ist ein*e Gesprächspartner*in aus dem Unternehmensbereich enttäuscht. Für die befragte Person hat der Prozess viel zu

lang gedauert und die erhofften Hilfestellungen für die Praxis kann sie nicht erkennen. Sie*/er* sieht beispielweise im Konzept nur vage Verweise auf „irgendwelche Hilfen von außen“ doch etwas „greifbares ist für (sie) nicht rausgekommen“ und hätte sich statt des „Papiers“ einen Katalog gewünscht, in dem „Projektförderungen und Förderungen für die freiwillig engagierten Helfer aufgelistet“ wären. „Die haben (nämlich) Fahrtkosten, die haben Kopierkosten, die kaufen sich selbstständig ihr Unterrichtsmaterial für die Deutschkurse, die hier laufen - da fehlt die Hilfe beispielsweise“.

4.4 Politik

Vielen der Interviewten fehlt die politische Unterstützung oder wenigstens das Interesse am Prozess und an den Zwischenergebnissen (SvO VG 01, 02, 08, 12, 13).

Eine politische Begleitung des Prozesses findet vor allem in Form der Teilnahme von Politiker*innen an Veranstaltungen statt. An der Auftaktkonferenz am 6.1.2016 nahm als Mit-Initiator der Sozialdezernent des Kreises teil. Während der Erarbeitungsphase bis zur Zwischenkonferenz am 30. November 2017 fanden keine Veranstaltungen statt, so dass bei einigen Teilnehmer*innen am Prozess der Eindruck entstand, dass die Politik sich gar nicht für das Integrationskonzept interessiere (SvO VG 02,13). Es gab indes ein Treffen aller AG-Koordinator*innen im April 2016, an dem jedoch nicht alle Beteiligten teilnehmen konnten. Insofern könnten die Grußworte einiger Politiker*innen auf der Zwischenkonferenz von den Mitgliedern der Arbeitsgruppen als Anerkennung und zusätzliche Motivation aufgefasst worden sein. Vertreten waren Dirk Scheer, aber auch der aus dem Kreis stammende Staatssekretär Patrik Dahlemann und die Integrationsbeauftragte des Landes Dagmar Kaselitz. Begrüßt wurden die Teilnehmer*innen von Michael Galander, den Bürgermeister der Stadt Anklam. Auch Heiko Miraß von der SPD, Jeanine Rösler, Landtagsabgeordnete der Linken, waren anwesend. Inzwischen hat das Netzwerk hohe politische Anerkennung und öffentliche Unterstützung durch den Besuch des scheidenden Bundespräsidenten am 15. März 2017 und die Einladung des Integrationsbeauftragten zu einer Veranstaltung am 7. April 2017 erhalten, bei der sich die Kanzlerin bei etwa 140 ehrenamtlich engagierten Flüchtlingshelfer*innen aus ganz Deutschland stellvertretend für das Engagement bei der Aufnahme und der Integration von Flüchtlingen bedankt hat.

Obwohl Integration eines der am stärksten diskutierten politischen Themen des Jahres 2016 war, stand am Anfang des Prozesses der Erarbeitung keine politische Willenserklärung. Anders als in Rostock, dessen Integrationskonzept auf dem Auftaktworkshop als Beispiel vorgestellt wurde, gab es keinen politischen Beschluss des Kreistages. Ein solcher politischer Beschluss wird nun zur Verabschiedung des Integrationskonzeptes, von denen, die es erarbeitet haben, gefordert, damit es nicht nur Papier bleibt, sondern tatsächlich auch umgesetzt wird. Stark vertreten ist auch die Auffassung, dass damit „auch an die Öffentlichkeit (...) ein Signal ausgesendet (wird), dass der Landkreis Vorpommern-Greifswald eine Atmosphäre des Willkommen-Seins und der Bemühung um Vielfalt schafft“ (SvO VG 11). Die politische Unterstützung ist den Teilnehmer*innen sehr wichtig, weil in diesem Landkreis, in dem die AfD zur stärksten Partei gewählt worden ist, die Aufnahme von Flüchtlingen und ihre Integration keine Ziele darstellen, die ungeteilte Zustimmung erfahren. Ein*e Interviewpartner*in fordert daher: „ Es müsste eigentlich parallel zur Erarbeitung des Integrationskonzepts ein politischer Prozess stattfinden, weil die Politiker die Entscheider sind. Sie sagen, was gemacht werden soll. Also selbst, wenn wir das erarbeiten, dann ist es ein Appell erst mal. (...) Es müsste dann von der politischen Seite her gesagt werden: So wollen wir das machen. (...) Diesen Prozess, den nehme ich nicht wahr, dass es jetzt irgendwie eine politische Relevanz hat. (...) Und man müsste ja eigentlich so in Beziehung sein, dass auch die Politiker,

also jetzt die Mehrheit jedenfalls der Politiker ein Interesse daran haben, das auch umzusetzen“ (SvO VG 12).

