

**Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg**

University of Applied Sciences

**Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden
– Herausforderungen an eine kommunale Personalverwaltung –
dargestellt am Beispiel der Landkreisverwaltung Heidenheim**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades eines
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Matthias Meyer

Studienjahr 2017/2018

Erstgutachter: Prof. Dr. Helmut Hopp
Zweitgutachter: Matthias Schauz

Vorwort

Die folgende Bachelorarbeit beruht auf den organisatorischen und personellen Herausforderungen an kommunale Personalverwaltungen in Bezug auf die Unterbringung und die Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Dabei wurden essentielle Herausforderungen definiert und dargestellt und anschließend mit der Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim abgeglichen und kritisch hinterfragt bzw. bewertet. Es wurde mit Hilfe von Experteninterviews und einem Vergleich zur Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall eine Fallstudie für die Landkreisverwaltung Heidenheim entwickelt, um ihre Herangehensweise bewerten zu können.

Diese Bachelorarbeit dient als Abschlussarbeit des Studiums „Public Management“ an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg. Nach einer viermonatigen Praxisphase bei der Landkreisverwaltung Heidenheim wurde die Idee und die Fragestellung zur Erstellung dieser Bachelorarbeit zusammen mit meinem Zweitgutachter und Leiter des Stabsbereiches Personal im Landratsamt Heidenheim, Matthias Schaub, entwickelt.

An dieser Stelle möchte ich meinem Zweitgutachter und Betreuer, Matthias Schaub, sowie meinem Erstgutachter, Prof. Dr. Helmut Hopp, für ihr außerordentliches Engagement und ihre Hilfe großen Dank aussprechen. Auch den drei Interviewexperten, Peter Polta, Erster Landesbeamter und Dezernent für die Stabsbereiche Verwaltung und Migration im Landratsamt Heidenheim, Maria Pelger, Leiterin des Stabsbereiches Migration und Ehrenamt im Landratsamt Heidenheim, sowie Franz Fuchs, Leiter des Fachbereiches Personal im Landratsamt Schwäbisch Hall, danke ich recht herzlich.

Ich wünsche Ihnen viel Freude beim Lesen meiner Bachelorarbeit!

Aalen, den 12. September 2017

Matthias Meyer

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	II
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	V
Abbildungsverzeichnis	VII
Verzeichnis der Anlagen	VIII
1 Einleitung	1
2 Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden	3
2.1 Flüchtlinge und Asylsuchende.....	3
2.2 Asylverfahren	8
2.3 Zuständigkeiten der kommunalen Behörden.....	10
2.3.1 Vorläufige Unterbringung	11
2.3.2 Anschlussunterbringung.....	13
2.3.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer	13
2.4 Konnexitätsprinzip	14
2.5 Aktuelle Entwicklungen im Asylbereich	16
2.5.1 In Deutschland	17
2.5.2 In Baden-Württemberg.....	18
2.5.3 Im Landkreis Heidenheim	19
3 Herausforderungen an eine kommunale Personalverwaltung ...	20
3.1 Kommunale Selbstverwaltung und Personalhoheit	22
3.2 Herausforderungen im Personalmanagement.....	23
3.2.1 Personalbedarf.....	25
3.2.2 Personalbestand	26
3.2.3 Personalgewinnung.....	27
3.2.4 Personalplanung	28
3.3 Organisatorische Herausforderungen	29
3.3.1 Verwaltungsstruktur	31
3.3.2 Organisatorische Veränderungen	32

4	Methodik der Fallstudie für die Landkreisverwaltung Heidenheim.....	33
4.1	Methodische Vorgehensweise	33
4.2	Auswertung der Experteninterviews	35
5	Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim	37
5.1	Effektivität und Effizienz	38
5.2	Personalmanagement im Landratsamt Heidenheim.....	38
5.2.1	Personalbedarf.....	39
5.2.2	Personalbestand	41
5.2.3	Personalgewinnung.....	42
5.2.4	Personalplanung	43
5.3	Organisatorische Herangehensweisen im Landratsamt Heidenheim.....	45
5.3.1	Verwaltungsstruktur	45
5.3.2	Organisatorische Veränderungen	47
6	Vergleich mit der Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall	49
6.1	Wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Herangehensweise	50
6.2	Resultierende Handlungsempfehlungen für die Landkreisverwaltung Heidenheim	54
7	Ausblick.....	54
8	Fazit.....	56
	Literaturverzeichnis	XI
	Erklärung.....	XVI

Abkürzungsverzeichnis

AAZuVO	Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung
Abs.	Absatz
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BPB	Bundeszentrale für politische Bildung
BWVerf	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
ELB	Erster Landesbeamter
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FlüAG	Flüchtlingsaufnahmegesetz
GBI.	Gesetzblatt
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
i. V. m.	in Verbindung mit
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

KVJS	Kommunalverband für Jugend und Soziales
LEA	Landes-Erstaufnahmeeinrichtung
LPB	Landeszentrale für politische Bildung
s.	siehe
TzBfG	Teilzeit- und Befristungsgesetz
UMA	Unbegleiteter Minderjähriger Ausländer
Verf.	Verfasser
VwV	Verwaltungsvorschrift
ZBW	Deutsche Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Chancen durch Zuwanderung und gelingende Integration (eigene Darstellung)	4
Abbildung 2: Vergleich Flüchtlinge und Asylsuchende (eigene Darstellung)	6
Abbildung 3: Darstellung des Asylverfahrens in Deutschland (eigene Darstellung)	8
Abbildung 4: Stationen eines Asylbewerbers	10
Abbildung 5: Entwicklung der Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen in Deutschland (eigene Darstellung)	17
Abbildung 6: Entwicklung der Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen in Baden-Württemberg	18
Abbildung 7: Entwicklung der Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen im Landkreis Heidenheim	19
Abbildung 8: Managementbegriff (eigene Darstellung)	21
Abbildung 9: Begriffszusammenhang des Personalmanagements (eigene Darstellung)	24
Abbildung 10: Organisationsbegriffe (eigene Darstellung)	30
Abbildung 11: Beispiel einer Synopse zur Darstellung der Experteninterviews (eigene Darstellung)	37

Verzeichnis der Anlagen

Die im Folgenden aufgeführten Anlagen sind auf der beigefügten CD in derselben Reihenfolge enthalten. Die Reihenfolge des Anlagenverzeichnisses ergibt sich aus der Reihenfolge der Verwendung im Text.

- Anlage 1** Screenshot – Zitat Angela Merkel
- Anlage 2** Integrationskonzept Landkreis Heidenheim
- Anlage 3** Zuwanderung nach Deutschland – Problem und Chance für den Arbeitsmarkt
- Anlage 4** Flüchtlinge in Deutschland – Herausforderung und Chancen
- Anlage 5** Konzeption Unterbringung, Beratung und Betreuung von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Landkreis Heidenheim
- Anlage 6** Screenshot – Asylbewerber, Flüchtlinge, Migranten – was sind die Unterschiede?
- Anlage 7** Synopse des Experteninterviews mit Maria Pelger
- Anlage 8** Audio-Datei des Experteninterviews mit Maria Pelger
- Anlage 9** BAMF – Ablauf des deutschen Asylverfahrens
- Anlage 10** BAMF – Wichtige Informationen für die Durchführung eines Asylverfahrens in Deutschland
- Anlage 11** Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland
- Anlage 12** Screenshot – Königsteiner Schlüssel 2016
- Anlage 13** Anschlussunterbringung von A bis Z
- Anlage 14** Screenshot – Flüchtlinge in Baden-Württemberg
- Anlage 15** Landratsamt Heidenheim – Drucksache 009/2016
- Anlage 16** Screenshot – Zahlen zu Asyl in Deutschland

- Anlage 17** Zugang von Asylbegehrenden in Baden-Württemberg
- Anlage 18** Landratsamt Heidenheim – Aktuelle Entwicklungen im Asylbereich
- Anlage 19** Universität Trier Kommunale Selbstverwaltung
- Anlage 20** Kienbaum – Organisatorische Herausforderungen durch den Flüchtlingsstrom in Deutschland
- Anlage 21** KGSt – Denkanstöße zum kommunalen Flüchtlingsmanagement
- Anlage 22** Interviewleitfaden Landratsamt Heidenheim
- Anlage 23** Audio-Datei des Experteninterviews mit Peter Polta
- Anlage 24** Interviewvertrag Maria Pelger
- Anlage 25** Interviewvertrag Peter Polta
- Anlage 26** Interviewleitfaden Landratsamt Schwäbisch Hall
- Anlage 27** Protokoll des Experteninterviews mit Franz Fuchs
- Anlage 28** Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta
- Anlage 29** Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs
- Anlage 30** Landratsamt Heidenheim – Drucksache 177/2014
- Anlage 31** Landratsamt Heidenheim – Drucksache 071/2015
- Anlage 32** Landratsamt Heidenheim – Drucksache 097/2015
- Anlage 33** Landratsamt Heidenheim – Drucksache 117/2015
- Anlage 34** Organigramm – Fachbereich 21 – 2013
- Anlage 35** Organigramm – Fachbereich 40 – 2013
- Anlage 36** Organigramm – Fachbereich 21 – 2015
- Anlage 37** Organigramm – Fachbereich 23 – 2015

- Anlage 38** Organigramm – Fachbereich 23 – 2016
- Anlage 39** Organigramm – Stabsbereich 05 – 2016
- Anlage 40** Protokoll der landesweiten Arbeitstagung der Haupt- und Personalamtsleiter/innen
- Anlage 41** Landkreis Schwäbisch Hall – Drucksache 059/2017
- Anlage 42** Landratsamt Heidenheim – Drucksache 104/2016

1 Einleitung

Die folgende Bachelorarbeit mit dem Thema „Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden – Herausforderungen an eine kommunale Personalverwaltung – dargestellt am Beispiel der Landkreisverwaltung Heidenheim“ verfolgt den Zweck, die in den vergangenen drei Jahren neu entstandenen Herausforderungen durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden an kommunale Personalverwaltungen systematisch darzustellen und die Herangehensweisen der Landkreisverwaltung Heidenheim bezüglich dieser neuen Herausforderungen intensiv zu analysieren und zu bewerten.

*„Das Motiv, mit dem wir an diese Dinge herangehen, muss sein:
Wir haben so vieles geschafft. Wir schaffen das.“¹*

Hintergrund dieses Zitats von Frau Dr. Angela Merkel war ein Vortrag auf der Bundespressekonferenz in Berlin zum Thema Flüchtlingspolitik. In Bezug auf die aktuelle Situation der Kommunen wird das Zitat einleitend kritisch beleuchtet: Es steht außer Frage, dass dieses „Wir“ auch die deutschen Kommunen beinhaltet; aber inwiefern kann beurteilt werden, ob es eine Kommune „geschafft“ oder „nicht geschafft“ hat? Sollte dabei nicht vor allem auch die Frage nach dem „Wie“ Beachtung finden? Daraus lässt sich die folgende Fragestellung ableiten: Wie effektiv waren und sind die Herangehensweisen der Landkreisverwaltung Heidenheim in Bezug auf die Herausforderungen durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden? Um die Effektivität der Herangehensweisen der Landkreisverwaltung Heidenheim sinnvoll beurteilen zu können, ist die Bachelorarbeit wie folgt aufgebaut: Zunächst werden die Be-

¹ Angela Merkel, Bundespressekonferenz Berlin, 31.08.2015, zitiert bei:
URL: <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/angela-merkel-diese-zitate-praegten-ihre-kanzlerschaft-aid-1.5576950> [22.07.2017] (s. Anl. 1, S. 3).

deutungen der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden und die daraus resultierenden Herausforderungen in den Bereichen Personalmanagement und Organisation monografisch dargestellt, um einen Konsens zwischen der Thematik und dem Sockel der durchgeführten Fallstudie herzustellen. Anschließend werden die methodischen Vorgehensweisen bei der Fallstudie und insbesondere bei den geführten Experteninterviews aufgezeigt. Dann wird die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim in Einklang mit den einerseits organisatorischen und andererseits personellen Herausforderungen analysiert. Dazu wurden Experteninterviews mit zwei Mitarbeitenden des Landratsamtes Heidenheim – mit Führungspositionen und fachlicher Kompetenz bezüglich der Thematik – geführt, um die Herangehensweise hintergründig zu untersuchen. Die Ergebnisse eines weiteren Experteninterviews lassen einen Vergleich zur Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall herstellen, da der Landkreis Schwäbisch Hall in seiner ländlichen Struktur mit dem Landkreis Heidenheim kongruent ist. Der abschließende Ausblick zeigt die gegenwärtige Situation im Landkreis Heidenheim auf und erläutert zukünftige Vorgänge und Vorgehensweisen. Abgerundet wird die Bachelorarbeit mit einem zusammenfassenden Fazit.

Ziel dieser Bachelorarbeit ist es, durch die Fallstudie und die Analyse der Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim, die Fragestellung nach der Effektivität dieser zu beantworten und dadurch einen Mehrwert für ähnlich gelagerte Herausforderungen für kommunale Personalverwaltungen zu schaffen.

Hinweis:

Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird auf die Verwendung von geschlechtsneutralen Formulierungen verzichtet. Die verwendete männliche Form kann auf beide Geschlechter angewandt werden.

2 Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden

Das folgende Kapitel dient dazu, die Thematik der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden und damit verbundene, für die Bachelorarbeit relevante Komplexe monografisch darzustellen und in die theoretischen und rechtlichen Grundlagen einzuführen. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Themenkomplexen Flucht und Asyl ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Lediglich für die Arbeit bedeutsame Themen werden aufgegriffen.

Zunächst werden Chancen der Zuwanderung und damit verbundener Integration dargestellt, um aufzuzeigen, warum eine gute und strukturierte Herangehensweise seitens der Kommunalverwaltungen so wichtig ist. Dann werden die Begriffe Flüchtlinge und Asylsuchende definiert und abgegrenzt und der grundsätzliche Ablauf des Asylverfahrens erläutert. Anschließend werden die Zuständigkeiten der kommunalen Behörden, insbesondere die vorläufige Unterbringung und die Anschlussunterbringung, sowie das Prinzip der Konnexität dargelegt, um eine Transparenz bezüglich der landesrechtlichen und kommunalpolitischen Vorgänge im Bereich der Unterbringung von Flüchtlingen und Asylsuchenden zu schaffen. Abschließend werden aktuelle Entwicklungen im Asylbereich in Deutschland, Baden-Württemberg und im Landkreis Heidenheim dargestellt, um die Gegebenheiten im Landkreis Heidenheim vergleichen und richtig einordnen zu können.

2.1 Flüchtlinge und Asylsuchende

Der Themenkomplex rund um die Begriffe Flüchtlinge und Asylsuchende ist enorm weitreichend. Der Weg von der Ankunft, über die Unterbringung und Betreuung, bis hin zur gelingenden Integration ist weit und stellt eine große Herausforderung dar – sowohl für Flüchtlinge und Asylsuchende selbst, als auch für die Behörden und Kommunen, wie den Landkreis Hei-

denheim. Dabei sollte jedoch nicht nur die Herausforderung wahrgenommen werden, sondern auch die Chancen, die gelingende Integration mit sich bringen kann.² Dazu werden folgend (s. Abbildung 1) mögliche Chancen in Zusammenhang mit Zuwanderung und damit verbundener Integration zum Verständnis aufgezeigt. Die Abbildung 1 beruht auf zwei Berichten zum Thema Chancen durch Zuwanderung,^{3,4} veröffentlicht bei der Deutschen Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften ZBW Leibniz - Informationszentrum Wirtschaft.

Abbildung 1: Chancen durch Zuwanderung und gelingende Integration (eigene Darstellung)

<u>Chancen durch Zuwanderung und gelingende Integration</u>	
Linderung des Fachkräftemangels	Entlastung sozialer Systeme
<u>Voraussetzungen</u>	
<ul style="list-style-type: none"> • Potenziale der Zuwanderer identifizieren und stärken • Schaffung und Erhaltung eines flexiblen Arbeitsmarktes 	
<u>Auslöser zur Realisierung der Chancen</u>	
<ul style="list-style-type: none"> • Motivation (Aussicht auf Arbeit) • Hohes Humankapital (teils gute Ausbildung und Qualifikationen) • Alters- und Geschlechtsstruktur (jung und männlich) • Heterogene Gruppenstruktur (variable Erwerbstätigkeiten möglich) 	

Quelle: Vgl. Gathmann, 2014, S. 159-179, (s. Anl. 3) und vgl. Hinte, 2015, S. 1-11, (s. Anl. 4).

Die beiden zentralen Chancen durch Zuwanderung mit Sicht auf den Arbeitsmarkt sind langfristig die mögliche Linderung des Fachkräftemangels und die damit verbundene Entlastung sozialer Systeme.⁵ Grundlegende Voraussetzungen sind dabei einerseits die Identifikation und Stärkung der Potenziale der Zuwanderer, deren Motivation in der Aussicht auf Arbeit liegt und die über ein hohes Humankapital, also entsprechende Qualifikationen und Ausbildungen verfügen.⁶ Dieser Teil an Zuwanderern ist seit einigen Jahren erheblich höher als beispielsweise bei der Zuwanderung

² Vgl. Landratsamt Heidenheim, 2017, S. 4, (s. Anl. 2).

³ Vgl. Gathmann, 2014, S. 159-179, (s. Anl. 3).

⁴ Vgl. Hinte, 2015, S. 1-11, (s. Anl. 4).

⁵ Vgl. ebenda, S. 1.

