

Inkrementalismus und Informationsverlust: Zur asymmetrischen Kommunikation zwischen Organisation und Klientel

Working Paper 03/2018

Joachim Renn / Christoph Mautz / Benjamin Labudda/
Kerstin Jürgenhake / Melanie Melis / Victoria Morvai

Forschungsprojekt „Steuern durch Übersetzen: Formen lokaler Bewältigung
politisch-gesellschaftlicher Dilemmata der Flüchtlingsintegration“

Institut für Soziologie, WWU Münster

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. Coping-Strategien als Mischformen aus Verfahrenstreue und Inkrementalismus in ZUE und EAE.....	3
1) Die Rolle der Standardisierung in der Verfahrenslogik	4
2) Verfahrenstreue und Inkrementalismus in der ZUE	5
3) Verfahrenstreue und Inkrementalismus in der EAE.....	8
4) Mangel an Rückübersetzung an den Prinzipal	9
III. Auswirkungen asymmetrischer Kommunikation zwischen Organisation und Klientel.....	10
Literaturverzeichnis	14
Anhang	16

I. Einleitung

Die Eigenlogik der untersuchten Aufnahmeeinrichtungen für Flüchtlinge in NRW entsteht im Drehkreuz der ZUEn und EAEn, in denen sich die unterschiedlichsten organisationalen Logiken begegnen. Dabei sind es nicht nur die formalen Voraussetzungen asylrechtlicher Bestimmungen, sondern vor allem auch die Weisungs-befugnis-konstellationen und Kooperationsmechanismen zwischen den vor Ort ansässigen Organisationen, welche die Realität innerhalb der Einrichtungen generieren. Diese Realität ist durchzogen von nicht unmittelbar zu erkennenden Grenzen, die nicht formal institutionalisiert sind, sondern erst in der Interaktion der differenten Organisationen entstehen. Die von außen durch den Kasernenzaun erkennbaren, manifesten Grenzen der Unterbringungseinrichtungen sind also nur ein Ausschnitt der komplexen Demarkationsstrukturen, die wir vor Ort vorfinden können. Die dabei entstehenden, von uns beobachteten Phänomene sind Resultate von Übersetzungsleistungen, die wir im Zusammenspiel zwischen organisationssoziologischer Deskription von Makrostrukturen und tiefenhermeneutischer Feinanalyse auf der Mikroebene nachzeichnen können.¹

Eine forschungsleitende Hypothese unseres Forschungsprojektes ließ erwarten, dass diese Organisationen widerstreitenden Übersetzungsanforderungen ausgesetzt sind. Mittlerweile zeigt sich, dass sich auf Basis dessen improvisatorische und inkrementalistische² Strategien ausgebildet haben, auf deren Grundlage asylrechtliche Bestimmungen und landespolitische Direktive in *übersetzender* Form angewendet werden. Damit ist angezeigt, dass die Organisationen nolens volens Übersetzungsanforderungen unterliegen, die lokal in ein pragmatisch hinreichendes Passungsverhältnis zwischen Regelkonformität und flexibler Praxis gebracht werden

¹ Gearbeitet wird mit der Makroanalytischen Tiefenhermeneutik (Renn 2018), die der entsprechenden theoretischen Heuristik folgt (Renn 2006).

² Inkrementalismus bezeichnet in unseren Fällen keinen intendiert implementierten Strategieentwicklungsprozess (wie dies zum Beispiel für den „logischen Inkrementalismus“ gilt, sondern die ständige Vertagung der Entscheidungen zwischen „dem Besonderen“ und „dem Allgemeinen“. Typisch dafür ist, dass auf Prinzipalebene die Zielvorstellungen der Organisation ohne weitere Überprüfung beibehalten werden, während die inkremental durchgesetzten Abweichungen der unteren Ebenen gegenüber dem Prinzipal begründet werden müssen. Im Rahmen unserer theoretischen Heuristik werden solche Formen des Inkrementalismus von einem impliziten Wissen getragen.

müssen. Es sind aber nicht nur juridische und politische Übersetzungsanforderungen, sondern auch interorganisationale (zum Beispiel die Kooperation zwischen Bezirksregierung und Wohlfahrtsverbänden betreffend), mit denen die Organisationen umgehen müssen. Aus organisationssoziologischer Perspektive sind hierbei sogenannte Coping-Strategien wirksam, Bewältigungsstrategien im Umgang mit unterschiedlichen, zum Teil widersprüchlichen Übersetzungsanforderungen.

Während die ersten beiden Working Paper (Renn et al. 2017a, 2017b) strukturelle Gründe für *Integrationshindernisse* und deren generelle Auswirkung auf den *liminalen Status* der Notzugewanderten in den Vordergrund rückten, sollen nun im dritten Working Paper des Forschungs-Projekts „Steuern durch Übersetzen: Formen lokaler Bewältigung politisch-gesellschaftlicher Dilemmata der Flüchtlingsintegration“, ansetzend an unseren bisherigen Zwischenergebnissen diese Coping-Strategien skizziert werden. Hierzu wird gegenüber der *Zentralen Unterbringungseinrichtung* (ZUE) des ersten Forschungsstandortes der Vergleichsfall einer *Erst-aufnahmeeinrichtung* (EAE) in Nordrhein-Westfalen hinzugezogen, um die methodischen Vorteile einer komparativen Analyse nutzbar zu machen. Dabei werden die jeweiligen organisationalen Praktiken der Einrichtungen ZUE und EAE näher beschrieben sowie hinsichtlich möglicher Wirkmechanismen im Lichte meso- und makrostruktureller Kontexte betrachtet.

