

# Organisation der Integration: Die Rolle von Self-Governance für eine gemeinschaftliche Handhabung der Flüchtlingssituation

Michèle Morner/Manuel Misgeld

Voriges Jahr hat die hohe Zuwanderung Deutschland vor besondere Herausforderungen gestellt. Dabei lässt sich die „Flüchtlingskrise“ als so genanntes Wicked Problem charakterisieren, dem eine zentrale Handhabung oder eine Steuerung über Leistungsanreize nicht gerecht werden. Vielmehr ist entscheidend, wie sich ein konzertiertes Vorgehen fördern lässt. Wie dies gelingen kann, zeigt ein in diesem Beitrag entwerfener, theoretisch-konzeptioneller Bezugsrahmen. Hierbei stehen die Möglichkeiten einer Self-Governance zur Organisation der Integration im Fokus. Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bewirken mehr, wenn sie sich dezentral vertrauens- und respektvoll miteinander vernetzen. Dies setzt allerdings eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft der Beteiligten sowie eine gewisse kognitive Nähe voraus. Hier muss angesetzt werden, um Steuerungs- und Handlungsfähigkeit für eine gemeinschaftliche Organisation der Integration zu erreichen und gemeinsam zu erreichen, dass Flüchtlinge sprachlich, bildungsmäßig, beruflich wie auch kulturell an der Gesellschaft teilhaben können.

mit den Kommunen – , um genau das durchzusetzen.“<sup>2</sup> Doch genau diese gemeinschaftliche Bewältigungsstrategie ist schwer zu entwickeln, so dass dem Bund lediglich ein Regieren im reaktiven Improvisations- und Krisenmodus vorgeworfen wird.

Auch wenn die Fluchtbewegung nach Europa nicht „aus dem Nichts“ entstanden ist, sehen sich Regierungen wie öffentliche Verwaltungen insbesondere auf kommunaler Ebene davon überrascht und überfordert. Nicht nur einer liberalen Flüchtlingspolitik ablehnend gegenüber eingestellte Personen, sondern auch ehrenamtlich Engagierte bemängeln ein Staatsversagen. Sie monieren, dass Schutzsuchende nicht hinreichend versorgt sind und unterstützt werden, ihr Aufenthaltsstatus lange ungewiss bleibt und der Zugang zu Arbeit und Bildung schwierig ist. Auch sei das Freiwilligenengagement nur unzureichend organisiert.<sup>3</sup>

Um die genannten Herausforderungen handzuhaben, ist eine übergreifende Integrationsstrategie vonnöten und diese muss entsprechend organisiert werden. Der vorliegende Beitrag widmet sich der Fra-

Die Zahl der Personen, die aus Kriegs- und Krisengebieten nach Europa geflüchtet sind, war im vergangenen Jahr unerreicht hoch<sup>1</sup>. Bundeskanzlerin Angela Merkel bezeichnete Ende August 2015 entsprechend als größte Herausforderung, Asylverfahren zu beschleunigen sowie Flüchtlinge unterzubringen und zu integrieren. Sie verspricht, dass der Bund „alles in seiner Macht Stehende tun [wird] – zusammen mit den Ländern, zusammen



**Univ.-Prof. Dr. Michèle Morner**

Lehrstuhl für Führung, Personal und Entscheidung, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.



**Mag. rer. soc. oec. Manuel Misgeld**

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.

<sup>1</sup> Wie hoch die tatsächliche Migration in die Europäische Union im Jahr 2015 war, lässt sich nicht genau beziffern: In den Zahlen der Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) von gut 1,8 Millionen illegalen Grenzübertritten sind Personen mehrfach enthalten, zugleich sind nicht alle Fälle dokumentiert. Auch mögen viele der Migranten (noch) keinen Asylantrag gestellt

haben, womit die Zahl von ca. 1,35 Millionen gestellten Asylgesuchen die Migration untererfasst. Wie sich die Migranten auf die Mitgliedsstaaten verteilen, ist unklar, vgl. FRONTEX 2016, European Asylum Support Office 2016.

<sup>2</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2015.

<sup>3</sup> Vgl. Schammann 2015, Mutz et al. 2015.

ge, wie sich eine so verstandene gemeinschaftliche Bewältigungsstrategie gestalten und eine lokale, inklusive und nachhaltige Flüchtlingsarbeit im föderalen Mehrebenensystem organisieren lässt. Dazu wird im Folgenden zunächst die Flüchtlingssituation als ein so genanntes Wicked Problem beschrieben. Dieses lässt sich nicht „von oben nach unten“ mit hierarchisch-bürokratischem oder wettbewerblich mit indikatorengestütztem Steuern lösen. Stattdessen ist eine dezentrale, gemeinschaftliche Form der „(Self-) Governance“ notwendig, die sich nur erzielen lässt, wenn

lässt sich jedoch auch in unterschiedlichen Asylverfahrensstandards, einem unwirksamen Umsiedlungsprogramm oder einer nicht gelungenen, fairen Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der Union ausmachen.<sup>4</sup>