⁶ Vgl. Gathmann, 2014, S. 163, (s. Anl. 3).

von Gastarbeitern in den 1960er und 1970er Jahren.⁷ Andererseits ist „die Schaffung und Erhaltung eines flexiblen Arbeitsmarktes – mit wenig Zugangsbarrieren oder bürokratischen Hürden, dafür aber mit vielfältigen Aufstiegsmöglichkeiten – die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration von Zuwanderern.“⁸ Durch die junge und männliche Alters- bzw. Geschlechtsstruktur der Zuwanderer, die sich dennoch durch ihre Heterogenität auszeichnet und dadurch ein variables Tätigkeitsfeld zulässt, kann durch einen flexibleren Arbeitsmarkt ein Potenzial an Arbeitskräften entstehen, das längerfristig zur Linderung des Fachkräftemangels und zur Entlastung sozialer Systeme beitragen wird. Denn „ein flexibler Arbeitsmarkt, der vielfältige Beschäftigungs- und Entfaltungsmöglichkeiten für eine möglichst breite Palette von Talenten und Fähigkeiten bietet, ist der beste Garant dafür, dass Einwanderer von Deutschland profitieren und Deutschland von seinen Einwanderern.“⁹ Zuwanderung kann dabei helfen, der Schrumpfung und Alterung der deutschen Bevölkerung entgegenzuwirken. Es werden einige Lücken auf dem Arbeitsmarkt geschlossen werden können und auch ein damit verbundener Beitrag zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme kann durch die erwerbstätigen Zuwanderer entstehen.¹⁰ Aus diesen Gründen sollte die Zuwanderung und die höhere Zahl an Flüchtlingen und Asylsuchenden, wie auch Thomas Reinhardt, Landrat des Landkreises Heidenheim, im Integrationskonzept des Landkreises Heidenheim argumentiert, „nicht nur als Herausforderung oder mit Vorbehalten, sondern auch als Chance angesehen [werden].“¹¹

Um die Begriffe Flüchtlinge und Asylsuchende besser einordnen zu können, wurde nachfolgend ein Vergleich angestellt (s. Abbildung 2). Grundsätzlich sind sowohl Flüchtlinge, als auch Asylsuchende und Asylbewerber zunächst Zuwanderer bzw. Migranten. Denn als Zuwanderer bzw. Migrant zählt, „wer innerhalb eines Landes oder über Staatsgrenzen hinweg an

⁷ Vgl. Gathmann, 2014, S. 163, (s. Anl. 3).

⁸ Ebenda, S. 164.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 168.

¹¹ Landratsamt Heidenheim, 2017, S. 4, (s. Anl. 2).

einen anderen Ort zieht. Genau genommen sind also auch Flüchtlinge Migranten.“¹² „Das Völkerrecht (insbesondere die Genfer Konvention, *Anm. d. Verf.*) [jedoch] zieht eine klare Trennlinie: Menschen, die zur Flucht gezwungen sind, werden als "Flüchtlinge" bezeichnet. Menschen, die aus eigenem Antrieb ihr Land verlassen, gelten als "Migranten". Menschen, die einen Asylantrag gestellt haben, über den noch nicht entschieden wurde, werden als "Asylbewerber" bezeichnet.“¹³

Abbildung 2: Vergleich Flüchtlinge und Asylsuchende (eigene Darstellung)

<u>Flüchtling</u>	<u>Asylsuchender/Asylbewerber</u>
<p>Flüchtling nach Art. 1, A., 2. der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) ist, wer eine begründete Furcht vor Verfolgung wegen Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischer Überzeugung hat. Dem Flüchtling ist bewusst, dass er den Schutz seines Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen obenstehenden Verfolgungsgründen nicht mehr dorthin zurückkehren will.</p> <p>Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) prüft die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft anhand des § 3 Asylgesetz (AsylG). Sind die Bestimmungen erfüllt, gilt der Flüchtling als anerkannt und besitzt dieselben Rechte wie ein Asylberechtigter. Dadurch erhält er eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre und eine Arbeitserlaubnis.</p>	<p>Asylsuchende oder Asylbewerber sind Menschen, die sich im Asylverfahren befinden. Das BAMF bearbeitet die gestellten Anträge individuell und beurteilt, ob ein Bewerber asylberechtigt ist, ob er den Flüchtlingsstatus erhält oder ob ihm beides verweigert wird.</p> <p>Ist der Bewerber asylberechtigt, darf er sich in der Regel nach Ablauf von drei Monaten frei in Deutschland bewegen und erhält eine Arbeitserlaubnis. Die Ausnahme dieser Regel stellt in Baden-Württemberg die sogenannte Wohnsitzauflage dar.</p> <p>Ist er nicht asylberechtigt, wird er abgeschoben, muss Deutschland also verlassen, oder wird geduldet, falls die Abschiebung momentan nicht möglich ist.¹⁴</p>

Quelle: Vgl. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-531.html> [26.07.2017], (s. Anl. 6).

¹² URL: <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-531.html> [26.07.2017], (s. Anl. 6, S. 2).

¹³ Ebenda, S. 1.

¹⁴ Vgl. ebenda, S. 2 f.

In der Konzeption zur Unterbringung, Beratung und Betreuung von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Landkreis Heidenheim, wird der relevante Personenkreis wie folgt definiert: „Menschen [...], für die – unabhängig vom jeweiligen Status das Landratsamt Heidenheim für die Unterbringung und Betreuung zu sorgen hat. Hierbei handelt es sich um Menschen im Asylerst- oder Asylfolgeverfahren, Menschen, denen ein spezielles humanitäres Aufenthaltsrecht (§ 25 Abs. 5 AufenthG) erteilt wurde, alle Menschen ohne Aufenthaltsrecht und Kontingentflüchtlinge.“¹⁵ Bezüglich der Zuständigkeit des Landkreises Heidenheim¹⁶ spielt der Status des Zuwanderers also keine Rolle.

Um die Begriffe Flüchtlinge und Asylsuchende in Bezug auf das Landratsamt Heidenheim richtig einordnen zu können, wurde bei dem Experteninterview mit Maria Pelger, Leiterin des Stabsbereiches Migration und Ehrenamt, explizit nach einer Abgrenzung gefragt. Dabei wurde der enge Zusammenhang zwischen Flüchtling und Asylsuchendem bzw. Asylbewerber bestätigt. Allgemein werden alle Personen, die einen Asylantrag gestellt haben und dadurch ein Asylverfahren nach dem Asylgesetz eingeleitet wird, als Asylbewerber bezeichnet. Da der Asylantrag jedoch aus verschiedenen Motivationen gestellt werden kann, wird die Abgrenzung zum Flüchtling deutlich. Der Flüchtling stellt den Asylantrag aus Gründen, die zu seiner Flucht geführt haben, wie politische Verfolgung oder Krieg und ist durch den gestellten Antrag zugleich auch Asylbewerber. Stellt ein Flüchtling keinen Asylantrag ist er lediglich Flüchtling und erhält den Status des Asylbewerbers nicht. Auf der anderen Seite ist aber auch nicht jeder Asylbewerber ein Flüchtling, da Asylanträge auch aus anderen Gründen als Flucht gestellt werden können.¹⁷

¹⁵ Landratsamt Heidenheim, 2015, S. 3, (s. Anl. 5).

¹⁶ Vgl. Kapitel 2.3 und 2.3.1 dieser Arbeit.

¹⁷ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Maria Pelger, S. 3, (s. Anl. 7).

2.2 Asylverfahren

Das Asylverfahren erfolgt, nachdem ein Zuwanderer einen Asylantrag gestellt hat. Die Bearbeitung der Asylanträge unterliegt der Zuständigkeit des BAMF. Die Prüfung der Asylanträge gehört dabei zu den wichtigsten Aufgaben. Es handelt sich um „eine verantwortungs- und anspruchsvolle Aufgabe, denn hierbei werden in komplexen Verfahren, unter Berücksichtigung vielfältiger Zuständigkeiten und strenger rechtlicher Grundlagen, Entscheidungen über Menschen getroffen.“¹⁸ Das Asylverfahren erfolgt auf der Grundlage des AsylG und beruht auf dem Recht nach Asyl für politisch Verfolgte nach Art. 16 a Grundgesetz (GG). Im Folgenden wurde, unter Verwendung eines Flyers über wichtige Informationen für die Durchführung eines Asylverfahrens in Deutschland des BAMF,¹⁹ eine Abbildung entwickelt, um das Asylverfahren kurz und vereinfacht aus Gründen der Darstellung der theoretischen Grundlage des Asylverfahrens aufzuzeigen.

Abbildung 3: Darstellung des Asylverfahrens in Deutschland (eigene Darstellung)

<u>Die Durchführung des Asylverfahrens in Deutschland</u>	
<u>Schritt 1</u>	Der Asylsuchende meldet sich bei einer staatlichen Stelle und erklärt, dass er einen Asylantrag stellen möchte. Ihm wird die Unterbringung in einer nahegelegenen Aufnahmeeinrichtung vermittelt.
<u>Schritt 2</u>	Er wird in der nächstgelegenen Aufnahmeeinrichtung untergebracht und versorgt. Ihm wird eine für den Beginn des Asylverfahrens erforderliche Bescheinigung mit Angaben seiner Identität ausgestellt.
<u>Schritt 3</u>	Anschließend erfolgt die Verteilung auf das zuständige Bundesland und die verbindliche Zuteilung einer Unterkunft. Die gerechte Verteilung aller Asylsuchenden auf die 16 Bundesländer ist unverzichtbar, um das Schutzgesuch der Asylsuchenden schnellstmöglich bearbeiten zu können.
<u>Schritt 4</u>	Die zugewiesene Aufnahmeeinrichtung ist für die Versorgung und Unterkunft zuständig. Die Sicherung des Lebensunterhalts des Asylsuchenden wird hier gewährleistet. Der Asylsuchende erhält hier auch weitere Informationen über das weitere Verfahren.
<u>Schritt 5</u>	Der Asylantrag wird persönlich beim BAMF oder einem Ankunftszentrum gestellt. Die persönlichen Daten des Asylsuchenden werden aufgenommen und er erhält eine Aufenthaltsgestattung, die belegt, dass er sich

¹⁸ BAMF, 2016, S. 2, (s. Anl. 9).

¹⁹ Vgl. BAMF, 2015, (s. Anl. 10).

	rechtmäßig in Deutschland aufhält.
<u>Schritt 6</u>	Das BAMF prüft anhand der sogenannten Dublin-Verordnung, ob Deutschland auch wirklich zuständig für das Asylverfahren ist, um Doppelprüfungen des Asylsuchenden zu vermeiden. Der Asylsuchende sollte sich daher im ersten Staat registrieren lassen, den er betritt.
<u>Schritt 7</u>	Der Asylbewerber wird vom BAMF zu seinen Gründen des Asylantrags angehört. Das BAMF prüft anschließend, ob die aufgeführten Gründe zum Schutz in Deutschland berechtigen und teilt dem Asylbewerber die Entscheidung schriftlich mit. Wird er anerkannt, erhält er einen für drei Jahre befristeten Aufenthaltstitel; wird er nicht anerkannt, muss er Deutschland verlassen.

Quelle: Vgl. BAMF, 2015, (s. Anl. 10).

Vor allem in *Schritt 3* wird deutlich, wie der Bund in Form des BAMF mit den Ländern kooperiert. Die gerechte und gleichmäßige Verteilung der Asylbewerber auf die einzelnen Bundesländer erfolgt nach einer vom BAMF entwickelten Quotenregelung. Dabei werden die Steuereinnahmen und die Bevölkerungszahlen der Bundesländer berücksichtigt.²⁰ Anhand des jährlich neu festgelegten, sogenannten Königsteiner Schlüssels werden die Asylbewerber auf Grundlage des § 45 AsylG entsprechend verteilt. In der aktuellsten Verteilung des Königsteiner Schlüssels hat Baden-Württemberg mit ca. 12,967 %²¹ nach Nordrhein-Westfalen und Bayern die höchste Aufnahmequote in Deutschland.

Jedes Bundesland verfügt über eine zuständige Landesbehörde, die die Aufnahmeeinrichtungen zentral betreibt. An diese Landesbehörden ist jeweils eine Außenstelle des BAMF angegliedert, um die Asylanträge, in Bezug auf den Bund dezentral, in jedem Bundesland bearbeiten zu können.²² In Baden-Württemberg wird die Aufgabe der zuständigen Landesbehörde durch das Regierungspräsidium Karlsruhe übernommen. Dadurch obliegt dem Regierungspräsidium Karlsruhe eine landesweite Steuerungs- und Koordinierungsfunktion und es verfügt als höhere Aufnahmebehörde über die ausländerrechtliche Zuständigkeit nach § 13 Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung (AAZuVO). Demgemäß ko-

²⁰ Vgl. BAMF, 2013, S. 18, (s. Anl. 11).

²¹ Vgl. URL: http://www.bundesversicherungsamt.de/fileadmin/redaktion/Ausgleichfonds/Bekanntgabe_2017.pdf [07.08.2017], (s. Anl. 12).

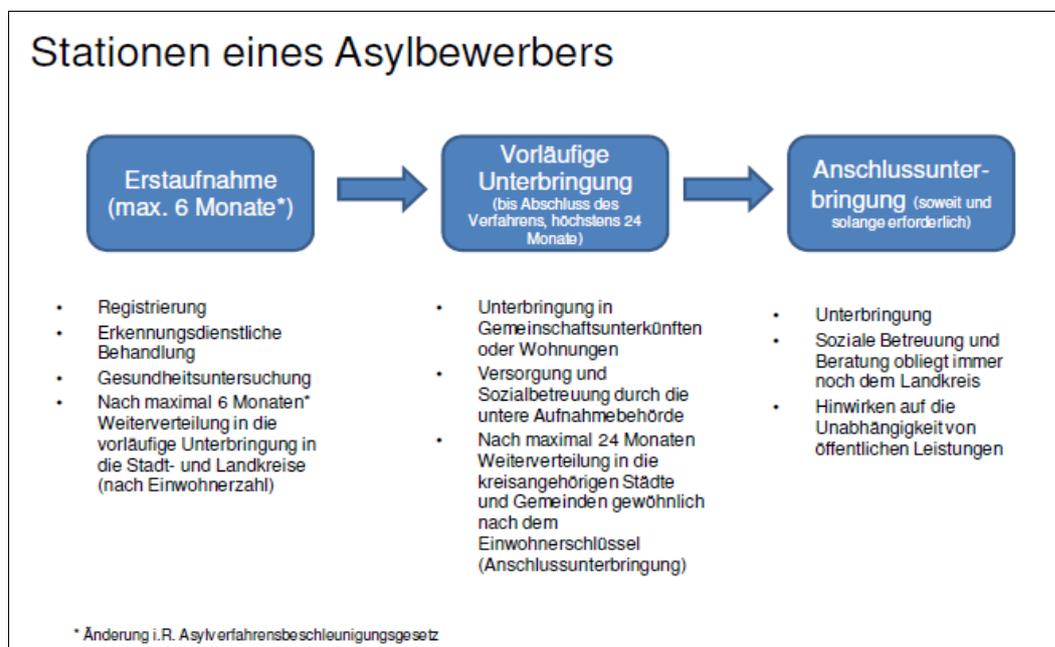
²² Vgl. BAMF, 2013, S. 14, (s. Anl. 11).

ordiniert das Regierungspräsidium „die Aufnahme durch die Landratsämter (bei Landkreisen) und Stadtverwaltungen (bei Stadtkreisen).“²³ Daraus resultiert zunächst die Zuständigkeit der vorläufigen Unterbringung in den Land- und Stadtkreisen und anschließend die der Anschlussunterbringung in den Gemeinden. Im Folgenden werden daher die kommunalen Zuständigkeiten genauer erläutert.

2.3 Zuständigkeiten der kommunalen Behörden

Der Bereich der Zuständigkeiten der kommunalen Behörden umfasst die Aufnahme der vom Regierungspräsidium Karlsruhe zugeteilten Asylbewerber und die daraus resultierende Unterbringung und Betreuung der Asylbewerber. In Baden-Württemberg gibt es das dreiteilige System (Abbildung 4) von der Erstaufnahme in den sogenannten Landes-Erstaufnahmeeinrichtungen (LEAs), über die vorläufige Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften der Land- und Stadtkreise, bis hin zur Anschlussunterbringung in den Städten und Gemeinden.²⁴

Abbildung 4: Stationen eines Asylbewerbers



Quelle: Gemeindetag Baden-Württemberg, 2015, S. 6, (s. Anl. 13).

²³ BAMF, 2013, S. 16, (s. Anl. 11).

²⁴ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Maria Pelger, S. 4, (s. Anl. 7).

Zunächst werden die Asylbewerber auf die LEAs in Baden-Württemberg verteilt. Momentan verfügt Baden-Württemberg über die dauerhaft bestehenden LEAs in Heidelberg (gleichzeitig Ankunftszentrum für Asylbewerber), Karlsruhe, Ellwangen, Sigmaringen und Freiburg. Neben den dauerhaft bestehenden LEAs entstehen auch regelmäßig provisorische und bedarfsorientierte Erstaufnahmeeinrichtungen, die jedoch auch lediglich bei entsprechendem Bedarf genutzt werden.²⁵

„Von den Erstaufnahmestellen werden die Flüchtlinge nach etwa sechs Wochen auf die Land- und Stadtkreise weiterverteilt.“²⁶ Um die Weiterverteilung zu koordinieren, „wird dazu für die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte eine Quote anhand ihres Bevölkerungsanteils an der Einwohnerzahl des Bundeslandes herangezogen.“²⁷ Die Unterbringung erfolgt in den Land- und Stadtkreisen, die dabei als untere Aufnahmebehörden fungieren und wird als vorläufige Unterbringung bezeichnet. Die Anschlussunterbringung wird dann von den Städten und Gemeinden des Landkreises gewährleistet. Der Prozess der Aufnahme und der Unterbringung der Flüchtlinge und Asylsuchenden wird in Baden-Württemberg gesetzlich durch das Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) geregelt. In den nächsten beiden Kapiteln werden die beiden Unterbringungsformen i. V. m. dem FlüAG detailliert dargestellt. Des Weiteren stellt die Inobhutnahme und Unterbringung von sogenannten unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMAs) durch die Jugendämter ebenfalls eine Zuständigkeitsform einer kommunalen Behörde dar, die in Kapitel 2.3.3 erläutert wird.

2.3.1 Vorläufige Unterbringung

Die vorläufige Unterbringung durch die Land- und Stadtkreise als staatliche untere Aufnahmebehörden ist in §§ 7 ff. FlüAG geregelt. Dabei legt § 7 Abs. 1 FlüAG zunächst fest, dass die staatlichen unteren Aufnahmebehörden die ihnen zugeteilten Personen aufnehmen und vorläufig unter-

²⁵ Vgl. URL: http://www.lpb-bw.de/fluechtlinge_baden_wuerttemberg.html [08.08.2017], (s. Anl. 14, S. 6 ff.).

²⁶ Ebenda, S. 8.

²⁷ BAMF, 2013, S. 20, (s. Anl. 11).

bringen. In § 8 FlüAG wird der Aufenthalt während der vorläufigen Unterbringung geregelt: „Die vorläufige Unterbringung erfolgt in Gemeinschaftsunterkünften und in Wohnungen. [...] Die der vorläufigen Unterbringung dienenden Liegenschaften werden von den unteren Aufnahmebehörden errichtet, verwaltet und betrieben“. Das notwendige Personal wird nach § 8 FlüAG ebenfalls von den zuständigen Stadt- und Landkreisen zur Verfügung gestellt. Bezüglich der Dauer der vorläufigen Unterbringung legt § 9 Abs. 1 FlüAG vier Möglichkeiten zur Beendigung der vorläufigen Unterbringung fest:

- wenn der Asylbewerber anerkannt wird und dadurch nach § 53 Abs. 2 AsylG nicht mehr dazu verpflichtet ist, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen,
- wenn die Entscheidung über den Asylantrag unanfechtbar wird (sowohl im positiven, als auch im negativen Sinne),
- wenn er einen Aufenthaltstitel erhält oder
- wenn die vorläufige Unterbringung die Zeit von 24 Monaten überschreitet.