Die folgende Argumentation bindet die Erkenntnisse des Forschungsprozesses in aktuelle politische Entwicklungen innerhalb der Bundesrepublik ein. Die sich andeutende Regierungszusammensetzung lässt die Entstehung von sogenannten ANKER-Einrichtungen für sehr wahrscheinlich erscheinen. Unsere bisherigen Befunde erlauben eine erhöhte Sensibilität für mögliche, eher wahrscheinliche Effekte der Umstrukturierung von Aufnahme- und Unterbringungseinrichtungen für Notzugewanderte. Der liminale Status spielt hierbei eine zentrale Rolle und kann dabei helfen, die Verzahnung der differenten Organisationen bezüglich ihres Zugriffs auf die Bewohner der Einrichtungen zu konzeptionieren.

II. Coping-Strategien als Mischformen aus Verfahrenstreue und Inkrementalismus in ZUE und EAE

Die untersuchten Coping-Strategien lassen sich zunächst als jeweils lokale Spezifikationen von Leistungen auffassen, die *Einhaltung von Verfahrenstreue und programmatischer Zwecksetzung* mit einer den Anforderungen der Praxis relativ *flexibel* genügenden *Reaktionsfähigkeit* in ein Passungsverhältnis zu bringen.³ Die Formen der Coping-Strategien zeichnen sich also lokal jeweils verschiedentlich ab – als Mischformen aus *Verfahrenstreue* und *Inkrementalismus*. Dieser Inkrementalismus ist die Folge eines für diese Einrichtungen typischen Zusammenspiels aus der Projektförmigkeit der Arbeit vor Ort, die strukturell bedingt ist durch die Vergabeverfahren⁴, und der Orientierung an hierarchischen Steuerungsansprüchen. Die Projektförmigkeit setzt die Organisationsmitglieder unter Druck, sich in der eigenen Tätigkeit und in der Kooperation mit anderen Organisationen auf ein Provisorium einzustellen bei gleichzeitiger Wahrung der eigenen Bereichsinteressen und der Verfolgung von Steuerungsansprüchen des Prinzipals⁵. Wie wir im ersten Working Paper (Renn et al. 2017a) feststellen konnten, führt diese Projektförmigkeit im Bereich der Koordination des kooperativen Handelns zwischen den Organisationen zu Spannungen zwischen Zeithorizonten der Organisa-

³ Coping-Strategien finden in unseren Fällen auch in top-down-Beziehungen statt (z.B. im Verhältnis zwischen oberer und unterer Behördenebene der Bezirksregierung). Behält man eine reine Trennung zwischen formaler Organisation und Praxis aufrecht, so sind Coping-Strategien normalerweise als Strategien auf der Ebene informeller Organisationspraxis anzusehen, die notwendigerweise von formalen Zwecksetzungen und Programmen abweichen. Die von uns analysierten Formen des Inkrementalismus sind nicht in diesem Sinne als normale Abweichungen zu verstehen. Sie wurden in der Hochphase der sogenannten Flüchtlingskrise von der Ober- und die Unterbehörde gewissermaßen delegiert, was als Reaktion der Oberbehörde auf einen Managementbedarf auf Ebene der Unterbehörde zu verstehen ist. Diese Delegation zog eine Veränderung des Vollzugs des Organisationsprogramms (mit Bezug auf die Bearbeitung von Sonderfällen) nach sich, während die Oberbehörde aber Top-down-Steuerungsansprüche beibehielt.

⁴ Den Vergabeverfahren für zentrale Unterbringungseinrichtungen in NRW liegen die Leistungsbeschreibungen zu Grunde, die in Zusammenarbeit zwischen dem Innenministerium, dem Flüchtlingsrat NRW und den Spitzenverbänden der deutschen Wohlfahrt entwickelt worden sind. In diesen Leistungsbeschreibungen sind neben der Bestimmung von Mindeststandards für die Betreuungsdienstleistungen und den Sicherheitsdienst die Vertragslaufzeiten festgelegt.

⁵ Prinzipal wird hier nicht im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie verstanden, sondern als eine gegenüber der ausführenden Behörde abstrakte Einheit, die in das Feld dieser Behörde durch rechtliche und politische Anforderungen hineinwirkt.

tionen, vor allem bezüglich der Taktungen und Planungsfristen (vgl. ebd.: 5f.), während aus der Sicht der jeweiligen Organisationsmitglieder ein Working Consensus gepflegt und eine konfliktfreie Kooperation sowie die Etablierung rationaler und effizienter Abläufe (vgl. ebd.: 8) werden. Dieser Working Consensus überlagert die in komplexen Übersetzungsverhältnissen der Einrichtungen provisorisch entwickelten und improvisierten Mischformen aus Verfahrenstreue und Inkrementalismus, die aufgrund des Imperativs hierarchischer Steuerungsansprüche auf Prinzipalebene noch nicht in adäquater Form rück-übersetzt worden sind. Die Mischformen werden nun am Beispiel von ZUE und EAE beschrieben.