Nationale Interessen scheinen gegenüber der gemeinschaftlichen Verantwortlichkeit auf dem Vormarsch. Es liegt – volkswirtschaftlich gesprochen – ein soziales Dilemma vor, in dem sich individuelle und kollektive Rationalität gegenüberstehen<sup>5</sup> und individuell rationales Verhalten

meunfähigkeiten umgekehrt zu haben.<sup>9</sup> Zwar könnte eine multidisziplinäre Migrations- und Flüchtlingsforschung dazu führen, bestehende politische Möglichkeiten und ihre Folgen besser zu erkennen. Doch selbst eine Politikgestaltung, die sich ideologiefrei und wissenschaftsgestützt geriert, stößt in pluralistischen politischen und sozialen Systemen an ihre Grenzen. Vielmehr konkurrieren Annahmen, Ziele, Maßnahmen und entsprechende Bewertungen miteinander oder widersprechen sich teilweise.<sup>10</sup> So nimmt eine Seite vor allem politische Gründe, wie Krieg, Gewalt und Menschenrechtsverletzung als Fluchtursachen an, zu denen im Nahen Osten klimatische Veränderungen teils destabilisierend gewirkt haben könnten.<sup>11</sup> Die andere Seite moniert, dass insbesondere ökonomische Vorteile anziehend wirken.<sup>12</sup> Es herrscht Uneinigkeit darüber, ob Sozialleistungen zu großzügig sind, gekürzt oder in Form von Sachleistungen erbracht werden sollten. Dabei ist nur ansatzweise geklärt und in der Diskussion oft wenig differenziert, inwiefern wegdrückende, anziehende oder intervenierende Faktoren tatsächlich die Migration beeinflussen.<sup>13</sup> Mit stark abweichenden Zahlen berechnen Volkswirte, ob Flüchtlinge wirtschaftliche Vorteile bieten, um beispielsweise den demografischen Wandel und Fachkräftemangel besser zu bewältigen, oder vielmehr Steuer- und Sozialsysteme zusätzlich belasten.<sup>14</sup> Unklar ist, wie viele Flüchtlinge sich im Land derzeit aufhalten, längerfristig bleiben werden oder Familienangehörige nachziehen lassen.<sup>15</sup> Vorbehalte richten sich darauf, dass Flüchtlinge religiös-kulturell bedingt nicht integrationsfähig und -willig seien, vielmehr ein sicherheitspolitisches Risiko darstellten. Langfristig könnte sich folglich der soziale Zusammenhalt verändern. Bereits in der Bewertung dessen, ob das Asylrecht eingehalten wurde oder ob Obergrenzen rechtlich zulässig und prak-

## **»Selbst eine Politikgestaltung, die sich ideologiefrei und wissenschaftsgestützt geriert, stößt in pluralistischen politischen und sozialen Systemen an ihre Grenzen.«**

die beteiligten Akteure fähig und willens sind, sich einzubringen und verhandlungsorientiert beizutragen. Ein kurzes Fazit rundet den vorliegenden Beitrag ab.

### **Die Flüchtlingssituation als „Wicked Problem“**

Gemessen an den Zielen einer auf humanitären Werten ausgerichteten Solidargemeinschaft kann die europäische Flüchtlingspolitik zumindest teil- und zeitweise als gescheitert bezeichnet werden. Außen- und Sicherheitspolitik konnten weder Krisen in europäischer Nachbarschaft vermeiden noch Fluchtursachen bekämpfen oder die Sicherheit von Flüchtlingen gewährleisten. Die europäische Uneinigkeit

der Einzelnen zu einem suboptimalen Gesamtergebnis führt.<sup>6</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt eine funktionierende europäisierte Flüchtlingspolitik ein Kollektivgut dar, das nur durch gemeinschaftliches, kollektives Handeln unter Zurückstellung der Landesegoismen gemeinsam erarbeitet werden kann.<sup>7</sup> In Ansätzen ließ sich tatsächlich ein derartiges kollektives Handeln ausmachen, wonach nationale Asylstandards angehoben wurden und sich damit zugunsten einer kollektiven europäischen Rationalität annähern konnten.<sup>8</sup> Nunmehr scheint sich dieses Verhalten jedoch in einen Abwärts-wettbewerb um Grenzkontrollen, Quoten, Asylrechtseinschränkungen und Aufnah-

4 Vgl. Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2015.  
5 Vgl. Frost/Morner 2010. Diese mit dem kollektiven Handeln verbundene Dilemmaproblematik der kollektiven Selbstschädigung ist in den fünfziger Jahren unter dem Begriff Gefangenendilemma bekannt geworden. Vgl. zur spieltheoretischen Diskussion dieser Dilemmasituation z.B. Axelrod 2000.  
6 Vgl. Miller 1992.

7 Vgl. Altemeyer-Bartscher et al. 2015; Hansen 2011 hinterfragt die Eigenschaft eines kollektiven Gutes jedoch.  
8 Vgl. Kaunert/Léonard 2012, Toshkov/de Haan 2013, Zaun 2016.  
9 Vgl. Jikhareva 2015; von wissenschaftlicher Seite bestehen Zweifel, ob ein ehemals verschärftes Asylrecht Fluchtbewegungen reduziert hat. Vielmehr scheinen verschiedene Integrationsmöglichkeiten beschränkt worden zu sein, vgl. Thränhardt 2015, S. 10ff.