Nach Abs. 2 kann die vorläufige Unterbringung im Einzelfall vorzeitig beendet werden, wenn ausreichender Wohnraum nachgewiesen wird und der Lebensunterhalt des Asylbewerbers gesichert ist. Auf der anderen Seite bietet Abs. 3 die Möglichkeit der Fortsetzung der vorläufigen Unterbringung für bis zu drei Monate, wenn dies zur Sicherstellung der Anschlussunterbringung in den Städten und Gemeinden erforderlich ist.

Des Weiteren sind die unteren Aufnahmebehörden für die Zeit der vorläufigen Unterbringung zuständig für die soziale Beratung und Betreuung der Asylbewerber (§ 12 FlüAG) und für die Sicherstellung des Schulbesuchs und der unentgeltlichen Sprachvermittlung (§ 13 FlüAG).

Nach der Beendigung der vorläufigen Unterbringung (außer bei Anerkennung der Asylberechtigung) sind die von den unteren Aufnahmebehörden untergebrachten Personen nach § 17 FlüAG in die Anschlussunterbringung einzubeziehen. Dabei wird ebenfalls oft eine Quote für die einzelnen

Gemeinden anhand ihres Einwohneranteils an der Einwohnerzahl des Landkreises herangezogen.

2.3.2 Anschlussunterbringung

Die Grundlage der Zuteilung von Asylbewerbern durch die unteren Aufnahmebehörden auf die Städte und Gemeinden beruht zunächst auf § 18 FlüAG. In Abs. 1 werden die unteren Aufnahmebehörden zur Zuteilung der in die Anschlussunterbringung einzubeziehenden Personen auf die kreisangehörigen Gemeinden berechtigt. „Sofern es ihnen (den Asylbewerbern, *Anm. d. Verf.*) nicht möglich ist, eigenständig eine Wohnung zu finden, sind die Städte und Gemeinden im Rahmen der Anschlussunterbringung verpflichtet, die Asylbewerber unterzubringen. Das gemeinsame Ziel der unteren Aufnahmebehörden und der Städte und Gemeinden nach § 18 Abs. 2 FlüAG ist, „auf eine zügige endgültige Unterbringung und Unabhängigkeit der in die Anschlussunterbringung einbezogenen Personen von öffentlichen Leistungen [hinzuwirken]“. Die unteren Aufnahmebehörden sind dabei weiterhin zuständig für die soziale Beratung und Betreuung der untergebrachten Personen.

2.3.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Aufgrund eines beständigen Anstiegs der Anzahl von ankommenden UMAs, trat am 01.11.2015 das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher in Kraft. Das Gesetz regelt die Verteilung der jungen Menschen auf die Bundesländer. Bei der Verteilung wird ebenfalls der Königsteiner Schlüssel zugrunde gelegt. Anfang 2016 hielten sich ca. 68.000 UMAs in Deutschland auf, von denen ca. 9.000 vom Land Baden-Württemberg aufzunehmen waren. Eine Verteilerstelle des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales (KVJS) koordiniert die Weiterverteilung auf die Landkreise. Der Landkreis Heidenheim hat 1,2 % der UMAs in Baden-Württemberg aufzu-

nehmen.²⁸ Die Inobhutnahme und Unterbringung der UMAs stellt eine Pflichtaufgabe des Landkreises dar und stellt daher vor allem „den Fachbereich Jugend und Familie sowohl personell als auch im Hinblick auf die Unterbringungsmöglichkeiten vor enorme Herausforderungen.“²⁹

2.4 Konnexitätsprinzip

Das sogenannte Konnexitätsprinzip beruht auf dem im Jahr 2008 neugefassten Art. 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (BWVerf). Grundsätzlich beschreibt es das Verhältnis des Landes Baden-Württemberg zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Bezug auf die Übertragbarkeit von Aufgaben und die Regelung der damit verbundenen Kostendeckung. Führt die Übertragung von Aufgaben für die Kommunen zu einer Mehrbelastung, so ist nach Satz 3 ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Einschlägig wird der finanzielle Ausgleich, wenn das „Verursacherprinzip“ auf das Land Baden-Württemberg zutrifft. Wenn das Land Baden-Württemberg „Verursacher der Belastung der Kommunen mit einer Aufgabe und deren Kosten sind, ordnet [ihm] das Verursacherprinzip Konnexitätsfolgen hinsichtlich der Kostendeckung und -ausgleich zu.“³⁰ Miteinher gehen verschiedene Funktionen, die den Kommunen dabei zu Nutzen kommen sollen.

- Die Zuordnungsfunktion beschreibt, dass das Konnexitätsprinzip aus den vielen Aufgabenbelastungen die von den Ländern jetzt verursachten herausnimmt und dass der Finanzausgleich unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen oder Leistungsfähigkeit des Landes gewährleistet wird.³¹
- Die Schutzfunktion soll verhindern, dass die Kommunen durch die Übertragung von Pflichtaufgaben durch das Land, ihren freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in finanzieller Hinsicht nicht mehr nach-

²⁸ Vgl. Landratsamt Heidenheim, Drucksache 009/2016, S. 2, (s. Anl. 15).

²⁹ Landratsamt Heidenheim, Drucksache 009/2016, S. 3 (s. Anl. 15).

³⁰ Engelken, 2009, S. 35.

³¹ Vgl. ebenda.

kommen können.³² Es wird hier auch vom Schutz der kommunalen Selbstverwaltung gesprochen.³³

- „Auch eine Transparenzfunktion ist dem Konnexitätsprinzip eigen, in der BWVerf besonders ausgeprägt durch das Erfordernis eines förmlichen Gesetzes für Aufgabenübertragungen.“³⁴ Auch hier spielt der Schutz der Kommunen eine große Rolle, für den Fall, dass sich das Land durch die Aufgabenübertragung selbst entlasten wollte.³⁵

In Bezug auf die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden hilft das Konnexitätsprinzip bei der Regulierung der Aufgabenverteilung und der Differenzierung der Zuständigkeiten. Durch das Konnexitätsprinzip werden die Zuständigkeiten und damit einhergehende Aufgabenverteilungen transparent und die Kommunen bleiben vor vermehrten Aufgabenübertragungen durch das Land geschützt. Damit bleibt das beschriebene dreiteilige System von Erstaufnahme, vorläufiger Unterbringung und Anschlussunterbringung geschützt und wird, ausgelöst durch das Konnexitätsprinzip, mit Regelungen über die Ausgaben der Kommunen versehen. Ein praxisnahes Beispiel des Konnexitätsprinzip stellt das FlüAG dar. In § 14 FlüAG ist zunächst geregelt, dass die Stadt- und Landkreise die Ausgaben für die den unteren Aufnahmebehörden obliegenden Aufgaben tragen. Durch die Regelung des § 15 FlüAG werden die Stadt- und Landkreise durch eine vom Land erstattete Pauschale finanziell entlastet. Die Pauschale beläuft sich bei Asylbewerbern und ihren Familienangehörigen nach § 15 Abs. 3 FlüAG auf 13.972 € im Jahr und erhöht sich jährlich um 1,5 %. In den Jahren 2015 und 2016 wurden die erstattungsfähigen Kosten nach dem FlüAG jedoch in Form einer sogenannten nachgelagerten Spitzabrechnung voll umfänglich von der Landesregierung erstattet.

Das Konnexitätsprinzip gewährleistet also, dass die Kommunen ihren Aufgaben im Bereich der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und

³² Vgl. Engelken, 2009, S. 35.

³³ Vgl. Kapitel 3.1 dieser Arbeit.

³⁴ Engelken, 2009, S. 36.

³⁵ Vgl. ebenda.

Asylsuchenden nachkommen können, ohne dabei finanziell in die Breddouille zu geraten. Der finanzielle Ausgleich vom Land wird durch die Pauschale aus § 15 FlüAG gesichert.

2.5 Aktuelle Entwicklungen im Asylbereich

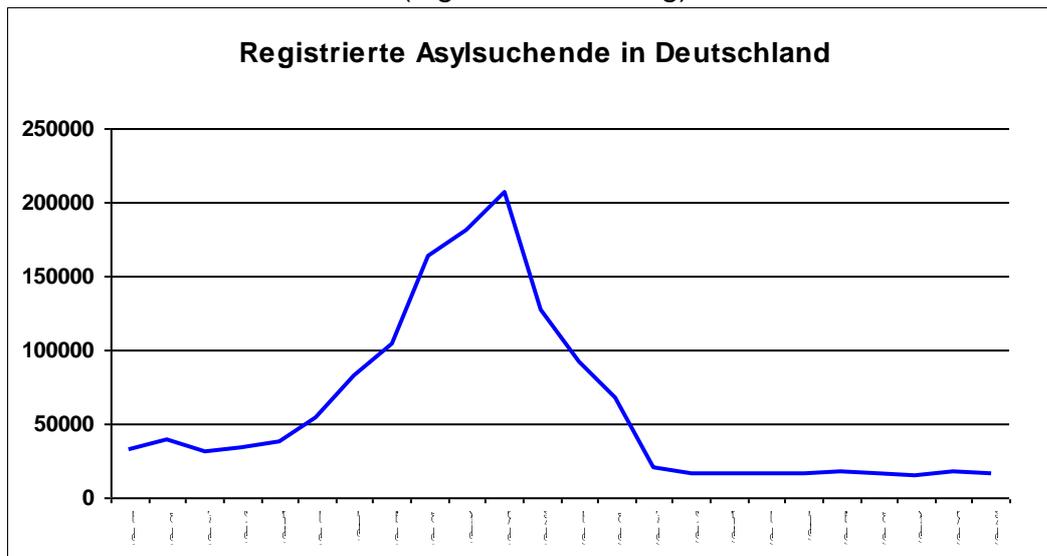
Der Zeitraum der nachfolgend dargestellten Statistiken beläuft sich jeweils hauptsächlich auf die monatlichen Zugangszahlen von Flüchtlingen und Asylsuchenden der Jahre 2015 und 2016, da im Jahr 2017 keine erwähnenswerten Änderungen mehr stattgefunden haben. Ziel dabei ist, vor allem die Hochzeit der angekommenen Flüchtlinge und Asylsuchenden Ende 2015 und den rasanten Rückgang der Zahlen im Frühjahr 2016 darstellen zu können. Grundlage der Statistik für Deutschland sind dabei die durch das sogenannte IT-System EASY (Erstaufnahme Asyl) erfassten Asylbegehrenden. Die Statistik für Baden-Württemberg wurde vom Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg erstellt und beruht auf den erfassten Zugängen von Flüchtlingen und Asylsuchenden an den baden-württembergischen Erstaufnahmeeinrichtungen. Das Diagramm für den Landkreis Heidenheim wurde vom Landratsamt Heidenheim selbst angefertigt und beruht auf der Anzahl der zur vorläufigen Unterbringung weiterverteilten Asylbewerber.

Grundsätzlich wird dabei die Entwicklung des schnellen Anstiegs der Zugänge an Flüchtlingen und Asylsuchenden, sowie des genauso rasanten Rückgangs der Zahlen deutlich. Dadurch sollen die notwendige Flexibilität und das sofortige Handeln in Bezug auf die Herausforderungen für den Landkreis Heidenheim aufgezeigt werden.

2.5.1 In Deutschland

Bereits bei den über das IT-System EASY erfassten Asylsuchenden in Deutschland wird die Entwicklung der Zahlen evident. Folgende Abbildung, basierend auf den Werten der Bundeszentrale für politische Bildung, zeigt dies auf.

Abbildung 5: Entwicklung der Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen in Deutschland (eigene Darstellung)



Quelle: Vgl. URL: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland> [14.08.2017], (s. Anl. 16, S. 4).

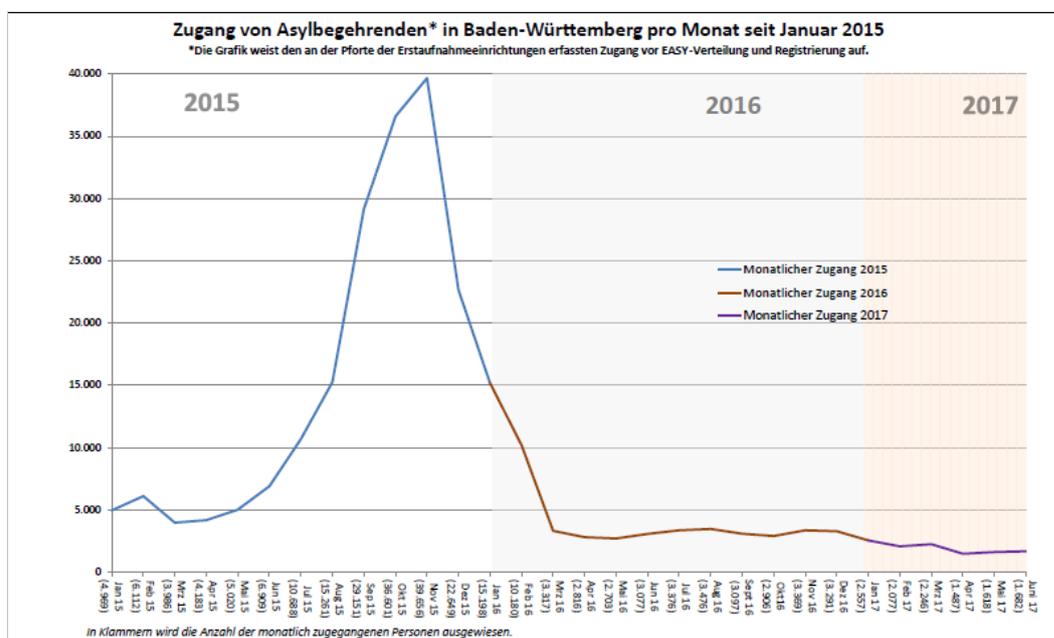
Innerhalb eines halben Jahres, von Juni 2015 bis November 2015, stieg die Zahl an registrierten Asylsuchenden von monatlich unter 50.000 auf monatlich über 200.000 an. Noch rasanter war der Rückgang von über 200.000 Asylsuchenden im November 2015 bis unter 30.000 im März 2016. Die Weiterverteilung auf die Bundesländer nach dem Königsteiner Schlüssel (für Baden-Württemberg ca. 12,967 %³⁶) wird in der nächsten Abbildung deutlich.

³⁶ Vgl. URL: http://www.bundesversicherungsamt.de/fileadmin/redaktion/Ausgleichfonds/Bekanntgabe_2017.pdf [07.08.2017], (s. Anl. 12).

2.5.2 In Baden-Württemberg

Auch bei den Zahlen für Baden-Württemberg ist der Anstieg und der Rückgang an Flüchtlingen und Asylsuchenden sofort erkennbar. Wie bei den Zahlen für Deutschland liegt die höchste Zahl an Zugängen im November 2015.

Abbildung 6: Entwicklung der Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen in Baden-Württemberg



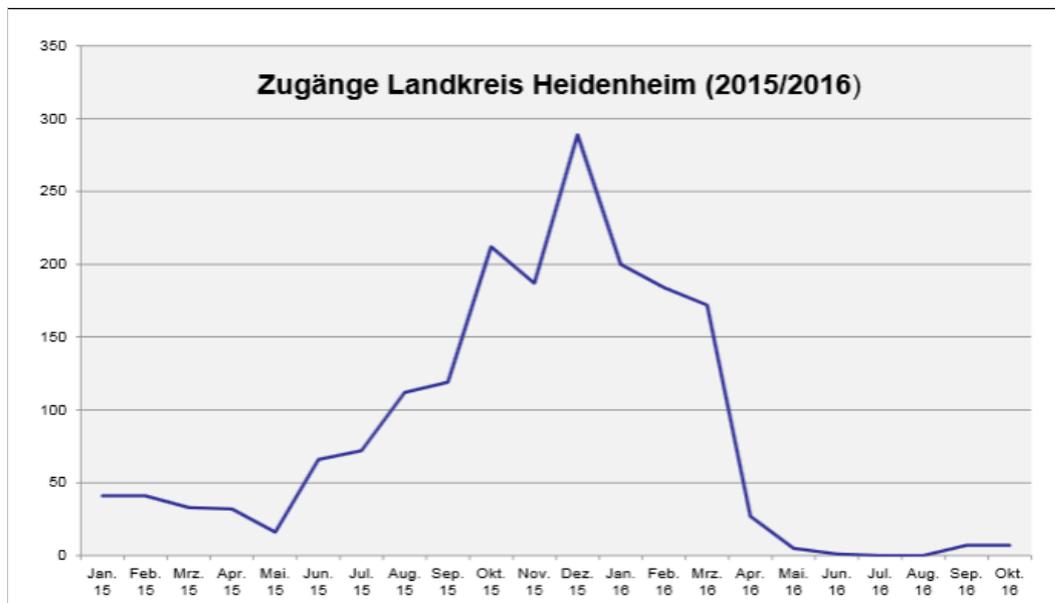
Quelle: Innenministerium BW, 2017, (s. Anl. 17).

Dass sich der monatliche Höchstwert mit knapp 40.000 über den 12,967 % des Königsteiner Schlüssels bewegt, liegt daran, dass die verwendeten Zahlen für die Statistik von Baden-Württemberg vor der Bereinigung durch die EASY-Verteilung zu Grunde gelegt wurden. Dennoch war auch in Baden-Württemberg der Rückgang bis März 2016 auf ca. 3.000 Asylbegehrende enorm. Die Zahlen sind weiter leicht rückläufig, sodass der monatliche Wert bis heute sogar unter 2.000 gesunken ist. Anhand der Weiterverteilung auf die Stadt- und Landkreise können nun abschließend die tatsächlichen Zahlen der im Landkreis Heidenheim angekommenen Flüchtlinge und Asylsuchenden analysiert werden.

2.5.3 Im Landkreis Heidenheim

Die Entwicklung der Zugänge an Asylbewerbern im Landkreis Heidenheim verläuft erneut vergleichbar mit den Entwicklungen in Deutschland und Baden-Württemberg ab. Die höchste Zahl an Zugängen liegt im Dezember 2015 bei knapp 300 Asylbewerbern.