1) Die Rolle der Standardisierung in der Verfahrenslogik

Die Grenze zwischen ZUE und EAE ist zunächst eine institutionelle: so werden (vermeintliche) Neuankömmlinge in der EAE aufgenommen, registriert, untersucht und auf das Asylverfahren vorbereitet, sodass durch enge Anbindung an die auf dem Gelände der EAE befindliche Außenstelle des BAMF der Asylantrag gestellt wird. Der erfolgreiche Abschluss der Aufnahme-prozedur bedeutet gleichzeitig den Übergang zur zentralen Unterbringung in der dafür angelegten ZUE. Die beschriebene Grenze dient dem ersten Blick nach der inneren Kohärenz der Handlungslogik innerhalb der jeweiligen Institution: während die zuständigen Mitarbeiter der EAE den zügigen Durchlauf der Registrierungsprozesse garantieren sollen und die Soll-Zeit des Aufenthalts in der EAE bei sieben Tagen liegt, hat das Personal innerhalb der ZUE die Aussicht auf mehrmonatige Betreuungszeiten. Beide Einrichtungen kommen jedoch nicht um einen standardisierten Zugriff herum, der im Folgenden charakterisiert werden soll.

Das Asylverfahren wie auch die Prozeduren der Aufnahme und Unterbringung sehen keine 'Integration' vor und auch aus Perspektive des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) kann und soll 'Integration' erst nach dem Abschluss des Asylverfahrens bei positivem Bescheid beginnen (vgl. BAMF 2016: 9). Damit verbunden ist auch, dass die für die Verwaltung von Aufnahme, Verteilung, Unterbringung und Zuweisung zuständigen Organisationen (Bezirksregierung (BZR), BAMF) de jure nicht

mit der Aufgabe der 'Integration' betraut sind und sein sollen. In gewisser Weise spiegelt sich dieser Umstand darin wieder, dass die Notzugewanderten, die in den von uns untersuchten Einrichtungen untergebracht sind, von den jeweiligen Behörden nicht primär als heterogene kommunikative Adressaten von Integrationsangeboten wahrgenommen werden, sondern als Gegenüber, das durch das Nadelöhr der Verfahrenslogik unter der Regie von „Sollprozessen“ subsumiert wird, mit dem Ziel, Aufnahme-, Unterbringungs-, Verfahrens- und Zuweisungsfähigkeit quantifizierend festzustellen.

Die in der Verfahrenslogik von Aufnahme- und Zuweisungsprozedur notwendige Standardisierung ist ein Mittel für eine höchst selektive Bezugnahme auf die askriptive Identität der Notzugewanderten, um den Anschluss relevanter Identitätsmerkmale an das generalisierte Anforderungsprofil im Rahmen des Verfahrens sicherzustellen. Für die Leitungen von ZUE und EAE sind aufgrund ihres Rollenformats diese Standardisierungen askriptiver Identität zunächst *primär* gegenüber nichtstandardisierten, kommunikativen sozialen Beziehungen zu den Notzugewanderten.

2) Verfahrenstreue und Inkrementalismus in der ZUE

Auf den ersten Blick obliegt innerhalb der ZUE die Möglichkeit der Schaffung und Stabilisierung jener kommunikativen Beziehungen den Wohlfahrtsverbänden, denn diese sind, folgt man ihrem Auftrag der Sozialbetreuung (vgl. Bezirksregierung Arnsberg 2014; Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) 2016), mit der Koordination von Aufgaben betraut, die den konkreten Kontakt zu den Notzugewanderten betreffen. Die lokale Spezifikation der Sozialberatung umfasst im Fall der ZUE die Asylverfahrensberatung, das Beschwerdemanagement und die Rückkehrberatung sowie ein eigenes Integrationskonzept, das vom Wohlfahrtsverband angeboten wird, der mit den meisten Mitarbeitern in der ZUE vertreten ist. Die Verfolgung eines eigenen Programms im Bereich der Integration erstreckt sich neben dem Angebot der Grundversorgung über die Konfliktprävention, Kinderbetreuung und Sprachunterricht und die zentralen Elemente der Sozialbetreuung. Die den Programmen zu Grunde lie-

gende, verschiedenartig präsentierte humanitäre und caritative Grundhaltung ist notwendig für die Aufrechterhaltung ihrer Außenbeziehungen und ihres Alleinstellungsmerkmals, das sie vom Zuständigkeitsbereich politischer Organisationen abgrenzt. De facto weist die Verfolgung des Programmes aber auch auf eine andere Bezugnahme auf die Notzugewanderten hin, nämlich als Kunden. Diese wird in der Flüchtlingsforschung als typisch für Wohlfahrtsverbände oder nichtstaatliche humanitäre Hilfsorganisationen aufgefasst (vgl. Zetter 1985, 1991; Mazur 1988; Rajaram 2002; Haddad 2004): Das Labeling von Notzugewanderten als Klienten kann als eine organisationspezifische Vorgehensweise der Stereotypisierung der Identität von Flüchtlingen beschrieben werden, die für die Administration des Zugangs zu ökonomischen Ressourcen funktional ist. Insbesondere die Leitung des Wohlfahrtsverbandes in der ZUE fasst die Notzugewanderten als „Kunden“ auf. Die Klientel taucht dabei ebenso wie aus der Perspektive der BZR als eine standardisierte und standardisierbare Größe auf, die aber in andere Kontexte eingebettet ist, denn innerhalb des Aktivitätsradius der Wohlfahrtsverbands-Leitung geht es primär um das Anbieten spezifischer festgelegter Dienstleistungen, um die Delegation von Aufgaben und um die Kommunikation in die Außenwelt für die Spendenakquise. Die Praxis der Betreuer und Berater der Wohlfahrtsverbände zeichnet sich demgegenüber als ambivalent aus (vgl. Renn et al. 2017b: 7f.):