10 Vgl. Strassheim/Kettunen 2014  
11 Vgl. Kelley et al. 2015.  
12 Vgl. Sinn 2016.  
13 Vgl. Lee 1966, Geis/Uebelmesser/Werding 2013.  
14 Vgl. Boysen-Hogrefe et al. 2015; Fuest 2016.  
15 Bei Asylsuchenden vom Westbalkan zeigt sich eine niedrige Schutzquote, womit eine längerfristige Bleibeperspektive weniger aussichtsreich erscheint; vgl. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016.

tisch möglich wären („Herrschaft des Unrechts“ versus „humanitäre Notwendigkeit“), sind sich Juristen uneins.<sup>16</sup>

Ähnlich komplex und umstritten gestaltet sich das Themenfeld der Integration von Flüchtlingen im engen Sinne. Beispielsweise werden als Maßnahmen kontrovers diskutiert, ob der Mindestlohn für Flüchtlinge aufgehoben werden sollte oder Lohnsubventionen, Praktika, Qualifikationen und dergleichen entscheidend sind.<sup>17</sup> Auch ist eine Residenzpflicht umstritten. So kann es für Neuankömmlinge hilfreich sein, in ein bestehendes, subsidiäres Migrantennetzwerk hineinzugelangen, um leichter am sozialen Leben teilhaben zu können. Inwiefern dadurch eine Arbeitsmarktintegration gefördert wird oder

ständig verändernde Problemkonstellationen.<sup>19</sup> Die Autoren verweisen darauf, dass in diesen Fällen eine Plan- und Steuerbarkeit illusorisch sei. In diesem Sinne sind auch eine wissenschaftsgetriebene Flüchtlingspolitik und ein davon abgeleitetes Management nur begrenzt plan- und objektivierbar – und genau deshalb so schwierig gezielt zu organisieren.

### Mit Self-Governance zur gemeinschaftlichen Organisation der Integration

Für eine funktionierende Organisation der Integration im Rahmen der Flüchtlingskrise muss zunächst akzeptiert werden, dass es sich bei der aktuellen Flüchtlingssituation um ein „Wicked Problem“ han-

nicht möglich und deren Einhaltung nicht kontrollier- bzw. sanktionierbar. Diese würden eher an Zuständigkeitsgrenzen wie an der sachbezogenen Komplexität scheitern, als sie handlungsleitenden Charakter erführen. Ohnedies ist zu bezweifeln, dass mit Zuweisungen, die an Indikatoren gekoppelt sind, die beabsichtigten Integrationsziele messbar und incentivierbar wären.<sup>20</sup>

Notwendig ist also eine gemeinschaftliche Form der Steuerung, die die verschiedenen Beteiligten über die föderalen Ebenen hinweg sowie organisations- bzw. sektorenübergreifend zusammenbringt.<sup>21</sup> Diese Form der Abstimmung auf Augenhöhe nennt man „Selbstabstimmung“<sup>22</sup>, „kollaborative Governance“<sup>23</sup> oder „Self-Governance“<sup>24</sup>. Dabei stimmen sich die Betroffenen ohne Einwirkung einer übergeordneten Instanz „selbst“ untereinander ab. In diesem Sinne müssen für eine funktionierende Organisation der Integration nicht nur betroffene Landesregierungen, sondern auch öffentliche Träger, Unternehmen, Vereine, Bürgerinitiativen, Freiwillige und Flüchtlinge daran mitwirken (können), eine Integrationsstrategie zu entwerfen und umzusetzen. Hartley/Sørensen/Torfinng zeigen, wie auf diese Weise eine kollaborative Governance im öffentlichen Sektor einen hoch innovativen Umgang mit komplexen Problemen ermöglicht.<sup>25</sup> Dabei ist im Falle der Flüchtlingssituation unter anderem bedeutsam, wie professionelles und punktuell-freiwilliges Engagement miteinander verzahnt sind, d.h. dass beispielsweise Flüchtlingsräte eine große Rolle spielen. Analog fordert der Rat für Migration, kooperatives Verhalten der Betroffenen bzw. von Staat und Zivilgesellschaft entscheidend und umfassend zu fördern.<sup>26</sup>

## »Für eine funktionierende Organisation der Integration im Rahmen der Flüchtlingskrise muss zunächst akzeptiert werden, dass es sich bei der aktuellen Flüchtlingssituation um ein ‚Wicked Problem‘ handelt, das sich uneindeutig, interdependent und dynamisch präsentiert.«

vielmehr Parallelgesellschaften entstehen, ist nicht im Vorhinein und für alle Flüchtlingsgruppen einheitlich zu beurteilen.<sup>18</sup>

All dies zeigt, dass keine klare Problemdefinition für die Flüchtlingssituation existiert und kein Lösungsgrad messbar ist. Verschiedenste juristische, wirtschaftliche, rechtliche, ethische, kulturelle, religiöse und politische Auffassungen konkurrieren miteinander. Sie lassen erkennen, dass die Flüchtlingssituation nur multidimensional oder interdisziplinär zu verstehen ist. Zugleich sind verschiedene politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure auf mehreren Ebenen in ihrem Handeln voneinander abhängig. Damit stellt die aktuelle Flüchtlingskrise den Prototypen des „Wicked Problems“ nach Rittel/Webber (1973) dar – eine inderpendente, uneinheitlich verstandene, sich

delt, das sich uneindeutig, interdependent und dynamisch präsentiert. Kommunale Stellen und Einrichtungen alleine sind überfordert, ein geeignetes Integrationsmanagement zu entwerfen und zu entwickeln. Es existieren auch keine fertigen Spielregeln, wie mit diesem komplexen Problem umzugehen ist. Und eine Aufstellung von sinnvollen neuen Regeln oder bürokratischen Vorschriften erscheint aufgrund der Komplexität der Angelegenheit

16 Vgl. beispielsweise Murswiek 2016, der der Bundesregierung einen Rechtsbruch und die Abschaffung der grundgesetzlich vorgesehenen, nationalen Identität vorwirft.