Abbildung 7: Entwicklung der Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen im Landkreis Heidenheim



Quelle: Landratsamt Heidenheim, 2016, S. 3, (s. Anl. 18).

Der Höhepunkt der Entwicklung der Zugänge vollzieht sich einen Monat später als in Deutschland und Baden-Württemberg, da die Weiterverteilung auf die verschiedenen Stadt- und Landkreise eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Deshalb endet der rasante Rückgang auch erst einen Monat später im Mai 2016. Anhand den Entwicklungen im Landkreis Heidenheim wird deutlich, in welchem kurzen Zeitraum sowohl der Anstieg, als auch der Rückgang der Asylbewerberzahlen in der vorläufigen Unterbringung stattgefunden hat. Dadurch ist erkennbar, wie reaktionsschnell und flexibel die Herangehensweise des Landratsamtes Heidenheim bei den zu bewältigenden Herausforderungen in Bezug auf die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden sein musste.

3 Herausforderungen an eine kommunale Personalverwaltung

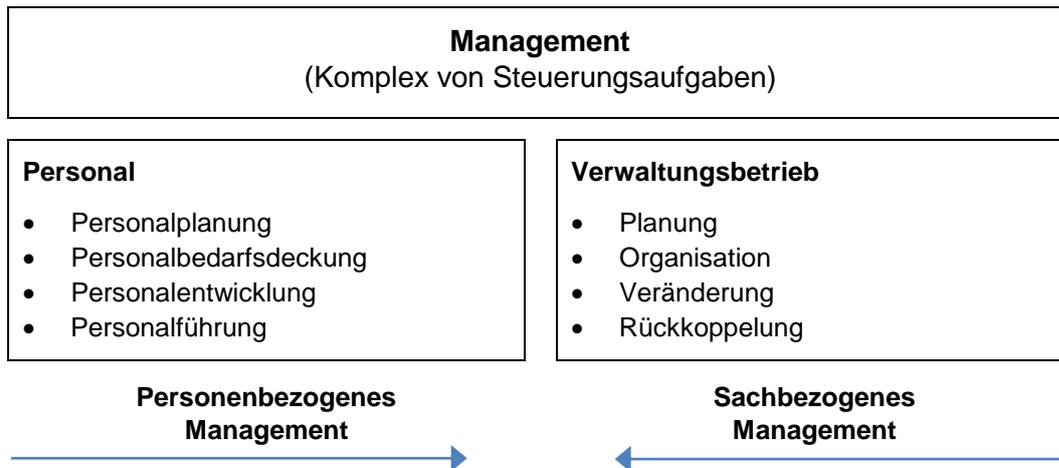
Die Herausforderungen, die durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden hervorgerufen werden, sind vielseitig und tangieren vor allem im kommunalen Bereich viele unterschiedliche Beteiligte. Daher werden nachfolgend die Herausforderungen beschrieben, die von einer kommunalen Personalverwaltung einen gezielten und flexiblen Handlungsbedarf und eine optimale Herangehensweise verlangen.

Zunächst werden die grundlegenden rechtlichen Operatoren für die selbständige und autarke Herangehensweise in Form der kommunalen Selbstverwaltung und der damit verbundenen Personalhoheit und Organisationshoheit einer Kommune beschrieben. Anschließend werden die Herausforderungen selbst, zum einen in personeller und zum anderen in organisatorischer Hinsicht, dargestellt. Dabei wird vor allem auf Herausforderungen eingegangen, die in der Landkreisverwaltung Heidenheim auch Problemstellungen hervorgerufen haben, um später die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim in Bezug auf die erläuterten Herausforderungen konkret analysieren und bewerten zu können.

Anhand der Definition des Managementbegriffs wird die Verknüpfung zwischen Personalmanagement und Organisation deutlich (s. Abbildung 8). Das personenbezogene Management im Bereich des Personalmanagements und das sachbezogene Management im Bereich der Verwaltungsorganisation entsprechen sich in einem Komplex an Steuerungsaufgaben. Die konkreten Vorgehensweisen beim Personalmanagement und der Verwaltungsorganisation werden in den entsprechenden Kapiteln³⁷ dieser Arbeit erläutert.

³⁷ Vgl. Kapitel 3.2 und 3.3 dieser Arbeit.

Abbildung 8: Managementbegriff (eigene Darstellung)



Quelle: Vgl. Hopp/Göbel, 2013, S. 14.

Der Komplex von Steuerungsaufgaben aus den Bereichen des Personals und des Verwaltungsbetriebs stellt die Gesamtheit des Managementbegriffs dar.

Bezüglich den durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden entstandenen Herausforderungen im Personalmanagement stehen vor allem die Bereiche des Personalbedarfs, des Personalbestands, der Personalgewinnung und der Personalplanung im Vordergrund. Die organisatorischen Herausforderungen umfassen die Bereiche der Verwaltungsstruktur und der organisatorischen Veränderungen.

Die konkreten Herausforderungen werden in Kapitel 5 dieser Arbeit erneut aufgegriffen, um die Fragestellung nach der Effektivität der Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim beantworten zu können.

3.1 Kommunale Selbstverwaltung und Personalhoheit

Der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung beschreibt nach Art. 28 Abs. 2 GG, dass „den Gemeinden [...] das Recht gewährleistet sein [muss], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. [...] Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.“ Neben dem Artikel im Grundgesetz spiegelt auch der Art. 71 Abs. 1 BWVerf das Recht der Selbstverwaltung für Gemeinden im Verhältnis mit dem Land Baden-Württemberg wider. Den Kommunen wird die Selbstverwaltung also sowohl durch den Bund, als auch durch das Land garantiert.

Rechtlich werden dabei die Kommunen zur eigenverantwortlichen Erfüllung von öffentlichen Aufgaben und zur Verantwortlichkeit für die gesamte öffentliche Verwaltung in ihrem jeweiligen Gebiet und im Rahmen der Gesetze befugt.³⁸ In politischer Hinsicht soll die bürgerschaftliche und staatsbürgerliche Selbstverwaltung und die ehrenamtliche Mitwirkung der Bürger an der Verwaltung gefördert werden, um der Verwaltungsbürokratie entgegenzuwirken und um die Entfremdung zwischen Staat und Bürger aufzuheben.³⁹

„Aus Interesse einer effektiven, bürgernahen und eigenständigen Erledigung der örtlichen Aufgaben gewähren Bund und Länder den Gemeinden eine Reihe von Zuständigkeiten (Hoheiten).“⁴⁰ Für die durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden entstandenen Herausforderungen spielen vor allem zwei dieser Hoheiten eine zentrale Rolle: Die Organisationshoheit und die Personalhoheit. Durch die Organisationshoheit kann die Kommune ihre inneren Verwaltungsstrukturen nach eigenem Ermessen regeln und dadurch auch organisatorische Änderungen vornehmen. Die Personalhoheit gibt den Kommunen das Recht, im Rahmen der Personalauswahl und der Personalplanung, sowie der Rege-

³⁸ Vgl. Universität Trier, 2008, S. 1, (s. Anl. 19).

³⁹ Vgl. ebenda.

⁴⁰ Ebenda, S. 2.

lung der Dienst- und Besoldungsverhältnisse in eigener Regie zu entscheiden. Nachfolgend werden die Herausforderungen in den Bereichen Personalmanagement und Organisation erörtert und in Kapitel 5 dieser Arbeit mit der Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim im Rahmen ihrer Personal- und Organisationshoheit verglichen.

3.2 Herausforderungen im Personalmanagement

Das Personal ist innerhalb einer Kommunalverwaltung gegenwärtig und auch in Zukunft die wichtigste Ressource,⁴¹ wodurch den entstandenen Herausforderungen im Bereich des Personalmanagements eine starke Bedeutung zukommt. Die folgende Definition von Hopp/Göbel zeigt die große Reichweite des Personalmanagements auf.

„Personalmanagement umfasst die Gesamtheit aller Ziele, Strategien und Instrumente, die das Leistungsvermögen, die Leistungsbereitschaft und das Verhalten der Führungskräfte und der Mitarbeiter prägen.“⁴²

Grundsätzlich kann das Personalmanagement in die Verhaltenssteuerung und die Systemgestaltung unterteilt werden.⁴³ Die „*Verhaltenssteuerung* ist gleichbedeutend mit Führung *des Personals*. [...] [Die] *Systemgestaltung*, meint Führungstätigkeiten *für* das Personal.“⁴⁴ Die Verhaltenssteuerung beinhaltet die zwei Komponenten der Mitarbeiterführung (Vorgesetzten-Funktionen) und der Systemhandhabung (Planung, Entscheidung und Kontrolle der Systemgestaltungsbereiche). Die Systemgestaltung umfasst zwei Systeme zur Lenkung der Verhaltenssteuerung und zur Verhaltenskonditionierung. Das System der Lenkung der Verhaltenssteuerung deckt zusammen mit der Systemhandhabung die primären Personalsysteme ab. Darunter fallen unter anderem die Personalforschung, die Personalbedarfsdeckung, die Personalfreisetzung, die Personalentwicklung sowie Arbeitsbedingungen (s. Abbildung 9).

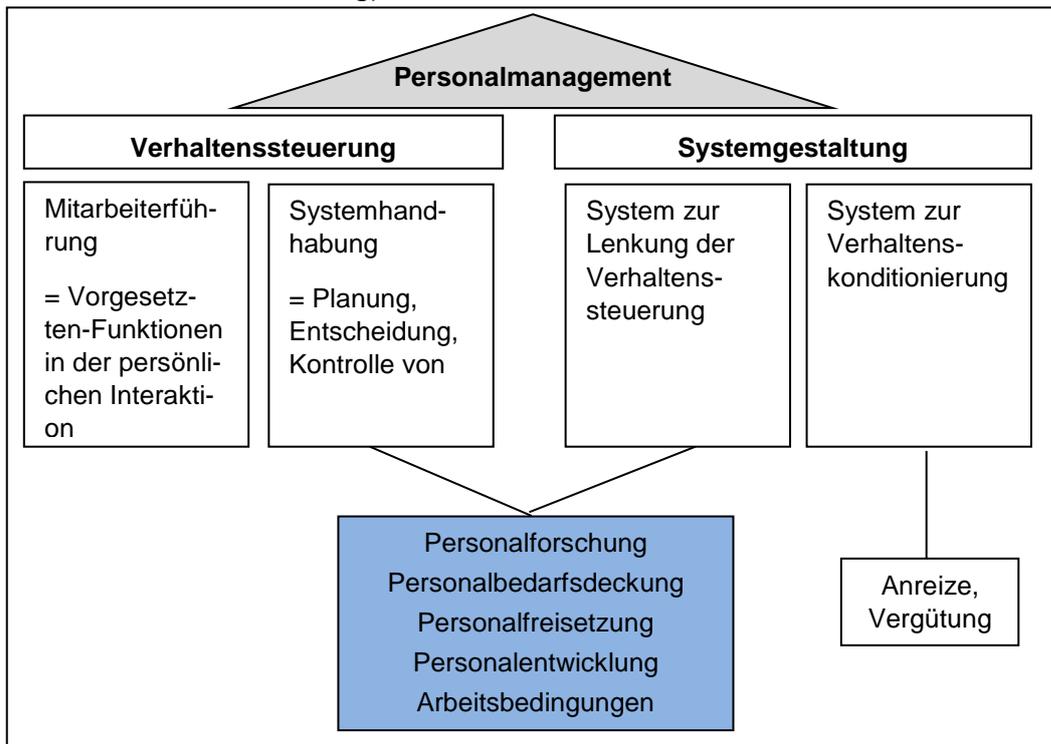
⁴¹ Vgl. Hopp/Göbel, 2013, S. 37.

⁴² Ebenda, S. 232.

⁴³ Vgl. Berthel/Becker, 2010, S. 16.

⁴⁴ Ebenda, S. 15.

Abbildung 9: Begriffszusammenhang des Personalmanagements (eigene Darstellung)



Quelle: Vgl. Berthel/Becker, 2010, S. 16.

Die in der Abbildung 9 blau markierten Begriffe stellen die primären Personalsysteme dar. Unter Personalbedarfsdeckung versteht man u. a. auch die Personalbeschaffung, die Personalauswahl und die Personaleinführung.⁴⁵ Von den primären Personalsystemen werden die sekundären Personalsysteme wie z. B. die Personalorganisation, die Personalplanung und Personalcontrolling, sowie die Personalverwaltung unterschieden.⁴⁶

Für die Definition der entstandenen Herausforderungen im personellen Bereich durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden wurden die Handlungsfelder Personalbedarf, Personalbestand, Personalgewinnung und Personalplanung gewählt, um eine breit gefächerte Grundlage für die Bewertung der Herangehensweise im Personalmanagement der Landkreisverwaltung Heidenheim zu schaffen. Diese vier Handlungsfelder werden im Folgenden definiert und es werden

⁴⁵ Vgl. Hopp/Göbel, 2013, S. 231.

⁴⁶ Vgl. ebenda.

entstandene Herausforderungen in den jeweiligen Handlungsfeldern dargestellt.

3.2.1 Personalbedarf

Bezüglich des Personalbedarfs spielt vor allem die Personalbedarfsplanung und eine damit verbundene genaue Personalbedarfsermittlung eine wichtige Rolle. Bei der Ermittlung des Personalbedarfs ist zwischen dem Brutto-Personalbedarf, also die Gesamtheit der benötigten Arbeitskräfte und dem Netto-Personalbedarf, also die zu beschaffenden Arbeitskräfte, zu unterscheiden.⁴⁷ „Unter der Planung des betrieblichen Personalbedarfs ist die Ermittlung des gegenwärtigen und zukünftigen Personal-Sollbestands zu verstehen, der zur Erreichung der betrieblichen Ziele erforderlich ist, spezifiziert in quantitativer, qualitativer und zeitlicher Hinsicht.“⁴⁸ Die Planung des Personalbedarfs ist eminent wichtig für die Entwicklung von Maßnahmen zur Vermeidung von Über- oder Unterdeckungen des Personalbestands.⁴⁹ Die quantitative Komponente umfasst hauptsächlich die Summe der benötigten Arbeitskräfte mit Blick auf den Brutto-Personalbedarf bzw. die festgestellte Unter- oder Überdeckung beim Netto-Personalbedarf. Die qualitative Komponente soll dafür sorgen, „dass die richtige Person am richtigen Platz sitzt [und] ist abhängig von einer sorgfältigen und zutreffenden Planung der Personalbedarfsqualität.“⁵⁰ Bei der zeitlichen Komponente werden drei zeitliche Perspektiven unterschieden: Die kurzfristige Planung (operative Planung) bis zu 2 Jahren, die mittelfristige Planung (taktische Planung) zwischen 3 und 5 Jahren und die langfristige Planung (strategische Planung) zwischen 5 und 10 Jahren.⁵¹ In Bezug auf das Handlungsfeld des Personalbedarfs können folgende Herausforderungen, ausgelöst durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden, definiert werden:

⁴⁷ Vgl. Berthel/Becker, 2010, S. 283.

⁴⁸ Ebenda.

⁴⁹ Vgl. ebenda.

⁵⁰ Ebenda, S. 284.

⁵¹ Vgl. Hopp/Göbel, 2013, S. 265.

- Wie musste die Personalbedarfsplanung an die steigende Zahl von Flüchtlingen und Asylsuchenden angepasst werden?
- Konnte der Personalbedarf bezüglich der unvorhersehbaren Zahl an Flüchtlingen und Asylsuchenden überhaupt richtig angepasst werden?
- Musste auch „verwaltungs-untypisches“ Personal, wie z. B. Krankenschwestern, eingestellt werden, um den qualitativen Aspekt der Personalbedarfsplanung abdecken zu können?

3.2.2 Personalbestand

Der Personalbestand steht in enger Verbindung zum Personalbedarf. Durch die Gegenüberstellung des zukünftigen Stellenbedarfs und des zukünftigen Personalbestands, kann der Personalbedarf im zugrunde gelegten Zeitraum bestimmt werden.⁵² Maßnahmen zur Ermittlung des Personalbestands können eine Altersstrukturanalyse oder ein Stellenbesetzungsplan sein. Ein Problem hinsichtlich der Ermittlung des Personalbestands sind umfassende Veränderungen des Personalbestands.⁵³ Sowohl Abgänge, wie Pensionierung, Kündigungen oder Krankheit, aber auch Zugänge, wie Rückkehr aus Beurlaubung oder Krankheit, Ende der Ausbildung mit Übernahme ins Arbeitsverhältnis oder verbindliche Einstellungsversprechen sind hierbei zu beachten.⁵⁴ Auch durch den Stellenplan wird der Personalbestand widerspiegelt. Durch die Verabschiedung des Haushaltsplans, einschließlich des Stellenplans, durch den Kreistag, wird der Stellenplan grundsätzlich statisch und nicht sofort spontan änderbar. Bezüglich der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden kann daher insbesondere folgende Herausforderung definiert werden:

- Wie konnte die Statik des Stellenplans umgangen werden, um den Personalbestand zu erweitern?

⁵² Vgl. Gourmelon/Hoffmann, 2017, S. 7.

⁵³ Vgl. Berthel/Becker, 2010, S. 290.

⁵⁴ Vgl. ebenda.

3.2.3 Personalgewinnung

Die Personalgewinnung setzt sich zum einen aus der Personalbeschaffung und zum anderen aus der Personalauswahl zusammen.

„Unter Personalbeschaffung ist die Suche und Bereitstellung von Personalressourcen zu verstehen, die der Deckung von Personalbedarf (entweder Ersatz- oder Neubedarf) dient.“⁵⁵ „Zu unterscheiden sind dabei Maßnahmen, die sich auf bereits vorhandenes Personal (interne Personalbeschaffung), und solche, die sich auf neu zu beschaffendes Personal beziehen (externe Personalbeschaffung).“⁵⁶ Die interne Personalbeschaffung kann entweder mit Maßnahmen erfolgen, bei denen sich das bisherige Dienst- bzw. Beschäftigungsverhältnis ändert (wie z. B. Umsetzungen, Übernahme von Auszubildenden oder Umwandlung von befristete in unbefristete Arbeitsverhältnisse) oder bei denen das Dienst- bzw. Beschäftigungsverhältnis bestehen bleibt (wie z. B. bei Überstunden, Urlaubsverschiebungen oder Erhöhung des Qualifikationsniveaus).⁵⁷ Die externe Personalbeschaffung hingegen soll der kurz- bis mittelfristigen Deckung des aktuellen Personalbedarfs an Mitarbeitern, sowie einem langfristigen Erschließen externer Mitarbeiterpotenziale dienen.⁵⁸ Sie erfolgt durch gezielte Anwerbung von Mitarbeitern auf dem Arbeitsmarkt.