Allerdings gilt für den Zugriff seitens der BZR auch, dass Arten der administrativen Standardisierung nicht die alleinige Grundlage für den Modus des Zugriffs auf die Notzugewanderten sind. Wie wir feststellen konnten, bedient sich auch die Einrichtungsleitung der BZR einer Integrationssemantik, deren Verwendung für die Leitung eine spezifische *praktische* Funktion des Umgangs mit den unterschiedlichen Anforderungen des Prinzipals, der Oberbehörde und der Notzugewanderten erfüllt, nämlich die Eröffnung von Handlungsspielräumen durch wahlweise standardisierten oder erst durch Synchronisation mit den Wohlfahrtsverbänden ermöglichten kommunikativen Zugriff auf Notzugewanderte.

Das Rollenformat der Einrichtungsleitung ist nicht nur gebunden an die Administrationslogik der Bezirksregierung, sondern an die *Projektförmigkeit* und den *Inkrementalismus* der Organisation der Bezirksregierung vor Ort. Der mit dieser Projektförmigkeit zusammenhängende Mangel eines auf längere Zeit ausgerichteten und kalkulierbaren Organisationsprogramms steht einer von der Leitung in Anspruch genommenen generellen Integrationssemantik gegenüber. Diese entstammt eher organisations- und rechts-externen „Milieu“-spezifischen Orientierungen (vgl. Renn et al. 2017b: 6f.).⁶ Diese Integrationssemantik bewegt sich in einem Bogen zwischen Willkommens- und Leitkultur, in welchem die Notzugewanderten als kommunikative Adressaten wahrgenommen werden, denen zum einen parteilich zu begegnen ist, deren Verhalten zum anderen aber, zum Beispiel mit Bezug auf die juristische Norm der Mitwirkungspflicht im Asylverfahren, die juristische Regelung der Brandschutzordnung oder die landespolitische Direktive des Landesgewaltschutzkonzepts sanktioniert werden kann. Diese Integrationssemantik steht in einem bestimmten Zusammenhang zu dem von der Einrichtungsleitung verwendeten Narrativ des „kleinen Dienstweges“. Der „kleine Dienstweg“ markiert die eher informellen Austauschbeziehungen zwischen der Oberbehörde der BZR und der Unterbehörde (Einrichtungsleitung vor Ort) sowie zwischen dem Wohlfahrtsverband und der Einrichtungsleitung. Diese Beziehungen werden genutzt, um einen informellen Stil der Kommunikation zu den untergebrachten Notzugewanderten aufrechtzuerhalten, der sich durch eine Mischform aus persönlicher Empathie und (gemessen an ihrem Befugnis-Radius) verantwortbarer Zurückhaltung auszeichnet. Gleichzeitig bezieht sich der kleine Dienstweg auf das unklare Verhältnis zu den Mitarbeitern der Wohlfahrtsverbände, die unter anderem

⁶ Vgl. zum hier verwendeten Milieubegriff Renn, 2018; Isenböck/Nell/Mautz 2014. Der Hinweis darauf, dass die Orientierungen milieuspezifisch sind, lässt sich nicht einfach derart verstehen, dass sie einfach aus einem Milieu stammen. Vielmehr ist damit unter anderem angezeigt, dass milieuartige Orientierungen für Organisationsmitglieder dann greifen können, wenn die organisationsinternen oder System-spezifische Orientierungen nicht ausreichen, um ein spezifisches Problem in praxi anzugehen. Mit Milieuspezifität ist hier gemeint, dass das Handeln auf der Basis praktisch-impliziten Wissens situationsnah (spezifisch auf das personale Gegenüber gerichtet) abläuft. In Bezug auf die Organisation und ihre Verfahrensweisen spielt das auf Bereiche an, die in der organisationssoziologischen Literatur gerne als „informelle Organisation“ bezeichnet wird.

als Schnittstelle zwischen Unterbringungsadministration und Notzugewanderten fungieren (vgl. ebd.). Das unklare Verhältnis resultiert aus den nicht formalisierten Weisungsbefugnissen vor Ort und wird in der Praxis durch informelle Interaktionsformen stabilisiert. Somit ist der kleine Dienstweg der Einrichtungsleitung zum betreuenden Wohlfahrtsverband ein Arrangement in Form einer selbstständigen, nicht durch Direktive strukturierten Aushandlung von Anweisungskompetenzen. (Dabei ist anzunehmen, dass die Komplexität der Aushandlungsmöglichkeiten mit dem Anstieg der Zahl der differenten Organisationen innerhalb einer Unterbringungseinrichtung zunimmt.)

