

IMPULSE

# ***Krisenfeste Kommune – Potenziale integrierter Planung***

*Was Kommunen jetzt tun können, um ein gutes Ankommen für geflüchtete Kinder und ihre Familien in Deutschland nachhaltig zu sichern.*

**KOMMUNE** 360°  
GEMEINSAM FÜR KINDER

## Krisenfeste Kommune – Potenziale integrierter Planung

### Was Kommunen jetzt tun können, um ein gutes Ankommen für geflüchtete Kinder und ihre Familien in Deutschland nachhaltig zu sichern.

Kommunen sind in besonderer Weise gefragt, damit Geflüchtete vor Ort gut ankommen können. Aktuell stehen Kommunen angesichts der hohen Anzahl an Geflüchteten aus den Kriegsregionen der Ukraine noch einmal verstärkt vor Herausforderungen. Obenauf liegen akute Fragen und Bedarfe: Wo kommen die Menschen unter? Was brauchen sie für eine Erstversorgung? Dabei kann und darf es jedoch nicht bleiben.

Kommunen müssen sich bereits heute mit langfristigen Perspektiven auseinandersetzen, um insbesondere Kindern und ihren Familien ein gutes Ankommen hierzulande nachhaltig zu sichern. Dabei sollten sie Fragen in den Blick nehmen, die auch die Regelstrukturen adressieren: Wie viele Menschen werden über einen längeren Zeitraum bleiben oder in Deutschland ihre neue Heimat finden? Was brauchen sie, damit dies gelingen kann? Wie kommen die Menschen in den Regelsystemen – allen voran im Bildungs- und Betreuungssystem – an?

*„Es gilt nun, den geflüchteten Kindern und Jugendlichen, die nach Deutschland kommen, einen sicheren Aufenthalt zu gewährleisten, ihnen bei der Bewältigung der traumatischen Kriegserfahrungen seelischen Beistand zu leisten und ihr Recht auf Bildung und Betreuung zu verwirklichen.“*

Lübecker Erklärung zum Krieg in der Ukraine und seinen Auswirkungen<sup>1</sup>

Es ist nicht die erste Herausforderung dieser Art, die Kommunen in den vergangenen Jahren zu bewältigen hatten. Bereits 2015 standen viele Städte, Gemeinden und Landkreise vor ähnlichen Fragestellungen. Auch während der vergangenen durch die Corona-Pandemie geprägten Jahre galt es, neue Lösungen für bislang unbekannte Anforderungen zu entwickeln. Inzwischen zeigt sich: Krisen überlagern sich und erzeugen auf verschiedenen Ebenen Spannungen zwischen akuten und langfristigen Lösungen, primären Bedarfen und individuellen Bedürfnissen sowie verschiedenen Interessenslagen.

Die Komplexität nimmt weiter zu und erfordert ein neues Verständnis kommunaler Planung und Gestaltung. Dies gilt auch ganz aktuell, um ein gelingendes Ankommen für geflüchtete Kinder und ihre Familien zu gestalten. Darüber hinaus zeigt die aktuelle Situation aber auch den grundsätzlichen Bedarf, dass Kommunen zunehmend ihre Gestaltungsfähigkeit stärken müssen, um schnell, agil und innovativ auf neue Ausgangslagen reagieren zu können. In diesem Impulspapier wollen wir darum anhand von konkreten Beispielen aus der kommunalen Praxis Anregungen geben, wie zum einen integrierte Planungs- und Koordinierungsansätze aktuell zu mehr Gestaltungsfähigkeit beitragen und zum anderen aus Erfahrungen der vergangenen Jahre Ableitungen für zukünftige Herausforderungen getroffen werden können.

## 1. Szenarien entwickeln: In unsicheren Zeiten agil planen.

Krisen zeichnen sich dadurch aus, dass aktuelle Planungen ihre Aktualität verlieren. Das, was noch vor wenigen Wochen als sicher galt, muss heute völlig anders bewertet werden. Klar ist, viele tausend Menschen, allen voran Frauen, Kinder und Jugendliche, suchen derzeit Zuflucht in Deutschland. Doch unklar ist, wie viele Kinder und Jugendliche in welchem Zeitraum Plätze in Kita und Schulen benötigen. Wie sieht darüber hinaus der Bedarf an Angeboten im Bildungsbereich sowie der Kinder- und Jugendhilfe aus? Und gelten diese nur kurzfristig oder braucht es eine langfristige Perspektive? Klassische Planungsansätze, die auf umfassende Bestandserhebungen und Bedarfsermittlungen setzen, stoßen dabei schnell an ihre Grenzen.

**Es braucht dynamischere Ansätze, die auch bei unsicherer Datenlage einen Überblick bieten und durch Szenarien mittelfristige Planungsperspektiven ermöglichen.**

Dabei wirkt die derzeitige Situation allenfalls wie ein Brennglas: Denn auch ohne den rasanten Anstieg der Anzahl an Kindern und Jugendlichen erschweren eine Vielzahl nicht messbarer Faktoren und Schwankungen eine langfristige und stabile Planung.

Um diesem Planungsdilemma zwischen dem Anspruch von Sicherheit und der Anforderung an Flexibilität angemessen zu begegnen, setzt der Landkreis Augsburg in der Kita-Bedarfsplanung auf ein Prognosetool, mit dem unterschiedliche Szenarien durchgespielt werden können. Dabei lassen sich verschiedene Faktoren variabel miteinander kombinieren und somit Handlungsspielräume und mögliche Optionen diskutieren.