17 Vgl. Sinn 2016; Boysen-Hogree et al. 2015.

18 Vgl. Hüther/Geis 2016.

19 Vgl. auch Hill 2016; Löffler 2015.

20 Vgl. Morner 2010, Schammann 2015.

21 Vgl. Gray 1989, Head/Alford 2015, Lægheid et al. 2015, Ansell/Gash 2008, Nohrstedt 2015.

22 Vgl. Kieser/Kubicek 1992, S. 85.

23 Vgl. u.a. Hartley/Sørensen/Torfinng 2013.

24 Vgl. u.a. Morner/Misgeld 2014.

25 Hartley/Sørensen/Torfinng 2013.

26 Vgl. Rat für Migration 2015.

troffene direkt am Entscheidungsprozess beteiligt werden können,<sup>27</sup> ergibt sich durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien die Möglichkeit, theoretisch unbegrenzt viele Akteure einzubeziehen.<sup>28</sup> Diese Form der IT-basierten Self-Governance kann beispielsweise für kurzfristig organisiertes Freiwilligenengagement genutzt werden. Entsprechende Kommunikationsplattformen ermöglichen, dass sich Freiwillige gegenseitig abstimmen, Teilnehmer (sachliche) Argumente und Informationen austauschen sowie ein Diskurs über Integration geführt wird.

Moderne IT bietet insbesondere auch die Möglichkeit, zeitnah zu reagieren. Denn gerade in der aktuellen Flüchtlingssituation hat sich gezeigt, wie schnell

unterschiedlich ins (politische) Handeln einfließen können. In derartig konfliktträchtigen Situationen ist Self-Governance nicht nur in ihrer Durchführung extrem aufwändig, sondern auch unzuverlässig.<sup>31</sup> Oft sind die Beteiligten nicht in der Lage, gemeinsam eine Lösung zu finden und sich zu einigen. Dies ist insbesondere Fall, wenn zwei wesentliche Voraussetzungen für eine funktionierende Self-Governance nicht erfüllt sind.

### Voraussetzungen für eine funktionierende Self-Governance

Erfolgreiche Self-Governance zur Handhabung der aktuellen Flüchtlingssituation stellt hohe Anforderungen an die Beteiligten aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Diese müssen ei-

## »Erfolgreiche Self-Governance zur Handhabung der aktuellen Flüchtlingssituation stellt hohe Anforderungen an die Beteiligten aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.«

weitreichende gesellschaftliche Veränderungen möglich sind und dass das Krisenhafte solch einer Dynamik unter anderem in der Schnelligkeit neuer sozialer Medien und damit zusammenhängenden kaskadierenden Effekten liegt. Hier ist eine schnelle Reaktion der Ämter und Sicherheitsbehörden, eine besondere, proaktive Medienaufmerksamkeit sowie eine zielgruppenadäquate Kommunikation gefragt, um im Eventualfall kurzfristig agieren zu können.<sup>29</sup>

Konstituierendes Merkmal der Self-Governance ist die Konsensbildung. Diese läuft gleichwohl in der Regel nicht konfliktfrei ab,<sup>30</sup> denn ein Kennzeichen komplexer Problemen ist, dass sie einerseits von jeweils gegensätzlichen Interessen geprägt, andererseits verschiedentlich verstanden, gedeutet werden und somit

nerseits grundsätzlich kooperationsbereit, d.h. willens (1) sein, miteinander zusammenzuarbeiten. Andererseits müssen sie grundsätzlich kognitiv in der Lage sein, sich gegenseitig zu verstehen, so dass ein wechselseitiges Verständnis der jeweiligen Problem- und Interessenslagen möglich ist (2). Nur so können alle Beteiligten vertrauens- oder zumindest respektvoll zusammenarbeiten und gemeinsame Handhabungsalternativen entwickeln.<sup>32</sup>