Diese Coping-Strategie lässt sich auch als Verantwortungsdiffusion verstehen und mag oberflächlich als ein selbstinitiiertes Kompetenzverlust aufgefasst werden, der dann von der Hauptfunktion der Rolle abweicht und gar dysfunktional ist für die in der Steuerungshierarchie vorgesehene lineare Durchreichung von Zielvorgaben. Latent dient sie aber der Verarbeitung der Spannung zwischen den Ansprüchen zügiger administrativer und situationsadäquater Behandlung heterogener Fälle: Sie mildert das Aufeinanderprallen der Heterogenität der Administrationsperspektive und der höchst heterogenen Klientel (welche sich manifest in Form baulicher Maßnahmen wiederfinden lassen).

3) Verfahrenstreue und Inkrementalismus in der EAE

Im Fall der EAE sind die Notzugewanderten zum einen qua Organisationsperspektive standardisierte, unter die Kennziffernlogik subsumierbare Identitäten, zum anderen in einer humanitär gefärbten Sichtweise hilfsbedürftige Personen, was gegenüber dem Prinzipal zur Legitimierung der Bearbeitung von Sonderfällen eingesetzt wird und zur Legitimierung der „Integrationsarbeit“ der Wohlfahrtsverbände beiträgt. Hinzu tritt aber eine weitere Funktion der Leitungen von EAE, nämlich die hinreichende Integration der Einrichtung in ihrem kommunalen Umfeld: hierfür müssen die Qualitätsmerkmale der Einrichtungen in ein adäquates Passungsverhältnis zwischen den Bedürfnissen der untergebrachten Notzugewanderten („Privatsphäre“) und den Perspektiven der kommunalen Zivilgesellschaft im Umfeld der Einrichtungen gebracht

werden, was bei Problemfällen (Müll in der Nachbarschaft, Diebstahl, Belästigung) die Institution des „Umfeldmanagements“ legitimiert.

Wie es sich in verschiedenen Einrichtungen gezeigt hat, gelten Sonderfälle mithin als regulär und müssen verschiedenen Subkategorien zugeordnet werden, die der Überprüfung der Unterbringungs- und Verfahrensfähigkeit dienlich sein sollen. So sind in der Folge die Sonderfälle keine individuellen Schicksale, sondern im Rahmen der Organisationsperspektive (die sich dem Primat des Asylverfahrens unterordnen muss und dabei vor allem die Entscheidung zur Verfahrensfähigkeit oder -unfähigkeit fokussiert) bearbeitbare, unter Fallgruppen subsumierbare Adressen. Latent wird in der Haltung von Leitungen zu dieser als notwendig erachteten Bearbeitung von Sonderfällen sichtbar, dass die Heterogenität des Klientels (der Notzugewanderten) zwar im Rahmen der Aufnahmeprozedur und deren gebotener Subsumptionslogik hinreichend kategorisiert und standardisiert werden kann, sie aber dennoch die Homogenität des Asylverfahrens unter Druck setzt. Die Aufrechterhaltung standardisierter Prozesse forciert dabei einen Informationsverlust in der Beziehung zwischen Notzugewanderten und Organisation: Die dauernde Vertagung von Entscheidungen bezüglich des Verhältnisses zwischen Sonderfällen und Regelfällen verstärkt den liminalen Status der Notzugewanderten, was in der Folge einen Rückzug der Notzugewanderten bewirkt.

4) Mangel an Rückübersetzung an den Prinzipal

Dieser Inkrementalismus reagiert bereits reflexiv auf die erstaunliche Begrenztheit einer effizienten Kontrolle des Klientels. Dennoch scheint eine solche Art der Reflexionsfähigkeit allein nicht auszureichen, um die potentiell desintegrativen Nebenfolgen der Integrationsadministration (liminaler Status der Notzugewanderten) einzuholen. Ebenso wenig scheint sie eine adäquate, die Orientierungen und Belange der Notzugewanderten stärker berücksichtigende Form der Rückmeldung an die ministeriale Ebene aufzuweisen. Es besteht also auch hier, in der Beziehung zwischen Organisation und Prinzipal, ein Informationsverlust.

Dies hat strukturelle Gründe: 1. Die zuständigen Verwaltungsstellen müssen rechtliche und politische Funktionsbestimmungen der Einrichtungen einhalten, zudem sind sie noch gegenüber ihrem Prinzipal berichtspflichtig über eine nach Kennziffern orientierte Evaluation, in der nicht individuelle Schicksale, sondern bestimmten formalen Kategorien zugeordnete Identitätsprofile dargestellt werden. Diese für das Fortbestehen der Organisation gebotene Treue gegenüber dem Amtsauftrag lässt die Mischform aus Verfahrenstreue und Inkrementalismus paradox werden: In der eigenen Behörde sind diese Mischformen schon zur Routine geworden mit zum Teil unerwarteten Abstimmungs- und Anpassungsaufwänden, während sie aus der Perspektive des Prinzipals nicht als relevant erscheinen für die an Verfahrenstreue orientierte Top-down-Steuerung der Aufnahme und Verteilung von Notzugewanderten. 2. Das von widerstreitenden Zeithorizonten geprägte Arrangement der zuständigen Organisationen hat entsprechende Wirkungen auf den liminalen Status der Notzugewanderten. In diesem Gesamtaufbau dominiert die Top-down-Steuerungsperspektive, wodurch eine Rückmeldung dieser aus Verwaltungsperspektive ohnehin schwer greifbaren Wirkungen zusätzlich erschwert wird.