4.5 Flüchtlinge

Die Perspektive der Migrant*innen ist in das Integrationskonzept weitgehend nur durch Betreuer*innen vermittelt eingegangen. Zwar gab es Versuche, Flüchtlinge zu beteiligen, um nicht „über die Köpfe hinweg“ zu planen, doch erwies sich die praktische Umsetzung einer kontinuierlichen Zusammenarbeit als zu aufwendig. In der AG Betreuung und Beratung war „einmal jemand da, der sagte dann: Aber ihr wisst doch gar nicht, wie wir ticken, was wir brauchen. (...). Wir hatten dann niemand weiter, der dort diese Verbindung gehalten hat. So haben wir dann wieder unter uns gesessen“ (SvO VG 22). Dass trotz des guten Willens keine Zusammenarbeit zustande kam, lag vermutlich nicht nur an Sprach- bzw. Übersetzungsproblemen, sondern an der Struktur und Zielsetzung des Prozesses. Es sollte ein Papier entstehen, in dem Leitziele und darauf abgestimmte Unterziele und Maßnahmen festgeschrieben werden, also ein Dokument auf einem relativ abstrakten Niveau, wie es für ein Konzept typisch ist. Zugleich mussten die Inhalte in relativ kurzer Zeit auf den AG Sitzungen entwickelt werden. Beides machte die Mitarbeit von Profis aus Verwaltung und Trägern notwendiger und auch wahrscheinlicher als die Mitarbeit von Gruppen mit vorwiegend praktischen Erfahrungen und Wissensbeständen. Viele freiwillig Engagierte sahen bereits in dem Prozess für sich nicht den richtigen Raum. Für Flüchtlinge bestanden noch drei zusätzliche Hürden zur Mitwirkung: Sie sind unmittelbar und ganzheitlich betroffen und können sich daher eher weniger auf die theoretische Ebene einlassen. Eine langfristige, auf den Landkreis bezogene Bleibeperspektive haben Flüchtlinge nicht und zusätzlich müssen sie in einer fremden Sprache kommunizieren. Um die Perspektive von Flüchtlingen angemessen aufnehmen zu können, wäre es vielleicht zielführender gewesen, wenn Flüchtlinge in Workshops ihre Erfahrungen hätten einbringen können und Vorschläge gemacht hätten, die dann in den Arbeitsgruppen hätten weiterbearbeitet werden können. Für ein solches Vorgehen gab es im Prozess jedoch weder zeitliche noch finanzielle Ressourcen.

5 Das Netzwerk zur Erarbeitung des Integrationskonzeptes

5.1 Steuerung des Prozesses

Das RAA-Regionalzentrum VG hat im Auftrag des Landkreises den Prozess zur Erarbeitung des Integrationskonzeptes koordiniert. Das Prozess-Design musste unter Zeitdruck entwickelt werden, da täglich neue Geflüchtete in den Landkreis kamen und auch, damit die in manchen Bereichen vorhandenen Konflikte zwischen freiwillig Engagierten und der Verwaltung zeitnah gelöst werden. Das RAA-Regionalzentrum VG hat sich mit seinem Vorschlag stark am Ablauf der Erarbeitung des Rostocker Integrationskonzeptes orientiert, bei dem eine Veranstaltung zu Beginn, eine Arbeitsphase in Arbeitsgruppen, eine Redaktionsphase und eine Verabschiedung des Konzeptes durch die Politik aufeinander folgten¹¹.

Die Arbeit in den Arbeitsgruppen sollte weitgehend selbstgesteuert ablaufen. In einigen AGs hat das RAA-Regionalzentrum VG allerdings die Moderation der AG-Sitzungen oder auch die Protokollführung übernommen. Außerdem war das RAA-Regionalzentrum VG immer bei Problemen und offenen Fragen zum Prozess ansprechbar. Durch das vorgegebene Schema, das die Festlegung von Leitzielen, Teilzielen und Maßnahmen zur Erreichung der Teilziele sowie die Benennung von Verantwortlichen und Indikatoren beinhaltete, wurde das Risiko nicht miteinander kompatible Teilergebnisse aus den Arbeitsgruppen zu erhalten, minimiert.

Die Mitwirkenden am Integrationsprozess zeigen sich durchgehend zufrieden mit der Prozessbegleitung durch das RAA-Regionalzentrum VG. Die wenigen Verbesserungsvorschläge beziehen sich vor allem auf einen besseren Informationsfluss im Gesamtnetzwerk und auf eine stärkere Steuerung durch das RAA-Regionalzentrum VG (SvO VG 02, 07, 11). Gewünscht werden z.B. vierteljährliche Besuche in den AGs, „um den Zwischenstand der Arbeit (zu) kontrollieren, damit man nicht das Ziel aus den Augen verliert“ (SvO VG 11).