Die Personalauswahl im engeren Sinne beschreibt lediglich den Vorgang der Auswahl, der als Strategie verstanden wird, bei der konkret eine Person nach ihrer Geeignetheit einer Stelle zugeordnet werden kann.⁵⁹ Dabei spielt vor allem die Qualifikation der Bewerber in Bezug auf die vakanten Stellen eine wichtige Rolle. Nachfolgend werden vom Handlungsfeld Personalauswahl Herausforderungen in Bezug auf die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden definiert:

⁵⁵ Berthel/Becker, 2010, S. 303.

⁵⁶ Gourmelon/Hoffmann, 2017, S. 7.

⁵⁷ Vgl. Berthel/Becker, 2010, S. 304.

⁵⁸ Vgl. ebenda, S. 306.

⁵⁹ Vgl. Skibba, 2006, S. 4.

- Erfolgt die Personalgewinnung intern und extern in gleichem Maße?
- Wie wird die Qualifikation der im schnellen Personalauswahlverfahren eingestellten Mitarbeiter sichergestellt?

3.2.4 Personalplanung

Die Personalplanung nimmt „gedanklich künftige Handlungen, Ereignisse oder Veränderungen vorweg, die verschiedenen Handlungsalternativen werden ermittelt und analysiert.“⁶⁰ Grundsätzlich ist Planung in allen aufgezeigten Handlungsfeldern des Personalmanagements Voraussetzung für dort jeweils systematische und vorbereitete Arbeitsvorgänge.⁶¹ Es kann zwischen qualitativer und quantitativer Personalplanung differenziert werden. „Die qualitative Personalplanung beschäftigt sich insbesondere mit vorausschauenden Analysen und Planungen der vorhandenen wie notwendigen Qualifikationen der Mitarbeiter sowie mit der Qualifizierung und der Personalbeschaffung.“⁶² Die quantitative Personalplanung beschäftigt sich mit den Fragen, wie viele Mitarbeiter nach Anzahl und Art benötigt werden, wie viele davon ersatzweise oder zusätzlich beschafft werden müssen und wie viele davon eventuell freizusetzen sind.⁶³

Dadurch werden auch die Unterscheidung von befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen, sowie Verbeamtungen auf den Plan gerufen. Befristete Arbeitsverhältnisse enden nach vertraglich geregelter Zeitablauf oder nach Zweckerreichung auf Grundlage des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG), während unbefristete Arbeitsverhältnisse und Verbeamtungen die Existenz einer freien Planstelle voraussetzen.⁶⁴

Auch der, durch die im Jahr 2015 erhöhte Zahl an Asylbewerbern, vermehrte Einsatz von freiwillig Tätigen (ehrenamtlich Engagierte) ist mittelbar Teil der Personalplanung.⁶⁵ Mit dem Begriff ehrenamtliches Engagement wird die unentgeltlich erbrachte Aktivität von engagierten Bürgern in

⁶⁰ Horsch, 2000, S. 1.

⁶¹ Vgl. Berthel/Becker, 2010, S. 212.

⁶² Ebenda, S. 214.

⁶³ Vgl. ebenda, S. 215.

⁶⁴ Vgl. Gourmelon/Hoffmann, 2017, S. 10.

⁶⁵ Vgl. ebenda.

traditionellen Arbeitsfeldern von Verbänden und Organisationen bezeichnet.⁶⁶ Durch bürgerschaftliches Engagement und ehrenamtliche Arbeit wird laut einer Umfrage (350 teilnehmende Kommunen in Deutschland) die Flexibilität in der Aufgabenerledigung sichergestellt.⁶⁷ Bezüglich der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden können folgende Herausforderungen im Handlungsfeld Personalplanung definiert werden:

- Inwiefern wird ehrenamtliches Engagement in die Deckung des Personalbedarfs mit eingeplant und wie wird dabei das Verhältnis Hauptamt – Ehrenamt koordiniert?
- Wurde zur Deckung des Personalbedarfs auch Personal verbeamtet oder unbefristet eingestellt?
- Wie konnte Personal gewonnen werden, das Befristungen akzeptiert und wie wurden die Befristungen gerechtfertigt?

3.3 Organisatorische Herausforderungen

Eine allgemein gehaltene und sich bewährte Definition des Organisationsbegriffes ist insofern nicht sinnvoll anzubringen, da sich der Begriff der Organisation vielseitig verstehen lässt. Grundsätzlich hat sich die Unterteilung des Organisationsbegriffes in drei begriffliche Bereiche etabliert. Zunächst kann Organisation als Tätigkeit angesehen werden, bei der eine Gesamtaufgabe zielorientiert und strukturiert geordnet wird (funktionaler Organisationsbegriff).⁶⁸ Des Weiteren kann Organisation als ein Instrument der Zielerreichung bezeichnet werden (instrumentaler Organisationsbegriff) und als drittes stellt Organisation das Ergebnis der organisatorischen Aufgabenerledigung dar (institutioneller Organisationsbegriff).⁶⁹

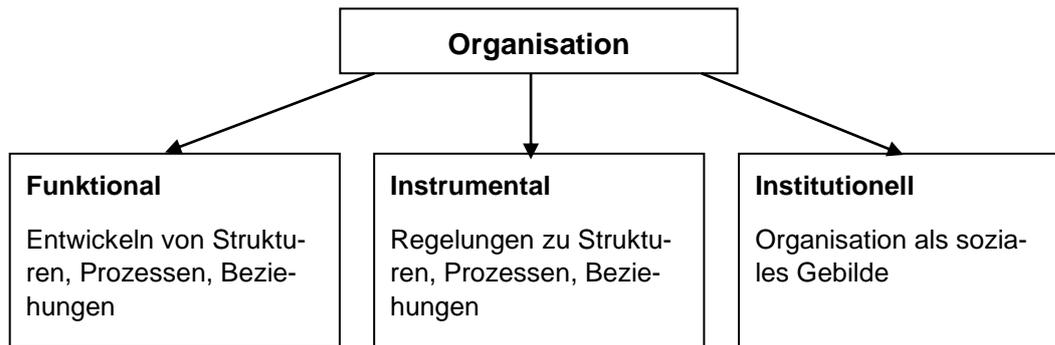
⁶⁶ Vgl. Han-Broich, 2011, S. 65.

⁶⁷ Vgl. Kienbaum, 2016, S. 11, (s. Anl. 20).

⁶⁸ Vgl. Hopp/Göbel, 2013, S. 130.

⁶⁹ Vgl. ebenda.

Abbildung 10: Organisationsbegriffe (eigene Darstellung)



Quelle: Vgl. Siepmann/Siepmann, 2004, S. 3.

Nachfolgend werden hauptsächlich der funktionale und der instrumentale Organisationsbegriff zur weiteren Betrachtungsweise der organisatorischen Herausforderungen durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden herangezogen. Der funktionale Organisationsbegriff „ist in diesem Fall identisch mit dem sogenannten *Organisieren*.“⁷⁰ Dabei geht es um die organisatorische Erledigung von anfallenden Aufgaben innerhalb der Verwaltungsstruktur.⁷¹ Die Planung der Verwaltungsstruktur zählt zusammen mit der Planung von Aufgaben und der Gestaltung der Arbeit zu den Instrumenten des Organisierens.⁷² Der Aufbau einer Verwaltungsstruktur gewährleistet eine arbeitsteilige und zugleich koordinierte Aufgabenerledigung und ist daher für die Zielerreichung einer Behörde unerlässlich. Beim instrumentalen Aspekt geht es um die Optimierung der laufenden Arbeit, die Verwaltung leistungsfähig zu gestalten und zu erhalten.⁷³

In der nachfolgenden Darstellung der organisatorischen Herausforderungen wird insbesondere auf die Verwaltungsstruktur in Verbindung mit der Linienorganisation und Querschnittseinheiten, sowie auf die organisatorischen und strukturellen Veränderungen durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden hinsichtlich der Aufbauorganisation und der Wirkung von Projektorganisationen eingegangen.

⁷⁰ Hopp/Göbel, 2013, S. 130, zitiert bei: Siedenbiedel, G., 2010, S. 3.

⁷¹ Vgl. Kapitel 3.3.1 dieser Arbeit.

⁷² Vgl. Siepmann/Siepmann, 2004, S. 31.

⁷³ Vgl. ebenda, S. 9.

3.3.1 Verwaltungsstruktur

Die Verwaltungsstruktur ist hinsichtlich der Aufgabenerledigung einer Verwaltung, also durch Handeln ein vorgegebenes Ziel (z. B. durch Gesetz) zweckgebunden zu erreichen,⁷⁴ die Gesamtheit aller Stellen. Die Stelle ist dabei die kleinste Organisationseinheit der Verwaltung⁷⁵ und definiert sich „durch die dauerhafte Übertragung von sinnvoll zusammengefassten Teilaufgaben auf eine oder mehrere gedachte Personen.“⁷⁶ Die Verwaltungsstruktur kennzeichnet sich durch Unterteilung der Aufgabebereiche in Stellen für Sachbearbeiter, Unterstützungskräfte und Leitungsstellen, während diese Zuordnung der Stellen in der Linienorganisation erfolgt, aber auch ergänzt wird durch Zentralstellen (Querschnittseinheiten) und Projektorganisationen.⁷⁷ „Die Linienorganisation sorgt mit verlässlichen Strukturen und klaren Zuständigkeiten für ein hohes Maß an Stabilität“⁷⁸ und hat sich daher in der Verwaltung bewährt. Sie umfasst die „stufenweise aufgebaute Ordnung der Verwaltung, die auf dem Prinzip der vertikalen Über- und Nachordnung von Stellen zueinander beruht (Hierarchie).“⁷⁹

Nachfolgend werden organisatorische Herausforderungen aufgezeigt, die auf die materiellen Probleme durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden zurückzuführen sind und organisatorisch in der Linienorganisation bewältigt werden können. Die eigentlichen Änderungen in der Verwaltungsstruktur und organisatorische Methoden außerhalb der Linienorganisation werden in Kapitel 3.3.2 dieser Arbeit aufgezeigt.

- Wie wurde die Beschaffung von Gebäuden für die Gemeinschaftsunterkünfte angegangen?
- Wie wurde mit dem Mehrbedarf an Arbeitsplätzen und Arbeitsmittel umgegangen?

⁷⁴ Vgl. Siepmann/Siepmann, 2004, S. 13.

⁷⁵ Vgl. ebenda, S. 56.

⁷⁶ Vgl. Hopp/Göbel, 2013, S. 142.

⁷⁷ Vgl. Siepmann/Siepmann, 2004, S. 56.

⁷⁸ KGSt, 2016, S. 8, (s. Anl. 21).

⁷⁹ Siepmann/Siepmann, 2004, S. 58.

3.3.2 Organisatorische Veränderungen

Der Aufbau der Verwaltungsstruktur erfolgt durch die bereits erwähnten Organisationseinheiten. Eine Organisationseinheit zeichnet sich durch eine dauerhafte Aufgabenbündelung, einen versachlichten Personenbezug, die Zuweisung von Kompetenzen und durch Verantwortungsübertragung aus.⁸⁰ Da die Verwaltung jedoch zunehmend Aufgaben zu erfüllen hat, die die Leistungsfähigkeit einzelner Organisationseinheiten überfordern,⁸¹ ist es oft notwendig, die Verwaltungsstruktur den anstehenden Aufgaben anzupassen, also zu verändern oder zu ergänzen. Die Veränderungen sind dabei meist das Zusammenfassen mehrere Organisationseinheiten oder die Verschiebung von Organisationseinheiten in einen neu geschaffenen Bereich. Für die Ergänzungen der Linienorganisation gibt es viele Möglichkeiten, die je nach Bedarf genutzt werden können. „Beispiele sind Projektgruppen, Stabsstellen für Integration und Migration, Ämter und Fachbereiche für Flüchtlingsangelegenheiten, die Etablierung von Task-Forces sowie die Aktivierung und der Ausbau von Krisenstäben.“⁸² Durch diese sogenannte Projektorganisation wird eine gewisse Flexibilität „mit einer Konzentration auf wesentliche Inhalte, einer konsequenten Ausrichtung der Ziele und interdisziplinär zusammengesetzten Teams, gewährleistet.“⁸³ Veränderungen in der Verwaltungsstruktur sind bei solch komplexen und unberechenbaren Aufgaben wie der Unterbringung und der Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden durchaus hilfreich. Auch bei der bereits erwähnten Umfrage sehen 43 % der befragten Kommunen aufgrund der Flüchtlingssituation Veränderungsbedarfe in der Verwaltungsstruktur als erforderlich.⁸⁴ Daher wurden folgende organisatorisch und strukturell bedingten Herausforderungen definiert:

⁸⁰ Vgl. Hopp/Göbel, 2013, S. 139 f.

⁸¹ Vgl. Siepmann/Siepmann, 2004, S. 65.

⁸² KGSt, 2016, S. 3, (s. Anl. 21).

⁸³ Ebenda, S. 8.

⁸⁴ Vgl. Kienbaum, 2016, S. 7, (s. Anl. 20).

- Inwiefern waren strukturelle Veränderungen der Verwaltungsstruktur, insbesondere des zuständigen Bereichs notwendig und hilfreich?
- Wurde die Linienorganisation ergänzt und wie wurde dabei vorgegangen?

4 Methodik der Fallstudie für die Landkreisverwaltung Heidenheim

Die Fallstudie zählt zu den Methoden der qualitativen Forschung. Unter der Fallstudie versteht man die Konzentration einer Untersuchung auf einen oder mehrere Fälle. Dabei soll der zu untersuchende Gegenstand realistisch und praxisnah betrachtet werden und mit der Wirklichkeit der theoretischen Basis analytisch abgeglichen werden. Die theoretische Basis wird für das praktische Handeln und als Grundlage der Reflektion genutzt. Das Ziel der Fallstudie ist dabei, ein qualitatives, ganzheitliches Bild der sozialen Wirklichkeit zu liefern. Der Vorteil der Methode liegt in der Praxisnähe. Die Anwendung der Fallstudie kann je nach Intension auf einer Person, einer Institution, einem Programm oder einem Ereignis liegen.⁸⁵ In vorliegendem Fall handelt es sich mit der Betrachtung der Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim, um eine Fallstudie einer Institution. Mögliche Instrumente der Fallstudie einer Institution sind Vergleiche zu anderen Institutionen oder die praxisnahe Ausforschung der Institution durch Experteninterviews. Die im Zuge dieser Bachelorarbeit durchgeführte Fallstudie beruht sowohl auf Experteninterviews, als auch auf einem Vergleich zu einer weiteren Landkreisverwaltung. Nachfolgend wird die genaue methodische Vorgehensweise erläutert.

4.1 Methodische Vorgehensweise

Zunächst wurden die theoretischen Grundlagen im Personalmanagement und in der Organisation dazu genutzt, realitätsnahe Herausforderungen

⁸⁵ Vgl. Maheswaran, 2005, S. 3 ff.

durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden zu definieren. Bereits bei diesen Definitionen wurde der Abgleich mit der Landkreisverwaltung Heidenheim getätigt, um die Herangehensweise passend zu jeder Herausforderung bewerten zu können. Als Bewertungsmaßstab wurde die Effektivität gewählt.⁸⁶

Anhand der Durchführung zweier Experteninterviews, die als Leitfadeninterview⁸⁷ gestaltet wurden, konnte die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim in Bezug auf die definierten Herausforderungen dargestellt werden. Die Experteninterviews wurden mit Frau Maria Pelger, Leiterin des Stabsbereiches Migration und Ehrenamt im Landratsamt Heidenheim und mit Herrn Peter Polta, ELB und Dezernent der Stabsbereiche Verwaltung und Migration im Landratsamt Heidenheim geführt. Dadurch wurde ein klares und abrufbares Wissen in Bezug auf das Thema der Bachelorthesis, welches ein Experte vorweisen sollte,⁸⁸ gewährleistet. Die Experteninterviews wurden im Landratsamt Heidenheim geführt. Da die beiden Experteninterviews als Audio-Dateien^{89,90} aufgenommen wurden, wurden mit den Experten jeweils sogenannte Interviewverträge^{91,92} geschlossen, um den Datenschutz der Audio-Dateien sicherzustellen. Es wurde die Methode des Leitfadeninterviews gewählt, da das Ziel der Datenerhebung, konkrete Aussagen über einen Gegenstand,⁹³ in diesem Fall die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim, zu erhalten, war. Die beiden Interviewten konnten in Bezug auf ihre Funktion als Experten für bestimmte Handlungsfelder die Herangehensweisen der Landkreisverwaltung Heidenheim konkret darstellen und erläutern. Die Ergebnisse wurden ausgewertet,⁹⁴ mit den definierten Herausforderungen verglichen und anschließend auf ihre Effektivität hin bewertet.

⁸⁶ Vgl. Kapitel 5.1 dieser Arbeit.

⁸⁷ Interviewleitfaden Landratsamt Heidenheim (s. Anl. 22).

⁸⁸ Vgl. Mayer, 2008, S. 41.

⁸⁹ Audio-Datei des Experteninterviews mit Maria Pelger (s. Anl. 8).

⁹⁰ Audio-Datei des Experteninterviews mit Peter Polta (s. Anl. 23).

⁹¹ Interviewvertrag Maria Pelger (s. Anl. 24).

⁹² Interviewvertrag Peter Polta (s. Anl. 25).

⁹³ Vgl. Mayer, 2008, S. 37.

⁹⁴ Vgl. Kapitel 4.2 dieser Arbeit.

Ein weiterer Schritt der Fallstudie war, einen Vergleich zu einer anderen Landkreisverwaltung herzustellen. Dabei wurde zunächst hinsichtlich der ländlichen Struktur und der Vorgehensweisen in Bezug auf die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden ein mit Heidenheim vergleichbarer Landkreis ausgewählt. Am passendsten erwies sich dabei der Landkreis Schwäbisch Hall. Der Leiter des Fachbereiches Personal, Franz Fuchs, wurde kontaktiert und um die Durchführung eines Experteninterviews gebeten. Auf Wunsch von Franz Fuchs wurde das Experteninterview nicht persönlich, sondern lediglich telefonisch durchgeführt. Daher konnte auch keine Audio-Datei des Experteninterviews erstellt werden. Um die beiden Herangehensweisen vergleichen zu können, wurde der Interviewleitfaden⁹⁵ für die Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall, dem der Landkreisverwaltung Heidenheim angepasst. Durch einheitliche Fragen wurden beide Herangehensweisen gleichermaßen abgedeckt. Die Ergebnisse des Experteninterviews mit Franz Fuchs wurden in einem Protokoll⁹⁶ erfasst und ebenfalls ausgewertet.⁹⁷

Anschließend wurden die Herangehensweisen der Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall mit denen der Landkreisverwaltung Heidenheim verglichen. Daraus konnten Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet werden und Empfehlungen für die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim erstellt werden.