III. Auswirkungen asymmetrischer Kommunikation zwischen Organisation und Klientel

In den ersten Working Papers wurde skizziert, dass sich organisational, politisch und juridisch bedingte Spannungen in den Einrichtungen insbesondere in der und durch die Zusammenarbeit der verschiedenen involvierten Organisationen und Akteure verschränken und langfristig – ganz entgegen der eigentlichen Absicht – integrationshemmend oder gar desintegrativ auf die Bewohner von ZUEn und EAEn wirken (vgl. auch Renn et al. 2017a, 2017b). Auf dieser Grundlage wurde in der den ersten Standort (ZUE) abschließenden, zugleich den nächsten Forschungsstandort (EAE) eröffnenden Projektphase über erste *möglicherweise spannungsmildernde Handlungsempfehlungen* diskutiert.

Als plausibel und gewinnbringend erscheinen hierbei Erkenntnisse, die primär am liminalen Status der Notzugewanderten ansetzen (s.o., vgl. auch Renn et al. 2017b):

Zwar lassen sich die organisationalen Zugriffsweisen auf die Bewohner grob unterteilen in einerseits solche, die die Notzugewanderten als *standardisiertes Alter Ego* (Kennziffernorientierung) charakterisieren, andererseits solche, die sie als *kommunikatives Gegenüber* (z.B. als Adressat der Willkommenskultur) verstehen. Doch zeigt sich in den Reaktionen der Notzugewanderten auf diese (zumal widersprüchlichen) Zugriffsweisen, dass selbige zum Teil ihr Ziel verfehlen: die Notzugewanderten erscheinen mithin als schweigende, beinahe stimmen- und wortlose Entitäten – was also im Wesentlichen damit zusammenhängt, dass innerhalb der gesamten Einrichtung die ‚hinabgerichtete‘ *Top-Down-Übersetzungslinie* die entgegengesetzte (*Rück-)*Übersetzung neutralisiert. Zugespitzt formuliert scheinen die Notzugewanderten aus den politischen, juristischen und organisationalen Blickwinkeln aus betrachtet (wenn auch ungewollt) *gar nicht da*, also *unsichtbar* und damit auch für etwaige Aufnahmeprozesse und Integrationsmaßnahmen *unerreichbar* zu sein. In dieser Lage drückt sich zweifelsohne eine Art (Übersetzungs-)Asymmetrie oder Unausgewogenheit innerhalb der Unterbringungseinrichtungen respektive der dort getätigten Arbeit hin, die sich mit Blick auf sowohl die kurzfristige standardisierte Aufnahme-prozedur als auch auf die mittel- und längerfristige Integrationsförderung von Asylsuchenden als potentiell kontraproduktiv erweist.

Wie könnte dieser Übersetzungsasymmetrie entgegengearbeitet werden? In Bezug auf das Datenmaterial und parallel laufende Projekte wurde im Rahmen des Projekts über Veränderungen der Konzeptionalisierung von Integrationsbemühungen nachgedacht. Primär scheint es sinnvoll, an dem *liminalen Status* der Notzugewanderten anzusetzen, zumal wenn jener zu einem nicht unerheblichen Teil strukturell (mit-)erzeugt und gefestigt wird. Ebendiese Perspektive, die auf (latent wie manifest) *grenzziehende und Ungleichgewicht schaffende Übersetzungsdynamiken* gerichtet ist, wird in den allermeisten Studien und daraus hervorgehenden abstrakten wie konkreten Empfehlungen an alle Ebenen der politischen Steuerung (von EU-Richtlinien bis hin zur kommunalen und lokalen Maßnahmenausarbeitung und -umsetzung) gerade *nicht* eingenommen: Aufnahme, Unterbringung, Integration und allgemein die ‚Bewälti-

gung von Migrationszuflüssen' wird zumeist eben *nicht* ausgehend von strukturell bedingten und organisational getragenen *Übersetzungsprozessen* sowie deren notwendige, aber nicht notgedrungen gleichmäßig bestehende *Reflexivierung* problematisiert. Nur eine verschwindende Ausnahme nimmt in der Literatur auf diese Perspektive Bezug (vgl. bspw. Projektgruppe „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ 2013; Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015; Bauer 2017).⁷ Die Haltung des Personals deutet allerdings darauf hin, dass auf Praxis-Ebene durchaus ein Bewusstsein herrscht über mangelnde Rückkopplung bezüglich unintendierter Nebenfolgen von auf höherer Ebene gefällten Entscheidungen – jedoch scheint dieses Bewusstsein weder beim Prinzipal noch bei den Notzugewanderten ‚anzukommen‘. Stattdessen, und um ‚Abweichungen‘ von vorgesehenen Soll-Prozessen wieder einfangen und in letztere einspeisen zu können, werden auf den näher an die Praxis gebundenen Ebenen unentwegt inkrementalistische Strategien entwickelt und angewendet.