5.1.1 Funktionsrollen für die Arbeitsgruppen

Um die Selbstorganisation der Arbeitsgruppen zu erleichtern, machte das RAA-Regionalzentrum VG schon auf dem Auftaktveranstaltung die Teilnehmenden mit Funktionsrollen der Gruppenarbeit vertraut. Die Gruppen wählten ein*e Ansprechpartner*in für die AG, die die Gruppe leiten oder koordinieren sollte, sowie eine*n stellvertretende*n AG-Koordinator*in. Mit diesem Schema ließ sich nach Meinung der Interviewpartner*innen gut arbeiten. Abstriche machten nur zwei Interviewpartner*innen, die beide zur gleichen AG gehören. Ihrer Meinung nach ergaben sich aufgrund der wechselnden Protokollführung sehr unterschiedliche Qualitäten und vor allem ging auch „methodisch bisschen was verloren“ durch „die wechselnden Moderatoren“ (SvO VG 29 und 27).

In manchen AGs wurde das Rollenschema mit dem Verweis auf die geringe Teilnehmer*innenzahl und das gute Verhältnis untereinander weniger streng umgesetzt (SvO V 10 und 15).

Es gab Unterschiede hinsichtlich der Zufriedenheit der Mitglieder mit dem Prozess und den Ergebnisse, die zum einen im Zusammenhang mit den Erwartungen der Teilnehmer*innen an das Integrationskonzept stehen, die zum andern aber auch mit dem Verständnis der Koordinator*innenrolle in den AGs

¹¹ Vgl. Dokumentation des Auftaktworkshops

zusammenhängen. Wer vor allem an der Lösung von praktischen in seinem Arbeitsalltag auftauchenden Problemen interessiert war, zieht seine Zufriedenheit mit dem Prozess auch aus dem persönlichen Netzwerkaufbau, der die Arbeit merkbar erleichtert. Wer hingegen die strategische Bedeutung wichtiger nimmt, wird schnell unzufrieden, wenn die Diskussion über Ziele und Unterziele durch Erörterung von Einzelfällen überformt wird. Die Unzufriedenheit mit der als wenig zielführend wahrgenommenen Situation hat dann zum Wechsel der AG geführt.

Über die Funktionen, die zur Koordination einer Arbeitsgruppe gehören, gab es kein einheitliches Verständnis, auch wenn das RAA-Regionalzentrum VG nach eigener Angabe per Mail eine Beschreibung der Rolle gegeben hat. Als besonders förderlich haben es die Interviewpartner*innen erlebt, wenn ein*e Koordinator*in nicht nur die Organisation der Arbeitsgruppe übernommen hat (durch Führen des Verteilers, Versenden von Protokollen u.ä.m.) sondern sich auch für das Erreichen des Zieles verantwortlich fühlte. Umgesetzt wurde das z.B. so: „Also wir machen am Anfang einen kurzen Aufschlag: was haben wir beim letzten Mal gemacht, kurz durchgehen, was müssten wir dieses Mal machen (...). Und dann geht auch meistens die Debatte schon los und ab und zu sagen wir dann, jetzt müssen wir wieder zum Punkt zurückkommen“ (SvO VG 01). Wo Koordinator*innen den Arbeitsgruppenmitgliedern diese Orientierung nicht gegeben haben, „(hat) man (...) immer wieder von vorne angefangen“ (SvO VG 22 und 11). Auch dass Koordinator*innen die Sitzungen stärker inhaltlich vorbereiten wurde gewünscht, indem sie z.B. vergleichbare Integrationskonzepte recherchieren und als Diskussionsanstoß in die Gruppe einbringen. Da solche Vorbereitungen Zeit kosten, wurden die Mitarbeiter*innen von Ämtern und Behörden als gewissermaßen natürliche Arbeitsgruppenkoordinator*innen angesehen, was auch mit der Selbsteinschätzung von Verwaltungsmitarbeiter*innen übereinstimmt (SvO VG 11, 23 und 05, 01).

Aus den Interviews lässt sich keine Akteurs-Konstellation gewinnen, die für den Arbeitsprozess und damit auch für das Ergebnis förderlicher gewesen wäre als andere. Ob die Koordinator*innen aus der Verwaltung kommen oder freiwillig Engagierte sind, hat keine Rolle gespielt. Hier scheint die Persönlichkeit wichtiger als der Status zu sein.