1. *Kooperationsbereitschaft der Beteiligten als Voraussetzung für funktionierende Self-Governance:* In der verhaltenswissenschaftlich geprägten Organisationstheorie setzt sich bereits seit längerem die Erkenntnis durch, dass menschliches Handeln in Unternehmen auf vielschichtigeren Motiven basiert als es das Modellbild des rein opportunistisch handelnden „homo oeconomicus“ erahnen lässt.<sup>33</sup> Es geht eben nicht nur um Vorteils- und Nachteils kalküle, sondern um eine sehr viel komplexere Motivstruktur der Beteiligten. Dieser liegen verschiedene extrinsische und intrinsische Motive zugrunde, die sich gegenseitig verdrängen und verstärken können.<sup>34</sup> Eine besondere Rolle spielt dabei die intrinsische Motivation, die vor allem dann erzeugt wird, wenn die Akteure einerseits den Sinn ihres Handelns erkennen und andererseits sehen, dass ihre Argumente ernst genommen und ihr Engagement zu tatsächlichen Ergebnissen führt.<sup>35</sup> Von wesentlicher Bedeutung für das tatsächliche Verhalten ist dabei nicht nur die Präferenzstruktur des Einzelnen, sondern der jeweils anderen.<sup>36</sup> Nur wenn „Alter“ bereit ist, seine individuellen Ziele im Sinne der kollektiven Rationalität zurückzustellen, steigt die Bereitschaft „Egos“ zum kooperativen Handeln. Ostrom spricht in diesem Zusammenhang von „konditionaler Kooperationsbereitschaft“.<sup>37</sup> Wird Kooperation von einer Seite verweigert – wie im Fall der Flüchtlingskrise – entsteht schnell eine Spirale des Nicht-Kooperierens. Bereits Ostrom hat gezeigt, dass die Kooperationsbereitschaft durch die Entstehung von Kooperationsnormen gefördert wird.<sup>38</sup> Der dafür notwendige vertrauensvolle Austausch lässt sich nur erzielen, wenn die Regeln eines fairen Diskurses eingehalten werden.

27 Vgl. Kieser/Kubicek 1992, S. 85.

28 Vgl. Lanzara/Morner 2005.

29 Vgl. Mayr/Siemens 2015, Del Vicario et al. 2016,

30 Vgl. Frost 2005, S. 280.

31 Vgl. Morner/Misgeld 2014, Frost/Morner 2010, Morner 2010.

32 Vgl. hier und im Folgenden grundlegend Morner 2010.

33 Vgl. Morner 2010, Morner/Wälder 2013.

34 Vgl. Morner/Wälder 2013 in Anlehnung an Frey/Osterloh 2002.

35 Vgl. Cabrera/Cabrera 2002.

36 Vgl. Ostrom 2000.

37 Vgl. Ostrom 2000.

38 Vgl. hierzu und im Folgenden Morner/Wälder 2013 in Anlehnung u.a. an Ostrom 2000.

Von besonderer Bedeutung dafür sind Schlichtungsregeln, Regeln zur Fairness der Prozesse und vor allem auch zu Sanktionen bei Nichteinhaltung der Regeln. Letzteren kommt eine besondere Bedeutung zu, denn nur wenn entsprechende Sanktionsmöglichkeiten existieren, können Regelverletzungen verhindert und faire Prozesse unterstützt werden. Die Kooperationsregeln werden idealerweise gemeinsam entwickelt und idealerweise wird auch gemeinsam entschieden, wie die Einhaltung der aufgestellten Regeln überwacht werden kann. Vorgefertigte, leicht verfügbare Instrumente, um verfahrenere Situationen zu vermeiden oder aufzulösen, sind nicht vorhanden. Bereits getroffene Entscheidungen wie beispielsweise zu bereits festgelegten Verfahren oder Planungen zur Verteilung von Flüchtlingen müssen transparent kommuniziert werden.

2. *Kognitive Kompatibilität der Akteure als Voraussetzung für funktionierende Self-Governance:* Eine weitere Voraussetzung für eine funktionierende Self-Governance ist eine gewisse „kognitive Nähe“<sup>39</sup> zwischen den Beteiligten. Es handelt sich dabei um ein gewisses gegenseitiges Grundverständnis im Sinne einer gemeinsamen Sprach- und Lebenswelt.<sup>40</sup> Erst dadurch wird eine funktionierende Abstimmung überhaupt möglich. Denn nur so können die Beteiligten ihre gegenseitigen Standpunkte klären und berücksichtigen bzw. ihre Entscheidungen sinnvoll abstimmen. Integrationsmaßnahmen, welche die Bedürfnisse und Ansichten der Betroffenen hingegen unberücksichtigt lassen, bleiben in der Regel wirkungslos. Zunächst sind somit die verschiedenen Perspektiven, Werte und Ziele der jeweils anderen zu begreifen und nachzuvollziehen. Kognitive Nähe lässt sich durch so genannte Bridging-Prozesse<sup>41</sup> erzeugen, die durch möglichst häufige Interaktion und Kommunikation der Betroffenen entstehen. Dafür müssen freilich entsprechende Kommunikationsräume geschaffen werden, wie z.B. Bürgerforen, in denen die Teilnehmer sich austauschen, Kontakte knüpfen und Vertrauen aufbauen können. Dabei können sie voneinander oder von Experten

lernen und gemeinsame Lösungsansätze entwickeln.