4.2 Auswertung der Experteninterviews

Sowohl die beiden Audio-Dateien der Interviews mit den Experten der Landkreisverwaltung Heidenheim, als auch das Protokoll des Interviews mit dem Experten der Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall wurden zunächst unter Verwendung der folgenden Transkriptionsregeln nach Kuckartz u. a. transkribiert:⁹⁸

⁹⁵ Interviewleitfaden Landratsamt Schwäbisch Hall (s. Anl. 26).

⁹⁶ Protokoll des Experteninterviews mit Franz Fuchs (s. Anl. 27).

⁹⁷ Vgl. Kapitel 4.2 dieser Arbeit.

⁹⁸ Vgl. Kuckartz u. a., 2008, S. 27 f.

1. Es wurde wörtlich transkribiert, also nicht lautsprachlich oder zusammenfassend (Dialekte werden nicht transkribiert).
2. Die Sprache und Interpunktion wurde leicht geglättet, d. h. an das Schriftdeutsch angepasst.
3. Eigentlich werden alle Angaben, die einen Rückschluss auf eine befragte Person erlauben, anonymisiert. Dies war aufgrund der Interviewverträge nicht notwendig.
4. Längere Pausen wurden durch Auslassungspunkte markiert. Besonders betonte Begriffe wurden durch Unterstreichung gekennzeichnet.
5. Zustimmende oder bestätigende Lautäußerungen (Mhm, Aha etc.) wurden nicht mit transkribiert.
6. Einwürfe der jeweils anderen Person wurden in Klammern gesetzt.
7. Lautäußerungen wie Lachen oder Seufzen wurden in Klammern notiert.
8. Eigentlich wird die interviewende Person mit einem I und die befragte Person mit einem B gekennzeichnet. Dies wurde unter Verwendung unterschiedlicher Farben übersichtlicher gestaltet.
9. Bei einem Sprecherwechsel wurde eine Lücke gelassen, um die Lesbarkeit zu erhöhen.

Anschließend wurden die Transkriptionen in einer Synopse dargestellt, um in der zweiten Spalte der Synopse die tatsächlich relevanten und wichtigen Aussagen der Befragten zusammenfassen zu können. Eine Synopse stellt eine vergleichende Übersicht und Gegenüberstellung mehrerer Ergebnisse dar (s. Abbildung 11). Durch die drei Synopsen^{99,100,101} wurden die Ergebnisse der Experteninterviews übersichtlich erfasst und ausgewertet.

⁹⁹ Synopse des Experteninterviews mit Maria Pelger (s. Anl. 7).

¹⁰⁰ Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta (s. Anl. 28).

¹⁰¹ Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs (s. Anl. 29).

Abbildung 11: Beispiel einer Synopse zur Darstellung der Experteninterviews (eigene Darstellung)

<ul style="list-style-type: none"> • Interviewer • Befragter 	
Transkription des Experteninterviews	Wichtige Aussagen des Experten
Fragen Antworten	Zusammenfassung der Ergebnisse

Anhand der gewonnenen Ergebnisse wurde die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim aufgezeigt und bewertet. Anschließend erfolgte der Vergleich zur Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall. Im nachfolgenden Kapitel 5 wurden die Ergebnisse dann mit Blick auf die entstandenen Herausforderungen analysiert und auf ihre Effektivität hin bewertet.

5 Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim

Um die Fragestellung nach der Effektivität der Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim beantworten zu können, werden nachfolgend die personellen und organisatorischen Herausforderungen aus Kapitel 3.2 und Kapitel 3.3 dieser Arbeit mit den Vorgehensweisen der Landkreisverwaltung Heidenheim verglichen und bewertet.

Einleitend wird dabei zunächst der Unterschied zwischen Effektivität und Effizienz erläutert, um darzustellen, warum sich die Fragestellung dieser Arbeit auf die Effektivität der Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim beschränkt. Anschließend werden die tatsächlichen Herangehensweisen anhand der Experteninterviews mit Maria Pelger und Peter Polta analysiert.

5.1 Effektivität und Effizienz

Die Effektivität stellt eine im Verhältnis zum Einsatz hohe Leistung dar. Sie betrachtet dabei jedoch nicht die formale Beziehung von Ergebnis zu Kosten, sondern das Ergebnis in Beziehung zu der damit angestrebten Wirkung.¹⁰² Effektivität bedeutet, das Richtige zu tun und dadurch ein sinnvolles Ziel zu erreichen.¹⁰³

Die Effizienz oder auch Wirtschaftlichkeit, beschreibt eine Organisation, bei der das Verhältnis von Ergebnis (Ertrag) des Handelns zu den eingesetzten Ressourcen möglichst positiv ist. Entweder soll das Ziel mit möglichst geringem Mitteleinsatz erreicht werden (Minimalprinzip) oder mit gegebenen Mitteln das Ziel so perfekt wie möglich erreicht werden (Maximalprinzip).¹⁰⁴ Effizienz bedeutet, es richtig zu tun und dadurch das Ziel sinnvoll zu erreichen.¹⁰⁵

Nachfolgend wird die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim deshalb auf ihre Effektivität hin geprüft, da die tatsächliche Wirkung der Herangehensweise in Bezug auf die entstandenen Herausforderungen dargestellt werden soll.

5.2 Personalmanagement im Landratsamt Heidenheim

Die Landkreisverwaltung Heidenheim war im Bereich des Personalmanagements durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden in den Handlungsfeldern Personalbedarf, Personalbestand, Personalgewinnung und Personalplanung gefordert, flexibel und effektiv zu handeln. Nachfolgend werden die Herangehensweisen im Personalmanagement hauptsächlich anhand des Experteninterviews mit Peter Polta dargestellt und bewertet. Da Peter Polta als ELB auch Stellvertreter des Landrats ist und er als Dezernent für die Stabsbereiche Verwaltung und Migration sowohl für den Stabsbereich Migration und Ehrenamt,

¹⁰² Vgl. Siepmann/Siepmann, 2004, S. 10.

¹⁰³ Vgl. Berthel/Becker, 2010, S. 9.

¹⁰⁴ Vgl. Siepmann/Siepmann, 2004, S. 10.

¹⁰⁵ Vgl. Berthel/Becker, 2010, S. 9.

als auch für den Stabsbereich Personal zuständig ist, verfügt er über außerordentliches Wissen zu diesen Themenkomplexen. Als größte Herausforderung im Bereich des Personalmanagements nennt er zu Beginn des Interviews die schnelle und flexible Aufstockung und Anpassung des Personals.¹⁰⁶ Das Landratsamt Heidenheim organisierte die Aufstockung des Personals in einem Dreiklang: Unterteilt in die Bereiche Wohnheimleitung und Sachbearbeitung (Verwaltung), Betreuung (Sozialpädagogik) und Facility Management (Hausmeister) wurde das Personal entsprechend aufgestockt und angepasst,¹⁰⁷ wodurch eine übersichtliche und konsequente Personalplanung in Angriff genommen werden konnte.

Nun werden die in Kapitel 3.2 dieser Arbeit definierten Herausforderungen im Personalmanagement mit der Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim verglichen. Die Bewertung der Herangehensweise mit Blick auf die Effektivität erfolgt stets nach jedem bearbeiteten Handlungsfeld.

5.2.1 Personalbedarf

Hinsichtlich des Personalbedarfs wird die Herangehensweise in Bezug auf die drei Herausforderungen der *Anpassung der Personalbedarfsplanung*, der *Realisierbarkeit der Personalbedarfsplanung*, sowie der *Einstellung von „verwaltungs-untypischem“ Personal* dargestellt.

- Bezüglich der Anpassung der Personalbedarfsplanung war ein permanentes Nachsteuern notwendig, da es sich bei der Personalbedarfsplanung um einen laufenden Prozess handelt, der immer abhängig von den tatsächlichen Flüchtlingszahlen war.¹⁰⁸ Des Weiteren musste beachtet werden, dass sich der Personalbedarf nicht nur im Stabsbereich Migration und Ehrenamt erhöhte, sondern auch in Bereichen wie dem Jugendamt (z. B. im Allgemeinen Sozialen Dienst) und sämtlichen Querschnittseinheiten. Um eine strukturierte Personalbedarfsplanung

¹⁰⁶ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 3, (s. Anl. 28).

¹⁰⁷ Vgl. ebenda.

¹⁰⁸ Vgl. ebenda, S. 10.

zu gewährleisten, wurde der Personalbedarf in dem bereits erwähnten Dreiklang definiert. Durch die Unterteilung des Personalbedarfs in Verwaltung, Sozialpädagogik und Hausmeister konnte bei der Personalauswahl konkret differenziert werden. Des Weiteren wurden auch in Zusammenarbeit mit den Stabsbereichen Personal und Organisation Berechnungsmatrixen entwickelt, anhand derer die Arbeitsvorgänge entsprechend der Flüchtlingszahlen berechnet werden konnten.¹⁰⁹ Dadurch konnte der Personalbedarf permanent und effektiv angepasst werden.

- Die Frage, ob die Planung des Personalbedarfs aufgrund der Unkontrollierbarkeit der Flüchtlingszahlen überhaupt möglich war, beantwortete Peter Polta zunächst mit den dabei bestehenden Vorteilen des Landkreises Heidenheim. Dadurch, dass der Landkreis Heidenheim ein „kleiner, schlagkräftiger Landkreis“¹¹⁰ ist und Peter Polta als Dezernent der Stabsbereiche Verwaltung und Migration über den direkten Zugriff auf die Querschnittseinheiten wie Personal, Organisation und Informationstechnik verfügt, konnte flexibel geplant werden.¹¹¹ Die Unerlässlichkeit der flexiblen Planung erläuterte Peter Polta an einem konkreten Beispiel aus dem Oktober 2015: Bei damals stark ansteigenden Flüchtlingszahlen bestand ein enormer Engpass bezüglich des Personals. Es wurden Personen aus anderen Bereichen temporär für vier bis sechs Wochen in der Flüchtlingshilfe eingesetzt, um diesen kurzfristigen Engpass stemmen zu können. Ansonsten wäre im Bereich Verwaltung niemand in den größeren Gemeinschaftsunterkünften vor Ort gewesen.¹¹² Auch hier konnte einer großen Herausforderung effektiv begegnet werden.
- In Bezug auf die Einstellung von „verwaltungs-untypischem“ Personal wurde zunächst angeführt, dass eine Landkreisverwaltung allgemein über eine große Spannbreite verfüge, was die verschiedenen Qualifika-

¹⁰⁹ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 9 f., (s. Anl. 28).

¹¹⁰ Ebenda, S. 10.

¹¹¹ Vgl. ebenda.

¹¹² Vgl. ebenda.

tionen der Beschäftigten betrifft. Als Beispiel für „verwaltungs-
untypische“ Einstellungen wurde ein Forstwirt genannt, der im Bereich
der Wohnheimleitung tätig war, ein Forstwirt, der als Hausmeister um-
gesetzt wurde und eine Krankenschwester für Infektionsschutz, die im
Fachbereich Gesundheit eingestellt wurde.¹¹³

Insgesamt betrachtet war die Herangehensweise in Bezug auf den Perso-
nalbedarf also sehr flexibel und effektiv und war den Herausforderungen
entsprechend angemessen.

5.2.2 Personalbestand

Hinsichtlich des Personalbestands wird die Herangehensweise in Bezug
auf die Herausforderung der *Statik des Stellenplans* dargestellt.

➤ Grundsätzlich konnten durch die temporäre Aufstockung von Teilzeit-
kräften und befristete Arbeitsverhältnisse eine zu hohe Zahl an Stellen-
neuschaffungen vermieden werden, da diese Beschäftigungsformen
nicht über den Stellenplan, sondern über das Budget des Personalauf-
wands abgewickelt werden können. Trotzdem mussten natürlich neue
Stellen geschaffen werden. Durch die gute Kooperation mit den Kreis-
tagsgremien konnte bereits im Vorfeld eine unterjährige Nachsteuerung
des Personalbestands erfolgen.¹¹⁴ Im Vorgriff auf den Stellenplan 2015
wurde dabei noch relativ konservativ agiert und nur 2,5 Stellen wurden
im Bereich Asyl für 2015 beantragt.¹¹⁵ Im Jahr 2015 wurden dann je-
doch unterjährig im Juni insgesamt 10 Stellen¹¹⁶ und im September ins-
gesamt 15,4 Stellen¹¹⁷ vor dem Hintergrund der ständig steigenden
Zahlen im Flüchtlings- und Asylbereich geschaffen. Auch mit der Be-
schlussfassung des Stellenplans 2016 konnten noch einmal zusätzlich
14 Stellen¹¹⁸ im Asylbereich geschaffen werden. Dadurch, dass den
Kreisgremien bereits so früh transparent gemacht wurde, dass ein un-

¹¹³ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 11, (s. Anl. 28).

¹¹⁴ Vgl. ebenda, S. 13.

¹¹⁵ Vgl. Landratsamt Heidenheim, Drucksache 177/2014, S. 3, (s. Anl. 30).

¹¹⁶ Vgl. Landratsamt Heidenheim, Drucksache 071/2015, S. 6, (s. Anl. 31).

¹¹⁷ Vgl. Landratsamt Heidenheim, Drucksache 097/2015, S. 6, (s. Anl. 32).

¹¹⁸ Vgl. Landratsamt Heidenheim, Drucksache 117/2015, S. 4 f., (s. Anl. 33).

terjähriger Vorgriff auf den Stellenplan unumgänglich sei, konnte der eigentlich statische Stellenplan dann doch etwas dynamisch gestaltet werden.¹¹⁹

Durch die enge Zusammenarbeit und Kooperation mit den Kreistagsgremien konnte die Statik des Stellenplans flexibilisiert werden und hinsichtlich der Personalbedarfsplanung effektiv gehandelt werden.

5.2.3 Personalgewinnung

Hinsichtlich der Personalgewinnung wird die Herangehensweise in Bezug auf die Herausforderungen der *internen und externen Personalgewinnung*, sowie der *Sicherstellung der Qualifikation der Beschäftigten bei der Personalauswahl* dargestellt.

- Grundsätzlich war das Verhältnis zwischen interner und externer Personalgewinnung sehr ausgeglichen. Es belief sich auf 40% interne und 60 % externe Personalbeschaffung. Dabei ist jedoch unbedingt zu erwähnen, dass die interne Personalgewinnung nicht nur auf Umsetzungen aus anderen Bereichen beruhte, sondern auch auf allen Auszubildenden und Studenten, die zu dieser Zeit nach ihrer Ausbildung/ihrem Studium vom Landratsamt Heidenheim übernommen wurden.¹²⁰ Für eine effektive Personalgewinnung und -auswahl ist auch die Zusammenarbeit mit dem Personalrat äußerst wichtig. Der Personalrat war bei den Personalauswahlgesprächen immer vertreten und gab sofort Rückmeldung bei beabsichtigter Einstellung. Dadurch wurde ein schnelles Handeln bei der Personalauswahl gewährleistet.¹²¹
- Zunächst wurde der allgemein sehr hohe Anspruch im öffentlichen Dienst bezüglich des Themas qualifiziertes Personal erwähnt.¹²² Des Weiteren wurde der Fokus bei der Personalauswahl vom Thema Schulabschluss/Beruf verschoben zum Thema Erfahrung im Flüchtlingsbereich. Dadurch sollte eine gewisse Qualifikation durch Erfahrung ge-

¹¹⁹ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 13, (s. Anl. 28).

¹²⁰ Vgl. ebenda, S. 12.

¹²¹ Vgl. ebenda, S. 15.

¹²² Vgl. ebenda, S. 16.

währleistet werden. Zur weiteren Sicherstellung der Qualifikation der Beschäftigten wurden interne und externe Seminare, so wie Praxistrainings zu den Themen interkulturelle Kommunikation, Resilienz und Islam angeboten. Es wurde versucht, das Personal zu ertüchtigen, sich in die spezielle Materie einzuarbeiten, da es hierfür einfach keine spezielle Ausbildung gibt.¹²³ Eine gewisse Problematik ergab sich daraus, dass teilweise auch Personal eingestellt wurde, das unter anderen Umständen nicht eingestellt worden wäre. Dadurch entstanden weitere Herausforderungen wie z. B. Nachqualifizierungen.¹²⁴

Anhand der intern und extern ausgeglichenen Personalgewinnung und der Auswahl von qualifiziertem Personal bzw. Angebote zur weiteren Qualifizierung wurden die Herausforderungen im Bereich der Personalgewinnung sehr gut angegangen. Die einzige Problematik dabei war das teilweise eingestellte Personal, bei dem neue Herausforderungen in Form von Nachqualifizierungen notwendig wurden.

5.2.4 Personalplanung

Hinsichtlich der Personalplanung wird die Herangehensweise in Bezug auf die Herausforderungen der *Koordination des Ehrenamtes, der Verbeamtungen und unbefristet eingestelltem Personal, sowie der Vorgehensweise bei befristeten Arbeitsverhältnissen* dargestellt.

- Zunächst stellte Maria Pelger klar, dass das Ehrenamt hauptamtliche Kräfte nicht ersetzen könne, aber eine wichtige und wertvolle Ergänzung für die persönliche Unterstützung der Asylbewerber und Flüchtlinge darstellt.¹²⁵ Im Landratsamt Heidenheim wird das Ehrenamt bereits seit dem Frühjahr 2015 koordiniert. Zunächst durch eine 0,5-Stelle, Ende 2015 dann unterstützt durch drei externe Kräfte, verteilt auf 1,5-Stellen bei freien Trägern der Wohlfahrtspflege. Dazu wurde eine Kooperationsvereinbarung geschlossen, wodurch das Landratsamt zu-

¹²³ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 12 f., (s. Anl. 28).

¹²⁴ Vgl. ebenda, S. 15 f.