5.2 Umgang mit Konflikten

5.2.1 Freiwillig Engagierte – Hauptamtliche

Die Erarbeitung des Integrationskonzeptes war auch als Mittel zum Zweck gedacht, um einen heftigen, öffentlich ausgetragenen Konflikt zwischen freiwillig Engagierten und der Verwaltung des Landkreises lösen zu können. Eine direkte Vermittlung zwischen den Parteien wurde seitens des RAA-Regionalzentrum VG nicht unternommen, sondern stattdessen auf Versachlichung in Arbeitsgruppen und auf die positive Wirkung der direkten Kommunikation gesetzt (SvO VG 30). Dieser Lösungsweg hat nur zum Teil funktioniert. Der Konflikt ist entschärft und es ist auch Verständnis für die jeweilig andere Seite gefördert worden, doch eine Aussöhnung zwischen beiden Gruppen hat nicht stattgefunden. „Die AG war ganz gut, um darüber mal zu sprechen“ berichtet eine*r der Interviewpartner*innen. Für ihre*/seine* „Gruppe ist (das Verhältnis) schon besser geworden“ (SvO VG 28), aber wirklich gut ist es noch nicht. Eine ähnliche Abstufung nimmt auch ein*e weitere*r Interviewpartner*in vor, die*/der* auf die Frage, ob sich das Verhältnis gebessert habe, antwortet: „Teilweise ja, aber nicht hundert Prozent.“ Und auch ein freiwillig Engagierter findet die Zusammenarbeit „nicht so wirklich überzeugend gelöst“ (SvO VG 19). Differenzen zwischen beiden Gruppen, die auf den unterschiedlichen Perspektiven und Sichtweisen von freiwillig Engagierten und Hauptamtlichen auf Migrant*innen und Integration

beruhen durchziehen die gegenseitige Wahrnehmung selbst dort, wo man sich gegenseitig mit Achtung begegnet (SvO VG 13). Ein Beitrag zur Konfliktlösung hätte darin bestehen können, im Rahmen des Integrationskonzepts die Rolle von freiwillig Engagierten zu klären und Strukturen für ein Zusammenwirken von Zivilgesellschaft und Staat zu erarbeiten. Entsprechend äußert sich auch ein*e freiwillig Engagierte*r, sie*/er* habe erwartet, dass „bei diesem Integrationskonzept (...) geguckt wird, wie kann man denn Ehrenamtliche sinnvoll unterstützen“. Diese Erwartung ist scheinbar enttäuscht worden denn „die sagen: `mittlerweile sind wir professionell so gut aufgestellt, da stört ihr nur`. Das ist, was einem so implizit mitgegeben wurde“ (SvO VG 19).

Der im Interview geäußerte Eindruck, dass die freiwillig Engagierten durch Hauptamtliche verdrängt worden sind, wird durch die Analyse der Ergebnisse und des Prozesses der Erarbeitung des Integrationskonzeptes gefestigt. Freiwilliges Engagement wird nicht explizit thematisiert, auf die zeitlichen Möglichkeiten von freiwillig Engagierten wird wenig Rücksicht genommen und bei den zahlenmäßig weit überlegenen Hauptamtlichen hat sich bei mehreren Interviewpartner*innen eine Sichtweise auf das freiwillige Engagement entwickelt, dass die Helfer*innen, die mit einem „Übermaß an Herzblut und Engagement“ bei der Sache sind,(...) im Prinzip in die Realität geholt werden“ mussten (SvO VG 24).

Dass der Streit abgeflaut ist, liegt, so die Annahme, weniger am Prozess der Erarbeitung des Integrationskonzeptes, als daran, dass die Flüchtlingszahlen stark zurückgegangen sind, während gleichzeitig bei der Verwaltung und bei den Trägern Stellen aufgebaut und Strukturen geschaffen worden sind. Die Überforderung der Verwaltung und der Träger, die die große Hilfsbereitschaft der Bürger*innen ausgelöst hatte und zugleich auch für viel Unmut der freiwillig Engagierten sorgte ist weitgehend überwunden. Freiwillig Engagierte werden viel weniger gebraucht als zu Beginn. Für diejenigen, die sich weiterhin auf diesem gesellschaftlichen Handlungsfeld engagieren möchten, bieten Träger gute Unterstützungsstrukturen an. Auch ein*e zuvor freiwillig engagierte*r Interviewpartner*in, ist jetzt bei einem der Träger beschäftigt, wo sie*/er* in seinem*/ ihrem* „Ehrenamt wahrgenommen und geschätzt“ wird.

5.2.2 Greifswald – Landkreis

Ein zweiter, kalter Konflikt wird von den Interviewpartner*innen gelegentlich erwähnt. Seit der Gebietsreform, als Greifswald eingekreist wurde, bestehen Ressentiments zwischen der Kreisstadt und dem Rest des Landkreises. „Die Stadt Greifswald, die früher über ihre Mittel alleine verfügen konnte, die hat eigentlich nicht dieses Landkreisverständnis, die hat mehr ihr Stadtverständnis. Die Greifswalder, die wollen für sich alleine sein, die wollen mit dem Landkreis eigentlich wenig zu tun haben“ (SvO VG 22). Dadurch „fühlt sich der Rest des Landkreises so ein bisschen abgehängt“ (SvO VG 29). Umgekehrt haben Greifswalder Bürger*innen den „Eindruck, dass alles was von Greifswald kommt an neuen Ideen, dass das immer erst mal abgeblockt wird vom Landkreis. Das ist schade, weil die (...) Beratungslandschaft existiert nicht erst seit gestern. Während die im Landkreis teilweise erst mal aufgebaut wurde. Und da könnte man ja auch voneinander profitieren“. „Statt froh zu sein, dass die Greifswalder einfach auf kurzem Wege eine Lösung geschaffen haben, kriegen die noch eins auf den Deckel“ (SvO VG 20).