Wenn – wie im Fall der Flüchtlingssituation – keiner der Beteiligten allein über genügend Wissen zur Problemlösung verfügt, ist das im Grunde keine schlechte Ausgangssituation, da sich Abstimmungsbedarf alleine daraus ergibt, dass unterschiedlich spezialisierte Kenntnisse und Wissensbestände integriert und weiterentwickelt werden müssen, um (innovative) Lösungen zu entwickeln. Dies muss freilich erkannt und gegenseitig respektiert werden. Im Idealfall verfügen die involvierten Akteure über eine prinzipiell qua-

haftet und umstritten sind. Zugleich lassen sich zahlreiche Faktoren einer gelingenden Integration identifizieren, deren Zusammenwirken teils unklar, veränderlich und vielgestaltig sind. Damit ist die Flüchtlingsintegration ein so genanntes Wicked Problem, welches nicht gänzlich gelöst, sondern nur gehandhabt werden kann und einer kollaborativen Form der Self-Governance, also eines gemeinschaftlichen Zusammenwirkens bedarf. Notwendig dafür ist ein interorganisationaler Austausch über die föderalen Ebenen hinweg, bei dem zivilgesellschaftliches Engagement und eine Koproduktion mit Betroffenen entscheidend ist. Dafür werden

## **»Notwendig ist ein interorganisationaler Austausch über die föderalen Ebenen hinweg, bei dem zivilgesellschaftliches Engagement und eine Koproduktion mit Betroffenen entscheidend ist.«**

litativ gleichwertige Wissens- und Kompetenzausstattung aus verschiedenen Bereichen, die dann ungefähr gleichberechtigt in den Entscheidungsprozess einfließt. Dies ist Voraussetzung dafür, dass sich die Akteure als „Peers“, d.h. als ebenbürtige Interaktionspartner verstehen und sich entsprechend engagieren.<sup>42</sup>

### **Fazit**

Die aktuelle Flüchtlingssituation präsentiert sich in ihrer gesamtgesellschaftlichen und umfassenden Wirkung als besondere Herausforderung für Deutschland. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, wie es zu schaffen ist, dass sich die angekommenen Flüchtlinge integrieren, an der Gesellschaft teilhaben können sowie sich kulturell der ansässigen Bevölkerung annähern. Dabei fehlen Patentrezepte und Arbeitsschablonen, wie ein Erfolg sicherzustellen ist. Vielmehr findet sich in der Debatte zu einer „guten“ Integrationspolitik verschiedene und teils unvereinbare Perspektiven, die mitunter werturteilsbe-

funktionierende Netzwerke benötigt, in denen öffentliche und private Träger und Beteiligte in der Flüchtlingsintegration kooperieren und sich gegenseitig unterstützen. Entscheidend ist, dass derartig kollaborative Strukturen – wie in der Literatur unter dem Begriff der Meta-Governance diskutiert – in bestehende bürokratische Strukturen integriert werden und sich mit diesen sinnvoll gegenseitig ergänzen.<sup>43</sup> Dadurch ergibt sich auch die Möglichkeit, die (Flüchtlings-) Krise als Chance zu nutzen, teilweise verkrustete öffentliche Strukturen aufzubrechen und weiterzuentwickeln.

39 Vgl. Wuyts et al. 2004.

40 Vgl. Wittgenstein 1998.

41 Vgl. Wuyts et al. 2004.

42 Vgl. Morner 2010, Morner/Wälder 2013.

43 Vgl. Doberstein 2016.

**Literatur**

Altemeyer-Bartscher, M./Holtemöller, O./Lindner, A./Schmalzbauer, A./Zeddies, G. (2015): Zur Wirtschaftspolitik: Ökonomische Überlegungen zur Verteilung von Flüchtlingen und zur Finanzierung der Kosten der Flüchtlingsmigration in der EU, in: Konjunktur aktuell, H. 3 (5), S. 229-242.

Ansell, C./Gash, A. (2008): Collaborative Governance in Theory and Practice, in: Journal of Public Administration Research and Theory, H. 18(4), S. 543-571.

Axelrod, R. (2000): Die Evolution der Kooperation, München.

Boysen-Hogrefe, J./Fiedler, S./Groll, D./Jannsen, N./Kooths, S./Plödt, M./Potjagailo, G. (2015): Aufschwung gewinnt wieder an Fahrt!, in: Kieler Konjunkturberichte Nr. 14, URL: [https://www.ifw-kiel.de/pub/kieler-konjunkturberichte/2015/kkb\\_14\\_2015-q4\\_deutschland.pdf](https://www.ifw-kiel.de/pub/kieler-konjunkturberichte/2015/kkb_14_2015-q4_deutschland.pdf) (letzter Zugriff: 12.04.2016).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016): Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2015, URL: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff: 12.04.2016).

Cabrera, A./Cabrera, E. F. (2002): Knowledge-sharing Dilemmas, in: Organization Studies, 23 (5), S. 678-710.

Del Vicario, M./Bessi, A./Zollo, F./Petroni, F./Scala, A./Caldarelli, G./Stanley, H.E./Quattrociocchi, W. (2016): The spreading of misinformation online, in: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), H. 113 (3), S. 554-549.

Doberstein, C. (2016): Designing Collaborative Governance Decision-Making in Search of A 'Collaborative Advantage', in: Public Management Review, H. 18(6), S. 819-841.

European Asylum Support Office (2016): Latest asylum trends – 2015 overview, URL: <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/LatestAsylumTrends2015.pdf> (letzter Zugriff: 12.04.2016).

Frey, B. S./Osterloh, M. (2002): Managing Motivation: Wie Sie die neue Motivationsforschung für Ihr Unternehmen nutzen können, Wiesbaden.