¹²⁵ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Maria Pelger, S. 8, (s. Anl. 7).

sammen mit der Diakonie und der AWO das Ehrenamt strukturiert koordinieren konnte.¹²⁶ Durch die gute Koordination des ehrenamtlichen Engagements, konnte dieses effektiv eingesetzt werden. Kreisweit waren bis zu 1.000 ehrenamtlich Tätige im Einsatz, was dem Hauptamt sehr zu Gute kam.¹²⁷

- Bei den Verbeamtungen und unbefristeten Arbeitsverhältnissen handelte es sich größtenteils um die bereits erwähnten übernommenen Auszubildenden und Studenten. Darüber hinaus wurden jedoch auch einige unbefristete Arbeitsverträge geschlossen, so dass das Verhältnis zwischen befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen relativ ausgeglichen war. Grundsätzlich war es jedoch kein Problem, für unbefristet Eingestellte eine andere Verwendung im Landratsamt zu finden, falls sie nicht mehr im Bereich der Flüchtlingshilfe benötigt wurden. Als Beispiel wurde ein Sozialpädagoge genannt, der auch im Allgemeinen Sozialen Dienst eingesetzt werden kann.¹²⁸
- Die befristeten Arbeitsverhältnisse beruhen auf § 14 TzBfG und können daher auf zwei Jahre ohne Sachgrund oder auf die Zeit des vorübergehenden Bedarfs befristet werden. Dabei kommt es jedoch auch immer darauf an, wie der Bewerber davor angestellt war. Einen seither unbefristeten Mitarbeiter stellt man z. B. nicht mit Befristung ein, da er zu diesen Bedingungen nicht zum Landratsamt wechseln würde. Dadurch gab es hier auch einen gewissen Spielraum und es konnte je nach Bedarfslage auf unbefristete oder befristete Arbeitsverhältnisse zurückgegriffen werden.¹²⁹

Die Koordination des Ehrenamtes wurde bereits früh geregelt und verhalf dem Hauptamt in Bezug auf die Deckung des Personalbedarfs zu mehr Flexibilität. Das Verhältnis zwischen unbefristeten und befristeten Einstellungen ist ausgeglichen, was jedoch auch auf die Übernahme von Auszubildenden und Studenten zurückzuführen ist. Für das unbefristet einge-

¹²⁶ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Maria Pelger, S. 8, (s. Anl. 7).

¹²⁷ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 20, (s. Anl. 28).

¹²⁸ Vgl. ebenda, S. 13 f.

¹²⁹ Vgl. ebenda, S. 14 f.

stellte Personal werden auch weiterhin Verwendungen gefunden. Daher handelte das Landratsamt Heidenheim auch hier effektiv und ohne weitere Problemstellungen.

5.3 Organisatorische Herangehensweisen im Landratsamt Heidenheim

Im Bereich der organisatorischen Herausforderungen war die Landkreisverwaltung insbesondere in den Handlungsfeldern der Verwaltungsstruktur, der organisatorischen und strukturellen Veränderungen und der Kooperation mit dem Bund und dem Land gefordert. Die Herangehensweisen werden nachfolgend anhand der Experteninterviews von Maria Pelger und Peter Polta dargestellt und bewertet. Als größte Herausforderung im Bereich der organisatorischen Herausforderungen nennt Peter Polta die schnelle Beschaffung und Ausstattung der Gemeinschaftsunterkünfte, sowie die notwendige Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit hierbei.¹³⁰ In Bezug auf die Beschaffung von Unterkünften konnte das Landratsamt Heidenheim diese Herausforderung durch reines Anmieten von Gebäuden bewerkstelligen und es mussten keine zusätzlichen Gebäude gebaut werden, keine Turnhallen in Anspruch genommen werden oder gar Zelte aufgebaut werden,¹³¹ was sehr beachtlich ist.

Nun werden die in Kapitel 3.3 dieser Arbeit definierten Herausforderungen im Bereich der Organisation mit der Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim verglichen. Die Bewertung der Herangehensweise mit Blick auf die Effektivität erfolgt auch hier stets nach jedem bearbeiteten Handlungsfeld.

5.3.1 Verwaltungsstruktur

Hinsichtlich der Verwaltungsstruktur wird die Herangehensweise in Bezug auf die Herausforderungen der *Beschaffung von Gemeinschaftsunterkünft-*

¹³⁰ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 2, (s. Anl. 28).

¹³¹ Vgl. ebenda, S. 2/S. 20.

ten außerhalb der Verwaltungsstruktur, sowie des Mehrbedarfs an Arbeitsplätzen inner- und außerhalb der Verwaltung dargestellt.

- Wie bereits erwähnt, war die Beschaffung und Ausstattung von geeigneten Gemeinschaftsunterkünften die größte organisatorische Herausforderung. Als sogenannte Behelfsunterkünfte konnten 2015 drei Supermärkte und eine ehemalige Schule und als Notunterkunft eine ehemalige Kirche angemietet und entsprechend umgebaut und erweitert werden.¹³² Weitere Immobilien konnten über das Internet oder über „vor-Ort-bekannte“ Gebäude durch schnelle Vertragsverhandlungen mit den jeweiligen Mietern beschafft werden.¹³³ Durch die schnelle Generierung der Unterkünfte konnte eine entsprechende Unterbringung gewährleistet werden. Darüber hinaus konnte in Heidenheim ein Integrationszentrum geschaffen werden, in dem die zuständigen und beteiligten Behörden (u. a. Jobcenter, Agentur für Arbeit, AWO, die Ausländerbehörden der Stadt Heidenheim und des Landratsamtes) gebündelt vorgehen können. Das Integrationszentrum ist dabei zugleich Unterkunft und Behördenstandort.¹³⁴
- Durch die vielen Außenstellen und Büroeinrichtungen in den Unterkünften und im Integrationszentrum sind die Mitarbeiter eher in der Fläche unterwegs. Vor der Gründung des Integrationszentrums war eine gewisse Platznot im Landratsamt vorhanden, da die gesamte Integrations- und Leistungsbehörde, sowie die Ausländerbehörde vor Ort im Landratsamt tätig war. Durch die Verlagerung von 15 Mitarbeitern in das neu gegründete Integrationszentrum konnte diese Platznot jedoch schnell beseitigt werden.¹³⁵

Vor allem durch die reine Anmietung von Gebäuden und durch das Integrationszentrum Heidenheim konnten die Herausforderungen im Bereich der Verwaltungsstruktur weitestgehend effektiv bewältigt werden. Ohne

¹³² Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Maria Pelger, S. 5, (s. Anl. 7).

¹³³ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 3, (s. Anl. 28).

¹³⁴ Vgl. ebenda, S. 4 f.

¹³⁵ Vgl. ebenda.

das Integrationszentrum wären eine außerordentliche Platznot und eine weitere große Herausforderung jedoch unumgänglich gewesen.

5.3.2 Organisatorische Veränderungen

Hinsichtlich der organisatorischen Veränderungen wird die Herangehensweise in Bezug auf die Herausforderungen der *Entwicklung der zuständigen Abteilung*, sowie der *Bildung einer entsprechenden verantwortlichen Organisationshoheit* dargestellt.

- Der Stabsbereich 05 Migration und Ehrenamt unter der Leitung von Maria Pelger bestand nicht schon seit geraumer Zeit, sondern entwickelte sich erst aufgrund der Aufgaben der Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Im Jahr 2013 gab es zum einen ein Team Asylbewerber innerhalb des Fachbereiches 21 Soziale Sicherung und Integration¹³⁶ und zum anderen ein Team Ausländer, Einbürgerungen und Staatsangehörigkeitswesen im Geschäftsbereich Migration/Ordnungswidrigkeiten innerhalb des Fachbereiches 40 Sicherheit und Ordnung.¹³⁷ Im Jahr 2015 wurde das Team Asylbewerber durch das Team Asylbewerber und Flüchtlinge im Fachbereich 21 ersetzt, wobei personell aufgestockt wurde. Dabei wurden bereits die Untereinheiten Asylbetreuung, Wohnheimverwaltung, Asylbewerberleistungen und Koordination des Ehrenamts gebildet.¹³⁸ Im September 2015 wurde dann der Fachbereich 23 Flüchtlingshilfe und Ehrenamt geschaffen, dem die Aufgaben des Teams Asylbewerber und Flüchtlinge aus dem Fachbereich 21 zugeordnet wurden.¹³⁹ Anfang des Jahres 2016 wurde der Fachbereich 23 dann in Migration und Ehrenamt umbenannt. Dabei wurden die Aufgaben des Teams Ausländer, Einbürgerungen und Staatsangehörigkeitswesen aus dem Fachbereich 40 auf den Fachbereich 23 übertragen.¹⁴⁰ Im April 2016 wurde aus dem Fachbereich 23

¹³⁶ Vgl. Organigramm – Fachbereich 21, 2013, (s. Anl. 34).

¹³⁷ Vgl. Organigramm – Fachbereich 40, 2013, (s. Anl. 35).

¹³⁸ Vgl. Organigramm – Fachbereich 21, 2015, (s. Anl. 36).

¹³⁹ Vgl. Organigramm – Fachbereich 23, 2015, (s. Anl. 37).

¹⁴⁰ Vgl. Organigramm – Fachbereich 23, 2016, (s. Anl. 38).

der Stabsbereich 05 Migration und Ehrenamt. Dadurch unterlag er zusammen mit den Stabsbereichen Personal, Organisation, Informationstechnik, etc. direkt der Zuständigkeit des ELB Peter Polta.¹⁴¹ Der Stabsbereich 05 besteht aus fünf Teams (Asylbewerberleistungen, Wohnheimleitung / Verwaltung, Ausländer / Einbürgerungen / Staatsangehörigkeitswesen, Sozialpädagogische Betreuung, Integration und Ehrenamt).¹⁴² Durch die Umstrukturierungen wurde das enge Zusammenspiel zwischen unterer Aufnahmebehörde und den Ausländerbehörden gewährleistet. So konnten die Auswirkungen des Ausländer- und Asylrechts auf die Aufnahme und Unterbringung, sowie die Leistungsgewährung zusammengefasst bearbeitet werden. Des Weiteren konnten durch die Umstrukturierungen die vielen Änderungen im Asyl- und Ausländerrecht innerhalb des Stabsbereiches schnell kommuniziert und umgesetzt werden. Durch die Einbindung des Stabsbereiches in das Dezernat des ELB konnte die enge Zusammenarbeit mit den Stabsbereichen Personal, Organisation und Informationstechnik gewährleistet werden. Aufgrund der Tatsache, dass der ELB auch Stellvertreter des Landrats ist, konnten politische Gremien und die Öffentlichkeit, die großes Interesse an den Themen Asyl und Flüchtlinge zeigen, ebenfalls auf kurzem Wege informiert werden.¹⁴³

- Neben den organisatorischen Veränderungen in der Linienorganisation, wurde beim Landratsamt Heidenheim schon 2014 über eine Ergänzung der Linie nachgedacht, um die komplexe Aufgabe flexibel und gezielt angehen zu können. Im September 2014 wurde die sogenannte Task-Force-Asyl gegründet. „Eine Task-Force ist eine für eine begrenzte Zeit gebildete Arbeitsgruppe mit umfassenden Entscheidungskompetenzen zur Lösung komplexer Probleme.“¹⁴⁴ Dadurch, dass die Task-Force außerhalb der Linienorganisation lief, konnten dezernatsübergreifend Entscheidungen getroffen und somit der Koordinierungs- und Bespre-

¹⁴¹ Vgl. Organigramm – Stabsbereich 05, 2016, (s. Anl. 39).

¹⁴² Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Maria Pelger, S. 1, (s. Anl. 7).

¹⁴³ Vgl. ebenda, S. 6 f.

¹⁴⁴ Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 5, (s. Anl. 28).

chungsaufwand reduziert werden. Des Weiteren werden dadurch kurze Dienst- und Entscheidungswege gewährleistet. Die Task-Force-Asyl setzte sich aus den Entscheidungsbefugten der beteiligten Bereiche zusammen, wobei je nach Thema eine flexible Besetzung zustande kam.¹⁴⁵ Insgesamt wurden in zwei Jahren über 70 Besprechungen abgehalten über Themen von der Bereitstellung der Unterkünfte bis hin zur Beschaffung von Personal. Letztendlich kann die Task-Force-Asyl als Steuerungselement und Koordinierungsinstitution angesehen werden, durch die ein regelmäßiger und handlungsorientierter Austausch gewährleistet wurde.¹⁴⁶

Sowohl die strukturellen Änderungen innerhalb der Linienorganisation, also des Stabsbereiches Migration und Ehrenamt, als auch die Bildung der Task-Force-Asyl waren grundlegende Vorgänge für die Bewältigung der angefallenen Herausforderungen. Es wurden Flexibilität und eine schnelle Handlungsfähigkeit geschaffen, wodurch auch die Herangehensweise im Bereich der organisatorischen und strukturellen Veränderungen als effektiv bezeichnet werden kann.

6 Vergleich mit der Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall

Um die bisher dargestellte Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim in ihrer Effektivität noch genauer einordnen zu können, wurde eine vergleichende Betrachtung zur Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall angeführt. Der Landkreis Schwäbisch Hall entspricht in seiner ländlichen Struktur dem Landkreis Heidenheim, wodurch eine Vergleichbarkeit der Herangehensweisen ermöglicht wird. Um die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall darstellen zu können, wurde ein Experteninterview mit Franz Fuchs, Leiter des Fachbereiches Personal im Landratsamt Schwäbisch Hall, geführt. Durch die Verwendung der größ-

¹⁴⁵ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 6 ff., (s. Anl. 28).

¹⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 9.

tenteils selben Fragen wie bei den Interviews mit Maria Pelger und Peter Polta, konnte eine Vergleichbarkeit der Herangehensweisen sichergestellt werden. Nachfolgend werden nun zunächst die wesentlichsten Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Herangehensweisen der beiden Landkreisverwaltungen dargestellt. Anschließend erfolgt die Definition von Handlungsempfehlungen für die Landkreisverwaltung Heidenheim auf Grundlage der Unterschiede in den Herangehensweisen.

6.1 Wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Herangehensweise

Neben dem Experteninterview mit Franz Fuchs, wurde auch das Protokoll einer landesweiten Arbeitstagung der Haupt- und Personalamtsleiter vom 22.02.2016 in Herrenberg-Gültstein,¹⁴⁷ sowie eine Drucksache des Landratsamtes Schwäbisch Hall bezüglich der Anpassung des Personalbedarfs¹⁴⁸ herangezogen. Nachfolgend werden zunächst kurz die wesentlichen Gemeinsamkeiten der Herangehensweisen dargestellt. Anschließend erfolgt die Darstellung der wesentlichen Unterschiede, einschließlich einer kurzen Bewertung, inwiefern das Landratsamt Schwäbisch Hall oder das Landratsamt Heidenheim effektiver agiert hat.

Grundsätzlich zeigen sich vor allem in den Herangehensweisen an die personellen Herausforderungen viele Gemeinsamkeiten. Zunächst musste natürlich sowohl in der Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall, als auch in der Landkreisverwaltung Heidenheim die Anpassung des Personalbedarfs oft ad hoc erfolgen,¹⁴⁹ um bei steigenden Asylbewerberzahlen auf Engpässe reagieren zu können.¹⁵⁰ Eine weitere Gemeinsamkeit war, dass der personelle Mehrbedarf nicht nur im jeweiligen zuständigen Amt bzw. Stabsbereich bemerkbar war, sondern auch in anderen Bereichen wie dem Jugendamt, dem Jobcenter, dem Allgemeinen Sozialen Dienst und

¹⁴⁷ Protokoll der landesweiten Arbeitstagung der Haupt- und Personalamtsleiter, 2016, (s. Anl. 40).

¹⁴⁸ Landkreis Schwäbisch Hall, Drucksache 059/2017, (s. Anl. 41).

¹⁴⁹ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 3, (s. Anl. 29).

¹⁵⁰ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 10, (s. Anl. 28).

auch in den Querschnittseinheiten Personal und Organisation.^{151,152} In beiden Landkreisverwaltungen wurde ein relativ großer Teil des Personalbedarfs über interne Umsetzungen abgedeckt^{153,154} und es mussten bei steigendem Personalbedarf Alternativen gefunden werden, um die Qualifikation des Personals weiterhin zu gewährleisten.^{155,156} Des Weiteren war sowohl in Heidenheim, als auch in Schwäbisch Hall die Kooperation mit dem Personalrat und dem Kreistag sehr gut. In Zusammenarbeit mit dem Personalrat konnte die Personalbeschaffung beschleunigt werden und durch den Kreistag konnten Vorgriffe auf den Stellenplan vorgenommen werden, sodass unterjährig Stellen eingeplant werden konnten.^{157,158} Eine letzte zu erwähnende Gemeinsamkeit ergibt sich bei den rückläufigen Flüchtlingszahlen im Personalabbau. Bei beiden Landkreisverwaltungen erfolgt der Personalabbau über interne Umsetzungen, Beendigungen von befristeten Arbeitsverhältnissen, Fluktuation oder Aufhebungen im gegenseitigen Einvernehmen.^{159,160}

Wesentliche Unterscheide in den Herangehensweisen der Landkreisverwaltungen traten sowohl bei den organisatorischen, als auch bei den personellen Herausforderungen auf. Nachfolgend werden die Unterschiede erfasst und gleichzeitig auf Ihre Effektivität hin bewertet. Einleitend zunächst der Unterschied mit Hinblick auf die Definition der größten Herausforderung der beiden Landkreisverwaltungen: Heidenheim definiert die größten Herausforderungen konkret als die Beschaffung und Ausstattung der Unterkünfte, sowie die Anpassung des Personals.¹⁶¹ Schwäbisch Hall hingegen definiert die größte Herausforderung allgemein als Spannungs-

¹⁵¹ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 3, (s. Anl. 29).

¹⁵² Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 10, (s. Anl. 28).

¹⁵³ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 4, (s. Anl. 29).

¹⁵⁴ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 12, (s. Anl. 28).

¹⁵⁵ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 4, (s. Anl. 29).

¹⁵⁶ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 11 f., (s. Anl. 28).

¹⁵⁷ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 4 f., (s. Anl. 29).

¹⁵⁸ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 13, 15., (s. Anl. 28).

¹⁵⁹ Vgl. Landkreis Schwäbisch Hall, Drucksache 059/2017, S. 2, (s. Anl. 41).

¹⁶⁰ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 19, (s. Anl. 28).