Auch dieser Konflikt, der zwar nicht so durchgängig wahrgenommen wird, wie die Differenzen zwischen Hauptamt und freiwilligem Engagement, hat Einfluss auf die Integration von Migrant*innen im Landkreis, wurde aber im Rahmen der Erarbeitung des Integrationskonzeptes nicht bearbeitet.

5.3 Netzwerkbildung

5.3.1 Netzwerkidentität

Den Mitwirkenden am Integrationskonzept, die im Rahmen dieser Analyse interviewt wurden, wurde auch die Frage gestellt, ob sie sich als Mitglieder eines Netzwerks fühlen. Ganz überwiegend wurde diese Frage bejaht, wobei sich nicht alle positiven Antworten auf das gesamte Netzwerk bezogen. Ein*e Interviewpartner*in bezog sich auf sein*/ihr* lokales Netzwerk und zwei auf ihre Arbeitsgruppen (SvO VG 13, 07 und 10). Dass sich die Vernetzung auf die AGs konzentriert hat, gehört auch zur Argumentation der wenigen Interviewpartner*innen, die die Frage nach der Mitgliedschaft im Netzwerk verneinten. Ihre Ablehnung begründen sie so: „Netzwerk, das hieße ja, dass die AGs untereinander vernetzt sind. Aber das stimmt nicht.“ „Die Arbeitsgruppen, die arbeiten alle nur für sich, alleine. Und da kann (man) nicht vom Netzwerk sprechen“ (SvO VG 04 und 08). Aus diesen Aussagen wird deutlich, dass die Arbeitsstruktur mit den AGs für die Ausbildung einer gemeinsamen Netzwerkidentität nicht förderlich war und um Elemente ergänzt werden sollte, die den Austausch der AGs untereinander verstärkt. Über die Auftakt- und der Zwischenkonferenz hinaus gab es kaum Kontakt zwischen den AGs, obwohl er gewünscht war und sei es nur, um Zuständigkeiten bei thematischen Überschneidungen abzuklären (SvO VG 08, 10). Da vom Projektdesign her der Transfer zwischen den Arbeitsgruppen auf zwei Termine beschränkt war, konnten nur große Behörden, die mehrere Mitarbeiter*innen in verschiedene Arbeitsgruppen entsenden konnten, oder Einzelne aufgrund ihrer persönlichen Kontakte einen besseren Überblick über die Aktivitäten im gesamten Netzwerk erhalten (SvO VG 08, 10, 21).

Freiwillig Engagierte haben die Kapazitäten nicht, die nötig gewesen wären, um über mehrere AGs hinweg die Entstehung des Integrationskonzeptes verfolgen zu können. Das ist umso bedauerlicher, als sie sich besonders für eine themenübergreifende Diskussion des Integrationskonzeptes interessierten und von der Parzellierung enttäuscht waren.

Abgelehnt wurde der Kontakt zu anderen AGs nur in Ausnahmefällen, von Interviewpartner*innen die sich auf die übernommene thematische Zuständigkeit fixierten: „Ich sag’s mal ganz, ganz spöttisch, was interessiert mich, was die anderen AGs machen? (...) 2017 müssen wir in diesem Bereich [...] ein Integrationskonzept erstellen und da muss das Ergebnis passen. Und warum soll ich mich auf einer Zwischenkonferenz über andere Ergebnisse informieren. Das verstehe ich nicht so richtig. Das ist nicht meine Aufgabe“ (SvO VG 04).

Diese Haltung stellt eine Ausnahme dar. Der geringe Kontakt zu anderen AGs wird in der Regel damit begründet, dass die Teilnahme an den Sitzungen anderer AGs eine zu hohe terminliche Belastung dargestellt hätte, wie im folgenden Zitat ein*e Interviewpartner*in beispielhaft formuliert: „Klar, interessiert mich das, aber wenn ich selber wenig Zeit habe und mich aktiv schon in einer Gruppe einbringen will, dann ist das einfach eine praktische Entscheidung. Das liegt nicht daran, dass ich nicht möchte oder mich nicht interessiere, sondern dass ich einfach gucken muss, dass ich irgendwo noch Zeit für meine eigentliche Arbeit habe“ (SvO VG 01). Ein*e andere*r Interviewpartner*in ergänzt: „Vielleicht wäre es sinnvoll gewesen, von Anfang an eine Seite oder Server zur Verfügung zu stellen, wo die einzelnen Arbeitsgruppen Ihre Zwischenergebnisse schon mal hochladen oder die Arbeitsprotokolle. Dann hätte man auch ohne großen Aufwand mal in die anderen Sachen reinlesen können. So war das

ja alles sehr isoliert und die Gruppen mussten konkret Kontakt aufnehmen. Und das ist terminlich dann sehr schwierig“ (SvO VG 10).