FRONTEX – European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (2016): Risk Analysis for 2016, URL: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf) (letzter Zugriff: 12.04.2016).

Frost, J. (2005): Märkte in Unternehmen. Organisatorische Steuerung und Theorien der Firma, Wiesbaden.

Frost, J./Morner, M. (2010): Konzernmanagement. Strategien für Mehrwert, Wiesbaden.

Fuest, C. (2016): Die ökonomischen Folgen der Zuwanderung, in: Ifo Schnelldienst H. 69(1), 11-14.

Geis, W./Uebelmesser, S./Werdning, M. (2013): How Do Migrants Choose Their Destination Country? An Analysis of Institutional Determinants, in: Review of International Economics, H. 21(5), S. 825-840.

Gray, B. (1989): Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems, San Francisco.

Hansen, R. (2011): Making Cooperation Work. Interests, Incentives, and Action, in: Hansen, R./Koehler, J./Money, J. (Hrsg.): Migration, Nation States, and International Cooperation, New York, S. 14-30.

Hartley, J./Sørensen, E./Torfing, J. (2013): Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship, in: Public Management Review, H. 73(6), S. 821-830.

Head, B. W./Alford, J. (2015): Wicked Problems. Implications for Public Policy and Management, in: Administration & Society, H. 47(6), S. 711-739.

Hill, H. (2016): Die Passagiere tanzen auf der Titanic – während der Eisberg naht! Disruptive Einflüsse der Digitalisierung auf Staat und Gesellschaft, in: Verwaltung und Management H. 22 (1), S. 3-13.

Hüther, M./Geis, W. (2016): Zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration. Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Energie am 16. März 2016, Berlin, URL: [https://www.iwkoeln.de/\\_storage/asset/273080/storage/master/file/8984114/download/IW-K%C3%B6ln\\_F%C3%BCchtlingsmigration\\_Stellungnahme.pdf](https://www.iwkoeln.de/_storage/asset/273080/storage/master/file/8984114/download/IW-K%C3%B6ln_F%C3%BCchtlingsmigration_Stellungnahme.pdf) (letzter Zugriff: 12.04.2016).

Jikhareva, A. (2015): Europas Wettlauf gegen Flüchtlinge. Die Wochenzeitung 25 vom 18. 06. 2015, URL: <https://www.woz.ch/-5fa8> (letzter Zugriff: 12.04.2016).

Kaunert, C./Léonard, S. (2012): The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective, in: Journal of European Public Policy, H. 19(9), S. 1396-1413.

Kelley, C. P./Mohtadi, S./Cane, M. A./Seager, R./Kushnir, Y. (2015): Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought, in: PNAS H. 11 (112), S. 3241-3246.

Kieser, A./Kubicek, H. (1992): Organisation, Berlin.

Læg Reid, P./Sarapuu, K./Rykkja, L. H./Randma Liiv, T. (2015): New Coordination Challenges in the Welfare State, in: Public Management Review, H. 17 (7), S. 927-939.

Lanzara, G.F./Morner, M. (2005): Artifacts Rule! How Organizing Happens in Open Source Software Projects“, in: Czarniawska, B./Hernes, T. (Hrsg.): Actor-Network-Theory and Organizing, Copenhagen, S. 67-90.

Lee, E. S. (1966): A Theory of Migration, in: Demography H. 3 (1), S. 47-57.

Löffler, E. (2016). Koproduktion mit Bürgern und gemeinnützige Öffentlich-Private Partnerschaften. Ein transsektoraler Ansatz für eine wirkungsorientierte Verwaltungswissenschaft, in: Verwaltung & Management H. 21 (1), S. 317-324.

Mayr, G./Siemens, A. (2015): Rechte Gewalt in Magdeburg: Attacken mit Ansage, URL: <http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/magdeburg-rechte-gewalt-gegen-fluechtlinge-und-politiker-a-1064467.html> (letzter Zugriff: 13.04.2016).

Miller, G. (1992), Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy, Cambridge.

Morner, M. (2010): Funktionsbedingungen für Regeln und Diskurs zur Beeinflussung von moralischem Handeln: Implikationen organisatorischer Steuerung für Unternehmens- und Wirtschaftsethik, in: Jahrbuch für Recht und Ethik/

Annual Review of Law and Ethics Band 18, S. 335-348.

Morner, M./Misgeld, M. (2014): Governing Public Value: How to Foster Knowledge-Intensive Collaboration in the Public Sector, in: Gnan, L./Hinna, A./Monteduro, F. (Hrsg.): Mechanisms, Roles and Consequences of Governance: Emerging Issues, Studies in Public and Non-Profit Governance Vol. 2, Bingley, U.K., S. 41-57.

Morner, M./Wälder, N. (2013): Auf dem Weg zu einem kooperativen Menschenbild. Überlegungen zur Organisation der Kooperation, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik (ZfWU), 12 (2), S. 178-194.

Murswiek, D. (2016): Nationalstaatlichkeit, Staatsvolk und Einwanderung, in: Depenheuer, O./Grabenwarter, C. (Hrsg.): Der Staat in der Flüchtlingskrise. Zwischen gutem Willen und geltendem Recht, Paderborn, S. 123-139.