¹⁶¹ Vgl. ebenda, S. 2 f.

verhältnis zwischen einzuhaltenden Fristen und Abläufen und einer gleichzeitigen bundesweiten Ausnahme- bzw. Notsituation.¹⁶²

- Die Personalbedarfsplanung wurde in Heidenheim in Zusammenarbeit mit den Stabsbereichen Personal und Organisation durch Berechnungsmatrixen und der Unterteilung bei der Planung des Personalbedarfs in drei Teile (Verwaltung, Betreuung, Hausmeister) sehr gut in Angriff genommen.¹⁶³ In Schwäbisch Hall war eine wirkliche Personalbedarfsplanung nicht möglich und die Einschätzungen bargen hohe Risiken.¹⁶⁴ Daher kann die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim als effektiver bezeichnet werden.
- Bei der Personalauswahl wurde in Heidenheim lediglich der Fokus vom Thema Schulabschluss/Beruf auf das Thema Erfahrungen im Flüchtlingsbereich verschoben,¹⁶⁵ während in Schwäbisch Hall ein konkretes Anforderungsprofil definiert wurde.¹⁶⁶ Auch Heidenheim hätte konkrete Anforderungsprofile erstellen können.
- Das Verhältnis von befristeten und unbefristeten Arbeitsverhältnissen in Heidenheim war sehr ausgeglichen,¹⁶⁷ während in Schwäbisch Hall hauptsächlich unbefristet eingestellt wurde, um für zukünftige und resultierende Aufgaben ebenfalls gut aufgestellt zu sein.¹⁶⁸ Auf der einen Seite empfiehlt sich die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall, auf der anderen Seite birgt sie ein gewisses Risiko, falls die zukünftigen Aufgaben nicht in dem erwartenden Umfang anfallen.
- Die Linienorganisation im Stabsbereich Migration und Ehrenamt in Heidenheim entwickelte sich zunehmend und wurde an entsprechende Rahmenbedingungen angepasst.¹⁶⁹ Das Amt für Migration in Schwäbisch Hall dagegen blieb bestehen und wurde lediglich personell aufge-

¹⁶² Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 1, (s. Anl. 29).

¹⁶³ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 9, (s. Anl. 28).

¹⁶⁴ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 4, (s. Anl. 29).

¹⁶⁵ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 12, (s. Anl. 28).

¹⁶⁶ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 4, (s. Anl. 29).

¹⁶⁷ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 14, (s. Anl. 28).

¹⁶⁸ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 5, (s. Anl. 29).

¹⁶⁹ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Maria Pelger, S. 6, (s. Anl. 7).

stockt und in der Leitungsspanne erweitert.¹⁷⁰ Dadurch kann der Stabsbereich Migration und Ehrenamt durch die jeweiligen Anpassungen als flexibler bezeichnet werden als das Amt für Migration.

- Durch die Gründung des Integrationszentrums wurde in Heidenheim eine Platznot im Landratsamt verhindert.¹⁷¹ In Schwäbisch Hall waren viele räumliche Veränderungen notwendig und auch die Schaffung von Räumlichkeiten in Außenstellen wurden als Herausforderungen dargestellt.¹⁷² Daher hatte die Landkreisverwaltung in Bezug auf den Mehrbedarf an Arbeitsplätzen weniger Probleme.
- In Heidenheim wurde die Task-Force-Asyl gegründet, um außerhalb der Linienorganisation eine Koordinierungsinstitution aus allen beteiligten Bereichen als Steuerungselement zu besitzen und um gezielt Entscheidungen treffen zu können.¹⁷³ In Schwäbisch Hall wurden der Informationsaustausch auf die Dezernentenrunde beschränkt und es wurde keine spezielle Organisationseinheit gebildet.¹⁷⁴ Mit der Task-Force-Asyl hatte die Landkreisverwaltung Heidenheim auch hier eine flexiblere und effektivere Herangehensweise.
- Nachdem sich der Fokus mit sinkenden Flüchtlingszahlen immer mehr auf die Integration verschiebt, versucht Schwäbisch Hall bereits jetzt, personelle und organisatorische Anpassungen durchzuführen.¹⁷⁵ In Heidenheim dagegen sind momentan noch keine strukturellen Veränderungen geplant.¹⁷⁶ Es ist jedoch durchaus sinnvoll, jederzeit auf neue Herausforderungen vorbereitet zu sein und dann schnell aktiv handeln zu können.

¹⁷⁰ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 2, (s. Anl. 29).

¹⁷¹ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 4, (s. Anl. 28).

¹⁷² Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 3, (s. Anl. 29).

¹⁷³ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 6 ff., (s. Anl. 28).

¹⁷⁴ Vgl. Protokoll der landesweiten Arbeitstagung der Haupt- und Personalamtsleiter, 2016, S. 1, (s. Anl. 40).

¹⁷⁵ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Franz Fuchs, S. 5, (s. Anl. 29).

¹⁷⁶ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 17, (s. Anl. 28).

6.2 Resultierende Handlungsempfehlungen für die Landkreisverwaltung Heidenheim

Da die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim sehr effektiv war und kaum neue Herausforderungen mit sich brachte, resultieren auch kaum Handlungsempfehlungen aus dem Vergleich zur Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall. Nachfolgend werden vier Handlungsempfehlungen dargestellt und erläutert:

- Bei der Personalauswahl hätten durchaus konkrete Anforderungsprofile wie bei der Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall erstellt werden können.
- Mehrere unbefristete Arbeitsverhältnisse zu nutzen, um Personal für weitere anfallende Tätigkeiten zu haben, wäre durchaus auch eine Möglichkeit gewesen. Diese Herangehensweise ist jedoch sehr riskant, falls zukünftige Aufgaben nicht in dem erwartenden Umfang anfallen würden.
- Neue personelle und organisatorische Anpassungen durch den neuen Fokus auf der Integration sollten bereits früh besprochen werden. Eventuell nicht abwarten, sondern versuchen vorbereitet zu sein, um aktiv und flexibel handeln zu können.

7 Ausblick

Im Rahmen des Experteninterviews mit Peter Polta wurden explizit Themen angesprochen, die zukünftige Herausforderungen mit sich bringen und ebenfalls einer entsprechenden Herangehensweise bedürfen. Durch die Verschiebung der Fokusse in personeller und organisatorischer Hinsicht können folgende zukünftige Vorgehensweisen der Landkreisverwaltung Heidenheim aufgeführt werden.

In personeller Hinsicht steht nun zum einen im Vordergrund, den Stellenplan wieder entsprechend nach unten anzupassen und dabei wirtschaftlich zu handeln. Durch ordentliches Abbauen erhält man in zukünftigen Notsi-

tuationen auch wieder die Unterstützung des Kreistags.¹⁷⁷ In der Planung des Stellenplans 2017 wurde dies bereits berücksichtigt und es konnten bereits 11,1 Stellen im Asylbereich gestrichen werden.¹⁷⁸ Weitere mögliche Stellenstreichungen werden auch im Stellenplan 2018 in die politischen Gremien eingebracht. Zum anderen ist eine sozialverträgliche Weiterverwendung des Personals bei nun sinkendem Bedarf sehr wichtig. Bisher erfolgte durch eine vorausschauende Personalplanung keine Kündigung und es wurde entweder intern umgesetzt, befristete Arbeitsverträge liefen aus oder Arbeitsverträge wurden im gegenseitigen Einvernehmen aufgehoben. Bisher erfolgte der Personalabbau sehr sozialverträglich und in guter Abstimmung mit den Beschäftigten.¹⁷⁹

In organisatorischer Hinsicht sind momentan keine strukturellen Änderungen in der Linienorganisation vorgesehen, da der Stabsbereich Migration und Ehrenamt sehr gut durchstrukturiert wurde. Bei weiter sinkenden Fallzahlen muss jedoch überlegt werden, ob die aktuelle Anzahl der Geschäftsbereiche notwendig bleibt.¹⁸⁰ In Bezug auf die Task-Force-Asyl ist diese seit September 2016 im Standby Modus und es wird versucht, die Aufgaben wieder in der Linienorganisation zu bearbeiten, da nicht ständig im Stabsmodus gearbeitet werden kann. Dabei entwickelte sich aus der Task-Force eine Immobilienbesprechung, bei der alle drei Wochen über den Rückbau von Unterkünften, die Veräußerung von Sachgut und der Abbau der Lagerbestände diskutiert wird.¹⁸¹ Der Fokus rückt nun immer mehr auf das Thema Integration, weshalb ein Jour-Fix im Bereich Bildung und Integration gebildet wurde,¹⁸² um die zukünftigen Herausforderungen so effektiv zu bewältigen wie in Bezug auf die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden.

¹⁷⁷ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 20, (s. Anl. 28).

¹⁷⁸ Vgl. Landratsamt Heidenheim – Drucksache 104/2016, S. 2, (s. Anl. 42).

¹⁷⁹ Vgl. Synopse des Experteninterviews mit Peter Polta, S. 19, (s. Anl. 28).

¹⁸⁰ Vgl. ebenda, S. 17 f.

¹⁸¹ Vgl. ebenda, S. 3, 18.

¹⁸² Vgl. ebenda, S. 18.

8 Fazit

Der Zweck dieser Arbeit war, die Herausforderungen durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden darzustellen und die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim zu analysieren und zu bewerten. Das Ziel dabei war, die Frage nach dem „Wie“ und vor allem nach der Effektivität der Herangehensweise zu beantworten. Durch die Darstellung der Herausforderungen in personeller und organisatorischer Hinsicht in Kapitel 3 dieser Arbeit wurde der Sockel der Bewertung der Effektivität gesetzt. Anhand der definierten Herausforderungen konnte die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim konkret und herausforderungsgebunden in Kapitel 5 dieser Arbeit analysiert werden. Das Ergebnis der Fallstudie und somit auch die Beantwortung der Frage nach der Effektivität der Herangehensweise ist, dass die Landkreisverwaltung Heidenheim sowohl im personellen als auch im organisatorischen Bereich immer flexibel und handlungsorientiert agierte. Alle aufgeführten Herausforderungen wurden mit einer effektiven Herangehensweise angegangen und auch bewältigt. Auch im Vergleich zur Landkreisverwaltung Schwäbisch Hall wurden die meisten Herausforderungen effektiver bewältigt. In personeller Hinsicht geschah das insbesondere durch die vorausschauende Personalplanung und die permanent gute Anpassung des Personalbedarfs. In organisatorischer Hinsicht bewährten sich vor allem die regelmäßige strukturelle Anpassung des Stabsbereiches Migration und Ehrenamt, sowie die Gründung der Task-Force-Asyl, durch die eine dezernatsübergreifende und rasche Entscheidungsfindung gewährleistet wurde. Zusammenfassend war die Herangehensweise der Landkreisverwaltung Heidenheim also sehr effektiv, da alle Herausforderungen sinnvoll angegangen wurden und die Ziele in jeder Hinsicht erreicht wurden.

Um abschließend also das Zitat von Frau Dr. Angela Merkel noch einmal aufzugreifen und kommentieren zu dürfen: Die Landkreisverwaltung Heidenheim hat es in Bezug auf die Herausforderungen durch die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen und Asylsuchenden geschafft!

Literaturverzeichnis

a) Fachliteraturverzeichnis

Berthel Jürgen/Becker Fred: Personalmanagement. Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit, 9., vollständig überarbeitete Auflage, Stuttgart, 2010

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Ablauf des deutschen Asylverfahrens. Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen, 2016, (zitiert als: BAMF), online verfügbar unter:

URL: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf> [11.08.2017], (s. Anl. 9)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/EMN: Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), 2013, (zitiert als: BAMF), online verfügbar unter:

URL: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp55-emn-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf> [07.08.2017], (s. Anl. 11)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Wichtige Informationen zur Durchführung eines Asylverfahrens in Deutschland, 2015, (zitiert als: BAMF), online verfügbar unter:

URL: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-ersterorientierung-asylsuchende.html> [25.07.2017], (s. Anl. 10)

Engelken, Klaas: Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht. Die Kommunen und Aufgabenübertragungen durch die Länder, Baden-Baden, 2009

Gathmann, Christina u.a. /ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hrsg.): Zeitgespräch. Zuwanderung nach Deutschland – Problem und Chance für den Arbeitsmarkt, S. 159-179, 2014, online verfügbar unter:

URL: <http://archiv.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=3145> [24.07.2017], (s. Anl. 3)

Gemeindetag Baden-Württemberg: Anschlussunterbringung von A bis Z – von „A“ wie Arbeitsmarktintegration bis „Z“ wie Zugangsrate, 2015, online verfügbar unter:

URL: <http://www.landkreis-esslingen.de/site/LRA-Esslingen-ROOT/get/11628905/Anschlussunterbringung%20Handreichung%20des%20Gemeindetags%20Baden-W%C3%BCrttemberg.pdf> [11.08.2017], (s. Anl. 13)

Gourmelon, Andreas/Hoffmann, Boris: Stellenbesetzungs- und Auswahlverfahren treff- und rechtssicher gestalten. Rechtliche, psychologische und ökonomische Aspekte, Heidelberg, 2017

Han-Broich, Misun: Ehrenamt und Integration. Die Bedeutung sozialen Engagements in der (Flüchtlings-)Sozialarbeit, Münster, 2011

Hinte, Holger u.a. /ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft

(Hrsg.): Analysen und Berichte. Migrationspolitik. Flüchtlinge in Deutschland: Herausforderung und Chancen, S. 1-11, 2015, online verfügbar unter:

URL: http://blog.zeit.de/herdentrieb/files/2015/11/wirtschaftsdienst_11-2015_Hinte_et_al_Fluechtlinge_Herausforderungen_und_Chancen.pdf [24.07.2017], (s. Anl. 4)

Hopp, Helmut/Göbel Astrid: Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, 4., überarbeitete Auflage, Stuttgart, 2013

Horsch, Jürgen: Personalplanung. Grundlagen, Gestaltungsempfehlungen, Praxisbeispiele, Berlin, 2000

Karmasin, Matthias/Ribing, Rainer: Die Gestaltung wissenschaftlicher Arbeiten, 8. aktualisierte Auflage, Wien, 2014

Kienbaum Management Consultants GmbH: Organisatorische Herausforderungen durch den Flüchtlingsstrom in Deutschland. Gesamtergebnisbericht, 2016, (s. Anl. 20)

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

(KGSt): Denkanstöße zum kommunalen Flüchtlingsmanagement (Nr. 2): Organisationsmodelle, 2016, (zitiert als: KGSt), online verfügbar unter:

URL: https://www.gpm-ipma.de/fileadmin/user_upload/Know-How/Fluechtlingsprojekt/Denkanstoesse_Fluechtlingsmanagement.pdf [23.08.2017], (s. Anl. 21)

Kuckartz, Udo u. a.: Qualitative Evaluation. Der Einstieg in die Praxis, 2. Auflage, Wiesbaden, 2008

Landkreis Schwäbisch Hall: Drucksache 059/2017. Zwischenbericht über die Anpassung des Personalbedarfs auf Grund des Rückgangs der Flüchtlingszahlen, 2017, online verfügbar unter:
URL: <https://session.lrasha.de/bi/getfile.asp?id=1982&type=do&> [28.08.2017], (s. Anl. 41)

Landratsamt Heidenheim, Stabsbereich Migration und Ehrenamt: Integrationskonzept Landkreis Heidenheim, 2017, (s. Anl. 2)

Landratsamt Heidenheim: Konzeption. Unterbringung, Beratung und Betreuung von Asylbewerbern und Flüchtlingen im Landkreis Heidenheim, 2015, (s. Anl. 5)

Landratsamt Heidenheim: Verwaltungsausschuss 10. Oktober 2016. Aktuelle Entwicklungen im Asylbereich, 2016, (s. Anl. 18)

Maheswaran, Varuna: Die Fallstudie als Methode der qualitativen Forschung, München, 2005.

Mayer, Horst Otto: Interview und schriftliche Befragung. Entwicklung. Durchführung. Auswertung, 4. überarbeitete und aktualisierte Auflage, München, 2008

Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg: Zugang von Asylbegehrenden in Baden-Württemberg pro Monat seit Januar 2015, 2017, (zitiert als: Innenministerium BW): online verfügbar unter:
URL: https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20170713_02_Bruttozugang_Monatlich_Grafik.pdf [14.08.2017], (s. Anl. 17)

Siepmann Heinrich/Siepmann Ursula: Verwaltungsorganisation, 6. Auflage, Stuttgart, 2004

Skibba, Katrin: Personalauswahl gemäß DIN 33430. Nutzenpotenziale für Unternehmen, Saarbrücken, 2006

Universität Trier: Kommunale Selbstverwaltung als wichtiger Bestandteil der Föderalismusstruktur in der Bundesrepublik Deutschland: Anspruch und Wirklichkeit, 2008, online verfügbar unter:
URL: https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb4/prof/VWL/KUU/WS2008_09/Kommunaloekonomie_in_der_Praxis/Handout_01.pdf [15.08.2017], (s. Anl. 19)

b) Rechtsquellenverzeichnis

Asylgesetz (AsylG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780)

Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung (AAZuVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Dezember 2008 (GBl. S. 465), zuletzt geändert durch Artikel 78 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99)

Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Flüchtlingsaufnahme, über die Erstattung von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und zur Änderung sonstiger Vorschriften vom 19. Dezember 2013 (GBl. S. 493)

Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland in der veröffentlichten bereinigten Fassung (BGBl. III, Gliederungsnummer 100-1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347)

Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) in der Fassung vom 28. Juli 1951, verkündet mit Gesetz vom 1. September 1953 (BGBl. II S. 559, 560)

Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) in der Fassung vom 21. Dezember 2000 (BGBl. I S. 1966), zuletzt geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854)

Verfassung des Landes Baden-Württemberg (BWVerf) in der Fassung vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030, 1032)

Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Soziales und Integration über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration (**VwV Integration**) in der Fassung vom 6. September 2016

c) Verzeichnis der Internetquellen

Bundesversicherungsamt: Bekanntgabe der Budgets 2017, Königsteiner Schlüssel;

URL: http://www.bundesversicherungsamt.de/fileadmin/redaktion/Ausgleichfonds/Bekanntgabe_2017.pdf [07.08.2017], (s. Anl. 12)

Bundeszentrale für politische Bildung: Zahlen zu Asyl in Deutschland, 2017;

URL: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/flucht/218788/zahlen-zu-asyl-in-deutschland> [14.08.2017], (s. Anl. 16)

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: Flüchtlinge in Baden-Württemberg;

URL: http://www.lpb-bw.de/fluechtlinge_baden_wuerttemberg.html [08.08.2017], (s. Anl. 14)

RP Online: Angela Merkel – diese Zitate prägten ihre Kanzlerschaft;

URL: <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/angela-merkel-diese-zitate-praegten-ihre-kanzlerschaft-aid-1.5576950> [22.07.2017], (s. Anl. 1)

Schmickler, Barbara/tagesschau.de (Hrsg.): Asylbewerber, Flüchtlinge, Migranten – was sind die Unterschiede?;

URL: <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-531.html> [26.07.2017], (s. Anl. 6)

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.“

Es ist mir bekannt, dass die Arbeit mit einer Plagiatserkennungssoftware auf nicht gekennzeichnete Übernahme fremden geistigen Eigentums überprüft werden kann.“

Aalen, den 12. September 2017

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Meyer', written in a cursive style.

Matthias Meyer