Ein besserer Informationsfluss durch die Einrichtung einer Webseite oder einer Dropbox gehört auch zu den wichtigsten Verbesserungsvorschlägen der Interviewpartner*innen (SvO VG 01,10,20). Die zwischenzeitlich vom RAA-Regionalzentrum VG geschaffenen Möglichkeiten zum Hoch- und Runterladen von Informationen sind offenbar nicht ausreichend kommuniziert worden.

5.3.2 Verstetigung des Netzwerks

Auch wenn im Einzelnen noch manches verbessert werden könnte, so ist es doch eine Leistung, dass durch den Prozess der Erarbeitung des Integrationskonzeptes ein Netzwerk entstanden ist, das Stadt und Landkreis integriert und Akteur*innen aus Verwaltung, von Trägern, Unternehmen und Initiativen freiwillig Engagierter in einen Zusammenhang bringt. Nachdem die Arbeit der Arbeitsgruppen zur Zwischenkonferenz weitgehend abgeschlossen war, stellt sich die Frage, ob und wie dieses Netzwerk weitergeführt werden soll.

Wenig Zuspruch findet die Idee, das Netzwerk nach Verabschiedung des Integrationskonzeptes noch weiter laufen zu lassen, bei vielen der freiwillig Engagierten. Nur ein*r sieht den Netzwerkgedanken so eng mit dem Konzept verknüpft, dass er*/sie* für eine Fortführung plädiert (SvO VG 15). Andere Engagierte möchten ihre Mitwirkung mit Verweis auf die hohe zeitliche Belastung lieber mit Fertigstellung des Konzeptes einstellen (SvO VG 04, 9, 13). Zu dieser pragmatischen Einstellung trägt auch bei, dass sich der Handlungsdruck für die Engagierten aufgrund der rückläufigen Flüchtlingszahlen sehr vermindert hat: „Also es gab wirklich Zeiten, da hätte ich es total toll gefunden, wenn wir uns mit Leuten aus anderen Orten hätten austauschen können. (...) Das ist im Moment nicht mehr so wichtig. Also einfach, weil sich die Situation verändert hat. Weil die Leute, die wir vor Ort hatten, jetzt erst mal untergebracht sind“ (SvO VG 19). Ein Netzwerk, in dem sich Hauptamtliche austauschen können, wird aber begrüßt.

Die Hauptamtlichen plädieren weitgehend für eine Verstetigung des Netzwerks in einer „abgeschmolzenen Form“ (SvO VG 05), d.h. vor allem mit weniger Terminen. Wichtig ist allen Hauptamtlichen die Begleitung des Konzeptes in der Praxis (SvO VG 02, 05, 06, 07, 17, 21, 24, 25, 29). Die Interviewpartner*innen erwarten einen Anpassungsbedarf, der aus Problemen bei der Realisierung und aus veränderten Rahmenbedingungen entstehen kann. Für ein verstetigtes Netzwerk gilt die Beibehaltung der Arbeitsgruppenstruktur als selbstverständlich. Man solle nur flexibel damit umgehen, so dass Arbeitsgruppen, die für sich keinen akuten Handlungsbedarf sehen, sich auch auf andere Arbeitsgruppen aufteilen können (SvO VG 05).

Fünf der interviewten Hauptamtlichen ist wenig an einer Verstetigung gelegen. Für sie lag der Hauptnutzen des Prozesses im Aufbau von Kontakten innerhalb der AG, um sie im eigenen Arbeitsbereich nutzen zu können. Diese Kontakte könne man auch gut ohne ein formalisiertes Netzwerk weiter pflegen (SvO VG 09, 11, 23). Wenn die Aufgabe erledigt ist, gibt es keinen Grund mehr, sich als Arbeitsgruppe weiter zu treffen (SvO VG 12 und 22).

Abgrenzung zum Netzwerk Migration Vorpommern-Greifswald

Eine*r der Hauptamtlichen macht in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass es ja schon ein Netzwerk Migration Vorpommern-Greifswald gibt (SvO VG 26). Wenn die Mitwirkung bei der Erstellung des Integrationskonzeptes sich zu einem dauerhaften Netzwerk entwickeln soll, muss es daher eine Abgrenzung zwischen beiden Netzwerken oder eine Fusion geben.