Ein Über- bis Umdenken derzeitig bestehender Strukturen muss das Blickfeld erweitern und neben der *Top-Down*- mehr Gewicht auf die *Bottom-Up*-Sichtweise zu legen. Dies bedeutet nicht eine kaum zu gewährleistende vollständig individuelle Einzelfallorientierung, sondern zunächst einmal eine Sensibilisierung für die *gesamte* Bandbreite an übersetzenden Wechselwirkungen – und damit *auch* für die ‚von unten nach oben‘ verlaufenden (Rück-)Übersetzungen. Nicht außer Acht gelassen werden können deshalb die Situation der Geflüchteten sowie deren Auswirkungen auf mikro- aber auch makrostrukturelle Bedingungen.⁸ Diese verstärken unter Umständen eine

⁷ Vielmehr wird auch entlang äußerst kritischer Forschungslinien stets das bestehende behördlich-formal determinierte und damit kennzifferorientierte Schema zur Grundlage genommen, innerhalb dessen dann im Sinne einer Symptombekämpfung zur Justierung kleinster bis mittelgroßer Drehschrauben geraten wird.

⁸ In der Landschaft der bereits durchgeführten oder noch laufenden Studien zu diesem Themengebiet, die wie oben erwähnt zum größten Teil in ihrer Fokussierung der Top-Down-Logik einseitig verhaftet bleiben, ließ sich während der Recherche eine Ausnahme ausfindig machen. Hierbei handelt es sich um ein Forschungsprojekt, mit dem sich eine Kontaktaufnahme und womöglich Kooperation als bereichernd herausstellen könnte und in nächster Zeit angestrebt wird. Hierbei handelt es sich um das – theoretisch anders unterfütterte, nämlich von der psychoanalytischen Traumaforschung ausgehende – sogenannte Step-By-Step-Pilotprojekt unter der Leitung von Marianne Leuzinger-Bohleber, welches wissenschaftlich ausgearbeitete konkrete Handlungsempfehlungen seit Anfang

Verlängerung des liminalen Status der Notzugewanderten – und zwar so weit, dass die zur Integration aufgeforderten Geflüchteten sich im Sinne „desperater Vergemeinschaftung“ auf sich selbst zurückbesinnen (vgl. Renn 2018: 219; Mautz 2015: 304f.), was in der Fernwirkung kulturelle Segregation anstoßen und festigen könnte.

Der grundlegende Gedanke einer Zentralisierung der am Asylverfahren beteiligten Organisationen wirkt vor dem Hintergrund unserer Zwischenergebnisse doch eher ambivalent: wenn die Analyse der Kooperationskonstellationen der erforschten Einrichtungen auch wirklichen Handlungsempfehlungen dienen soll, die ein konfliktfreies, Integrationsbereitschaft förderndes Aufnahme- und Unterbringungsmodell unterstützen könnten, dann ist es zentral, die nicht intendierten negativen Effekte deutlich zu explizieren und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Das heißt unter anderem: Zusammensetzungen in den neuen Ankereinrichtungen würden nichts an der Persistenz der (latenten) Grenzen in der Institution ändern, zumal die Komplexität der Aushandlungsmöglichkeiten mit dem Zuwachs dort agierender differenter Organisationen gesteigert wird. Die in der politischen Diskussion erwogenen Instrumente zur Optimierung der Zusammenarbeit mit dem Ziel der Beschleunigung des Verfahrens und der Optimierung des Rückführungsverfahrens haben de facto negative Nebenfolgen. Aus den kumulierten Nebenwirkungen zweckrationaler Optimierung drohen geradezu kontraintuitive Konsequenzen zu emergieren, wie in etwa der verstärkte Informationsverlust nach beiden Seiten der organisationalen Übersetzungslinien hin. Die im Koalitionsvertrag beschriebene Fusion vormals räumlich getrennter Organisationen und der Versuch, ihre heterogenen Zweckorientierungen auszurichten auf optimale Verfahrens- und Rückführungsbeschleunigung, wären – gemessen an den realen praktischen Fernwirkungen jener Reformideen – weder der Optimierung der Integration noch der Begrenzung des Integrationsdrucks zuträglich.

2016 in einer EAE auf praktisch erprobt, weiterentwickelt sowie evaluiert (vgl. Leuzinger-Bohleber et al. 2017).

Literaturverzeichnis

- AUMÜLLER, Jutta/DAPHL, Priska/BIESENKAMP, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- BAUER, Isabella (2017): Unterbringung von Flüchtlingen in deutschen Kommunen: Konfliktmediation und lokale Beteiligung. State-of-Research Papier 10, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Bonn: International Center for Conversation (bicc).
- BEZIRKSREGIERUNG ARNSBERG (2014): Fortschreibung der Leistungsbeschreibung über Standards der Unterbringungseinrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen.
- BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE (BAMF) (2016): Integriertes Identitätsmanagement und Ankunftsnachweis unter: http://www.projekt-resque.de/tl_files/RESQUE%202.0/Dokumente/BAMF%20Uebersicht_Akunfts_nachweis_Juni%202016.pdf (abgerufen am 15.03.2018).
- HADDAD, Emma (2004): Who is (not) a Refugee? EUI Working Paper SPS No. 2004/6.
- ISENBÖCK, Peter/NELL, Linda/MAUTZ, Christoph (2014): Die normative Erschließung sozialer Milieus und ihre differenzierungstheoretische Erschließung, in: Isenböck, Peter et al. (Hg.): Die Form des Milieus. Zum Verhältnis von gesellschaftlicher Differenzierung und Formen der Vergemeinschaftung. Zeitschrift für Theoretische Soziologie, 1. Sonderband.
- KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN CDU, CSU UND SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. 07.02.2018, Berlin.
- LEUZINGER-BOHLEBER, Marianne/HETTICH, Nora/TAHIRI, Mariam/FISCHERMANN, Tamara (2017): Step-By-Step. Ein Pilotprojekt zur Unterstützung von Geflüchteten in der Hessischen Erstaufnahmeeinrichtung Michaelisdorf in Darmstadt, in: Leuzinger-Bohleber et al. (Hg.): Flucht, Migration und Trauma: Die Folgen für die nächste Generation. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 345-376.
- MAUTZ, Christoph (2015): The Refugee in Europe. International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences, 4(3), S. 293-311.
- MAZUR, Robert (1988): Linking Popular Initiative and Aid Agencies: The Case of Refugees. Network Paper 2c, Hg. von Refugee Participation Network

- MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES (MIK) (2016): Richtlinien zur Gewährung von Zuwendungen zur sozialen Beratung von Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen (Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales – 123-39.14.02-15-044-vom 1. Januar 2016).
- PROJEKTGRUPPE „UNTERBRINGUNG VON ASYLBEWERBERN IN NORDRHEIN-WESTFÄLISCHEN AUFNAHMEEINRICHTUNGEN“ (2013): Projektbericht. Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen, Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK): 23.12.2013, Düsseldorf.
- RAJARAM, Prem Kumar (2002): Humanitarian and Representations of the Refugee, in: *Journal of Refugee Studies* 15 (3), S. 247-264.
- RENN, Joachim (2006): Übersetzungsverhältnisse. Perspektiven einer pragmatistischen Gesellschaftstheorie. Weilerswist: Velbrück.
- RENN, Joachim/MAUTZ, Christoph/LABUDDA, Benjamin/MORVAI, Victoria/JÜRGENHAKE, Kerstin (2017a): Strukturelle Gründe für ein Integrations-Moratorium? Working Paper I, 07/2017, Münster: Westfälische Wilhelmsuniversität, Institut für Soziologie.
- RENN, Joachim/MAUTZ, Christoph/LABUDDA, Benjamin/MORVAI, Victoria/JÜRGENHAKE, Kerstin (2017b): Nebenfolgen der lokalen Integrationsadministration für den liminalen Status von Notzugewanderten, Working Paper II, 07/2017, Münster: Westfälische Wilhelmsuniversität, Institut für Soziologie.
- RENN, Joachim (2018): Makroanalytische Tiefenhermeneutik. Qualitative Sinnrekonstruktion als Gesellschaftsanalyse, in: Müller, Stella/Zimmermann, Jens (Hg.): *Milieus – Revisited. Forschungsstrategien der qualitativen Milieuanalyse*. Wiesbaden: Springer VS, S. 157-246.
- ZETTER, Roger (1985): Refugees – Access and Labeling, in: *Development and Change* 16, S. 429-450.
- ZETTER, Roger (1991): Labeling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity, in: *Journal of Refugee Studies*, Vol. 4, No.1, S. 39-62.

Anhang

Ort / Einrichtung	Bezeichnung	Interviewpartner	Art des Interviews	Datum
Stadt H. 2 Einzel- interviews	H_S_01	Stabstelle Soziale Planung Koordination der Sozialbe- treuung	Einzelinterview	11/2016
	H_S_02	Fachbereich Jugend, Soziales und Gesundheit	Einzelinterview	11/2016
ZUE H. 6 Einzel- interviews 3 Gruppen- interviews	H_ZUE_0 1	Asylverfahrensberatung DRK	Einzelinterview	11/2016
	H_ZUE_0 2	Leitung ZUE	Einzelinterview	11/2016
	H_ZUE_0 3	Leitung des Wohlfahrtsver- bands	Einzelinterview	01/2017
	H_ZUE_0 4	3-köpfige Familie aus Syrien (Re-Location Programm)	Gruppeninter- view mit NZ	03/2017
	H_ZUE_0 5	Ehepaar aus Afghanistan	Gruppeninter- view mit NZ	03/2017
	H_ZUE_0 6	3 alleinreisende Frauen aus Eritrea (Re-Location Programm)	Gruppeninter- view mit NZ	03/2017
	H_ZUE_0 7	Angestellter (Betreuer) des Wohlfahrtsverbands	Einzelinterview	03/2017
	H_ZUE_0 8	Angestellte (Betreuerin) des Wohlfahrtsverbands	Einzelinterview	03/2017
	H_ZUE_0 9	1 alleinreisender Mann aus Eritrea (Re-Location-Pro- gramm)	Einzelinterview mit NZ	03/2017
EAE M. 5 Einzel- interviews 1 teilnehmende Beobachtung	M_EAE_0 1	Dezernat Unterbringung für Flüchtlinge	Einzelinterview	07/2017
	M_EAE_0 2	Leitung EAE	Einzelinterview	07/2017
	M_EAE_0 3	1 alleinreisender Mann aus Syrien	Einzelinterview	08/2017
	M_EAE_0 4	Mitarbeiter Wohlfahrtsver- band	Einzelinterview	
	M_EAE_R T_01	Round Table EAE	Teilnehmende Beobachtung	09/2017
Stadt M. 1 Einzel- interview	M_Exp_01	1 alleinreisender Minderjäh- riger aus Syrien	Experteninter- view	09/2017

Tabelle 1: Überblick über bereits geführte Interviews