Mutz, G./Costa-Schott, R./Hammer, I./Layritz, G./Lexhaller, C./Mayer, M./Poryadina, T./Ragus, S./Wolff, L. (2015): Engagement für Flüchtlinge in München. Ergebnisse eines Forschungsprojekts an der Hochschule München in Kooperation mit dem Münchner Forschungsinstitut miss, URL: [www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2015/10/newsletter-21-abschlussbericht.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2015/10/newsletter-21-abschlussbericht.pdf) (letzter Zugriff: 12.04.2016).

Nohrstedt, D. (2015): Does Adaptive Capacity Influence Service Delivery? Evidence from Swedish Emergency Management Collaborations, in: Public Management Review, H. 17(5), S. 718-735.

Ostrom, E. (2000): Crowding out citizenship, in: Scandinavian Political Studies, H. 23 (1), S. 3-16.

Rat für Migration 2015: Stellungnahme des „Rats für Migration“ (RfM) zur geplanten Asylrechts-Reform der Bundesregierung, URL: [http://www.rat-fuer-migration.de/pdfs/Stellungnahme\\_Asylrechtsreform\(1\).pdf](http://www.rat-fuer-migration.de/pdfs/Stellungnahme_Asylrechtsreform(1).pdf) (letzter Zugriff: 12.04.2016).

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2015): Im Wortlaut. Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, URL: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html> (letzter Zugriff: 12.04.2016).

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015): SVR drängt auf eine stärkere Europäisierung des Flüchtlingsschutzes, URL: <http://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/svr-draengt-auf-eine-staerkere-europaeisierung-des-fluechtlingsschutzes/> (letzter Zugriff: 12.04.2016).

Schammann, H. (2015): Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschehen H. 65 (25), S. 26-31.

Sinn, H.-W. (2016): So kann es nicht weitergehen. Ifo Schnelldienst H. 69 (4), S. 3-6.

Strasheim, H./Kettunen, P. (2014): When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms, in: Evidence & Policy, H. 10(2), S. 259-277.

Thranhardt, D. (2015): Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung, URL: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28\\_Einwanderung\\_und\\_Vielfalt/Studie\\_IB\\_Die\\_Arbeitsintegration\\_von\\_](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Die_Arbeitsintegration_von_)

Fluechtligen\_in\_Deutschland\_2015.pdf (letzter Zugriff: 13.04.2016).

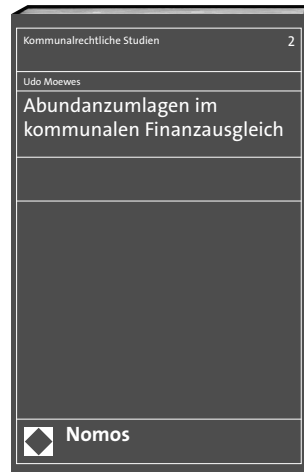
Toshkov, D./de Haan, L. (2013): The Europeanization of asylum policy: an assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates, in: *Journal of European Public Policy*, H. 20(5), S. 661-683.

Wittgenstein, L. (1989): *Philosophische Untersuchungen*, Frankfurt/Main.

Wuyts, S./Colombo, M.G./Dutta, S./Nooteboom, B. (2004): *Empirical Tests of Cognitive Distance*, Working Paper ERS-2004-007, Research Institute of Management (ERIM), Rotterdam.

Zaun, N. (2016): Why EU asylum standards exceed the lowest common denominator: the role of regulatory expertise in EU decision-making, in: *Journal of European Public Policy*, H. 23(1), S. 136-154.

## Verbesserung der Kommunalfinanzen durch horizontale Finanzausgleichsumlage



### Abundanzumlagen im kommunalen Finanzausgleich

Von Dr. Udo Moewes

2015, 695 S., brosch., 149,- €

ISBN 978-3-8487-1963-1

eISBN 978-3-8452-6108-9

(*Kommunalrechtliche Studien*, Bd. 2)

[nomos-shop.de/24074](http://nomos-shop.de/24074)

Abundanzumlagen sind als „horizontalste“ Elemente des kommunalen Finanzausgleichs ein Mittel zur Umkehr kommunaler Finanzkraftunterschiede. Die Arbeit stellt die erste Untersuchung dessen unter Beachtung neuester Literatur und Rechtsprechung dar und ist makrojuristisch angelegt. Zunächst werden die Grundlagen der Umlagenart gelegt, die Historie erläutert und die Abgabenart der Umlage systematisch aufgearbeitet.

Sodann wird die einfachgesetzliche Ausgestaltung untersucht: Abundanz, Umlagesatz, Schuldnerkreis, Bemessungszeitraum und Fälligkeit, Verwendung, Nebenfolgen, Verfahren, Korrekturen und Funktionen. Nach einer Einbettung in das Finanzrecht werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen umfassend erörtert und die Umlage daran gemessen: kommunale Selbstverwaltungsgarantie, Gleichbehandlung und Finanzausstattung, Umlagenverfassungsrecht, Sach- und Systemgerechtigkeit, Verbot der (Über-) Nivellierung, Non-Affektation und weitere. Ein Beitrag zum Rechtsschutz rundet den Band ab.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: [www.nomos-elibrary.de](http://www.nomos-elibrary.de)

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**