Durch die Situation nach der Grenzöffnung für Flüchtlinge im Herbst 2015 ist das Netzwerk schnell gewachsen. Es nehmen etwa 70 Personen teil, die aus der Politik, der Verwaltung des Landkreises oder von Trägern kommen. Auch Bürgermeister der Gemeinden im Landkreis sind vertreten und sogar Schuldirektor*innen, die vor unbekanntem Herausforderungen stehen. Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt darauf, dass sich Teilnehmer*innen, die vor konkreten Problemen stehen, die Informationen, die sie zur Lösung ihrer Probleme brauchen, unmittelbar von Amtsvertreter*innen erhalten können. Hauptamtliche von Trägern und Unternehmen finden das Netzwerk Migration überwiegend aufgrund dieser einzelfallorientierten, pragmatischen Ausrichtung sehr hilfreich (SvO VG 08, 12, 22). Eine freiwillig Engagierte erklärt hingegen: „Ich fahr da nicht mehr hin. Das ist verschwendete Zeit“, weil nur“ gelabert werde“. Für sie sei an einem Netzwerk wichtig, dass man jemanden anrufen könne, wenn man Unterstützung brauche. Das finde aber nicht statt, hinzu kämen die hohen Fahrtkosten (SvO VG 13).

Das Netzwerk Migration wird von einigen Interviewpartner*innen trotz der umfassenden Teilnehmerschaft aus verschiedenen Gruppen als weniger breit aufgestellt als das Netzwerk zur Erarbeitung des Integrationskonzeptes angesehen (SvO VG 12). Die Interviewten formulieren zwei Hauptunterschiede zwischen beiden Netzwerken: Beim Integrationskonzept könne man durch seine Mitarbeit etwas mitgestalten in seinem Arbeitsbereich. Dadurch empfinden Interviewpartner*innen, die beide Netzwerke kennen, das Netzwerk für das Integrationskonzept als effektiver und wünschen sich die Beibehaltung der Arbeitsgruppen, sollten beide Netzwerke verschmolzen werden (SvO VG 09, 11). Der zweite große Unterschied bezieht sich auf die Funktion der Netzwerke. Die Menschen, die das Integrationskonzept entwickeln, stoßen damit eine politische Debatte an. Diese auf die Gesellschaft und ihr Verhältnis zu Migranten bezogene Orientierung fehle dem Netzwerk Migration (SvO VG 12, 15). Bei einer Verstärkung des Netzwerkes für das Integrationskonzept ist aber fraglich, ob diese Trennschärfe bestehen bleiben wird, wenn es nur noch um die Anpassungen des Konzeptes geht, die sich aus der Praxis der Anwendung ergeben. Die Arbeit wird vermutlich zwangsläufig pragmatischer werden. Wenn stattdessen eine politischere Ausrichtung des Netzwerkes betrieben würde als Sprachrohr aller, die eine interkulturelle Öffnung der Gesellschaft im Landkreis befürworten, würde das Netzwerk vermutlich viele Teilnehmer*innen verlieren. Diejenigen, die die Fachlichkeit der Arbeitsgruppen schätzen, werden sich kaum politisch vereinnahmen lassen. Abgesehen davon ist es auch schwierig, für einen „losen Haufen“, wie eine*r Interviewpartner*in das Netzwerk charakterisiert, verbindliche und von Teilnehmer*innen an den Netzwerktreffen mitgetragene Aussagen machen zu können (SvO VG 20). Und selbst diejenigen, die politische Funktion für wichtig halten, verfolgen auch pragmatische Interessen.

Auf Dauer können aber nicht zwei Netzwerke nebeneinander existieren, weil „zu 80 Prozent die gleichen Leute daran teilnehmen“ (SvO VG 07). Eine Fusion beider Netzwerke müsste aber nicht nur die Integration von Arbeitsgruppen in ein loses Bündnis zum Austausch bewältigen sondern stünde auch vor der Herausforderung, dass sich die Mitglieder des Netzwerkes für das Integrationskonzept, sofern sie sich überhaupt dazu äußern, eine Koordinierung durch das RAA-Regionalzentrum VG wünschen (SvO VG 17, 23, 26). Eine Leitung des Netzwerkes durch den Landkreis kommt nicht in Betracht, da der

nicht neutral genug für eine Vermittlung zwischen Verwaltung und freiwillig Engagierten sei (SvO VG 23). Der Integrationsbeauftragte wird als Vertreter des Landkreises angesehen und müsste diesem Fusionsmodell zufolge die Leitung des Netzwerks abgeben.

6 Wirkungen und Entwicklungspotenziale

Folgende Aussagen zur Wirkung sowie Handlungsvorschläge zum weiteren Vorgehen im Prozess lassen sich als Fazit aus der durchgeführten Erhebung ziehen:

- Das entstandene Integrationskonzept muss seine Wirkungen erst noch entfalten. Mit den Zwischenergebnissen sind die Teilnehmer*innen, die es ausgearbeitet haben, aber zufrieden. Es bildet die Grundlage dafür, dass der Landkreis, in dem es kaum Erfahrungen mit Ausländer*innen gibt, die große Herausforderung, Menschen aus anderen Kulturkreisen zu integrieren, bewältigen kann.
- Mit dem Integrationskonzept kann ein Zeichen gegen die fremdenfeindlichen Tendenzen im Landkreis gesetzt werden. Dazu bedarf es aber der verstärkten Aufnahme durch die Politik. Insbesondere freiwillig Engagierte haben sich in dieser Hinsicht von den Politiker*innen des Landkreises nicht genug unterstützt gefühlt.
- Das Verhältnis zwischen freiwilligem Engagement und Verwaltung ist besser geworden. Auch wenn einige Reibungspunkte nicht abschließend geklärt wurden, hat sich die Kommunikation über Sachfragen als sehr nützlich erwiesen, um die Gesprächsfähigkeit zwischen den Gruppen zu verbessern.
- Es gibt zwischen Ehrenamtlichen und Hauptamtlichen, sowie auch innerhalb dieser beiden Gruppen zwei verschiedene Sichtweisen bzgl. des Umgangs mit Migrant*innen und Geflüchteten: Der Fordern um-zu-Fördern-Ansatz sowie der Emphatische Ansatz widersprechen sich dabei zum Teil und befördern Reibungspunkte zwischen den Akteuren. Zur Lösung beitragen könnte es, wenn die verschiedenen Auffassungen zum guten Umgang mit Flüchtlingen, noch besser miteinander ins Gespräch gebracht würden. Das Verständnis dafür, dass freiwillig Engagierte (und auch Hauptamtliche) - gleich ob sie eher der einen oder eher der anderen Richtung zuneigen, doch gemeinsam dafür stehen, dass im Landkreis Vorpommern-Greifswald Flüchtlinge Aufnahme finden und in die Gesellschaft integriert werden sollen, könnte vorhandenen Meinungsverschiedenheiten die Schärfe nehmen. Vor dem Hintergrund der starken öffentlichen Präsenz rechtsextremistischen und ausländerfeindlichen Gedankenguts im Landkreis wäre es wünschenswert, wenn diejenigen, die sich für das gemeinsame Ziel engagieren, sich nicht über den besten Weg dahin zerstreiten.
- Im Rahmen des Prozesses zur Erarbeitung des Integrationskonzeptes hätte das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Staat neu bestimmt werden können. Die Aufteilung in AGs und deren Zuschnitt, die zeitliche Setzung und die Ausrichtung auf die Erstellung eines Papiers stellten einen Rahmen dar, der von freiwillig Engagierten als wenig attraktiv wahrgenommen wurde. Die Mitwirkung dieser Akteursgruppe war im Vergleich zu anderen schwach ausgeprägt. Das die Chance nicht genutzt wurde, schlägt aktuell nicht negativ zu Buche, da aufgrund der nied-

rigen Flüchtlingszahlen das Verhältnis zwischen Verwaltung und freiwilligem Engagement weitestgehend entspannt ist. Die Etablierung einer Koordinierung für den gesamten Bereich des freiwilligen Engagements könnte in Zukunft dazu helfen, dass das freiwillige Engagement Rahmenbedingungen vorfindet, unter denen der besondere Beitrag, den das freiwillige Engagement zur Bewältigung gesellschaftlicher Krisensituationen leisten kann, konfliktfrei seinen Platz findet. Dazu müsste eine hauptamtliche Koordination eingerichtet werden, die den Überblick über das Potenzial an freiwilligem Engagement im Landkreis hat, wertschätzend mit Engagierten umgeht und zwischen Engagierten und Verwaltung vermitteln kann. Ansprechpartner*in beim Kreis für das freiwillige Engagement scheint die Gleichstellungsbeauftragte zu sein. Der Kreis kann in dieser Hinsicht von den Kommunen oder auch von Trägern lernen.

- Die neuen Formen der Zusammenarbeit sollten nicht versuchen, freiwilliges Engagement wie hauptamtliche Tätigkeit zu behandeln. Im Prozess des Integrationskonzeptes hätten freiwillig Engagierte z.B. die Verbindung zu den Flüchtlingen herstellen können, die im Prozess kaum vertreten waren. Solche Aufgaben, die jenseits der Arbeitsgruppenstruktur angesiedelt sind, die vor allem auf die Zuständigkeiten der Verwaltung reagiert, hätten vermutlich der Interessenlage vieler freiwillig Engagierter entsprochen. Für die Einspeisung der Ergebnisse des durch freiwillig Engagierte selbst organisierten Prozesses, wären dann im Gesamtprozess Freiräume nötig gewesen.
- Eine Aufgabe des Netzwerks nach der Erstellung des Integrationskonzeptes könnte die Klärung der Passung zwischen kommunalen Aktivitäten und den Aktivitäten des Landkreises sein. Dabei sollten sowohl was das freiwillige Engagement, die Verwaltung und die Träger als auch das Zusammenwirken der drei Akteursgruppen auf kommunaler Ebene berücksichtigt werden.
- Das größte Entwicklungspotenzial liegt in der Verstärkung des Netzwerks. Eine Aufgabe, die die Stärkung der Netzwerkidentität gegenüber der Identifizierung mit der Arbeitsgruppe beinhaltet und auf ein einvernehmliches Zusammenkommen mit dem Netzwerk Migration hinauslaufen sollte.