*„Die Probleme bei der Bedarfsplanung entstanden in den letzten Jahren gerade deshalb, weil sich Voraussetzungen geändert haben und sich dementsprechend der Bedarf an Betreuungsplätzen anders entwickelt hat, als angenommen. Weil auch in den nächsten Jahren damit zu rechnen ist, dass sich Voraussetzungen ändern, scheint eine Kombination von Prognose, Vorausberechnung und Szenarien die passende Antwort zu sein für eine Planung in unsicheren Zeiten.“*

Der Landkreis Augsburg auf seiner Internetseite<sup>2</sup>

Auch der Landkreis Erlangen-Höchststadt setzt bereits seit 2014 auf eine dynamische und bedarfsorientierte Jugendhilfeplanung. Kernelemente dieses Planungsansatzes sind ein dauerhaftes Bestands- und Bedürfnismonitoring, ein strategisches Netzwerk mit möglichst weit verzweigten „Bedürfnissensoren“ sowie eine flexible und jährliche Planungssystematik.

## 2. Beteiligung vor Ort stärken: Communities aktiv einbinden.

Der Anspruch, eine aufwändige und umfassende Datensammlung zu erstellen, sollte zunächst nicht im Vordergrund stehen, wenn die Datenlage unübersichtlich ist und es an Informationen über konkrete Bedarfe und individuelle Bedürfnisse fehlt. In erster Linie geht es darum, passgenaue Angebote bereitzustellen – und zwar möglichst unbürokratisch!

Dennoch müssen auch hier Bedarfe, Anliegen und Perspektiven der Kinder und Jugendlichen selbst berücksichtigt werden. Das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. hat

erste Hinweise zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Flucht von ukrainischen Kindern, Jugendlichen und ihren Familien nach Deutschland veröffentlicht. Klar ist demnach, dass „Kinder aus der Ukraine und ihre Familien, die nach Deutschland flüchten, (...) unmittelbar mit der Einreise einen Anspruch auf alle erforderlichen Leistungen sowie auf Schutz über das SGB VIII (erlangen)“.

Hierzu zählt auch das Recht auf Beteiligung. Das Themendossier „Partizipation von geflüchteten Kindern und Jugendlichen in der Kommune“ von „Willkommen bei Freunden – Bündnisse für junge Flüchtlinge“ gibt hilfreiche Hinweise und Tipps zur konkreten Umsetzung vor Ort. Dabei muss es nicht immer um umfassende Beteiligungsprozesse gehen. Auch punktuelle Formate können helfen, besser zu verstehen, wo es ganz akut Unterstützung braucht oder welche Bedarfe es gibt und was funktioniert.

*„Kinder und Jugendliche sind entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen. (...)“*

SGB VIII, Paragraph 8, Absatz 1<sup>3</sup>

**Hier sind bestehende Koordinierungsstellen in den Kommunen gefragt: Präventionsstellen, Stabstellen für integrierte Planung oder Bildungsbüros, die in den letzten Jahren Beteiligungsexpertise und Netzwerkstrukturen aufgebaut haben.**

Denn wie die Erfahrungen aus 2015 und den Folgejahren zeigen, ist es ratsam auf bestehende Netzwerke und Communities als Multiplikatorinnen zurückzugreifen. Vor allem Migrantenselbstorganisationen (MSO) sind in vielen Kommunen im Flüchtlingsbereich tätig. Sie bieten einerseits Zugänge zu verschiedenen Netzwerkstrukturen und Gruppen, andererseits verfügen die MSO häufig selbst über Erfahrungen mit den Unterstützungssystemen im Herkunftsland sowie den Erfolgsfaktoren und Hürden hierzulande. Die Stadt Wiesbaden hat 2021 ein Konzept zur Zusammenarbeit mit Migrantenorganisationen veröffentlicht.

### **3. Innovative Lösungen ermöglichen: Bewährte Ansätze neu denken.**

Innovative Lösungen entstehen insbesondere dann, wenn die Vielfalt an lokaler Expertise genutzt, kooperativ mit Fachleuten und der Zivilgesellschaft zusammengearbeitet sowie entsprechende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Gerade in Krisenzeiten gilt es also, außerhalb gewohnter Modelle zu denken und trotz Zeitdruck Kooperationen zu suchen, um neue Antworten zu entwickeln. Sowohl 2015 als auch während der Corona-Pandemie sind so bereits tragfähige Lösungen entstanden, auf die Kommunen heute zurückgreifen können.

Ein Beispiel hierfür ist die App „Integreat“, die von Städten, Gemeinden und Landkreisen als digitale Informations- und Integrationsplattform genutzt werden kann. Während das Angebot einerseits Geflüchteten die Ankunft in den Kommunen erleichtert, spart sie Verwaltungen andererseits Aufwand bei der Öffentlichkeitsarbeit.

*„Kommunen sind zentrale Orte für Vielfalt, Integration und Teilhabe. Ob das Zusammenleben vor Ort gut gelingt, hängt auch maßgeblich davon ab, wie sich Kommunen aufstellen und positionieren.“*

Projekt Weltoffene Kommune<sup>4</sup>

Weitere Ansätze wie beispielsweise die Berliner Lernbrücken oder die Mobile Kita (MoKi) in Gelsenkirchen, die während der Corona-Pandemie bzw. 2015 entstanden, sind bewährte Modelle, die sich auf die heutige Situation übertragen lassen.

Was die Ansätze eint: an Bedarfen ansetzen und dafür unkonventionelle, niedrighschwellige und flexibel Antworten erarbeiten. Gerade unter Druck setzt das voraus, dennoch Zeit für Entwicklung zu lassen, mit anderen gemeinsam und auch mit neuen Methoden, wie Design-Thinking-Tools, über mögliche Lösungsansätze nachzudenken. Dies kann für Kommunen beispielsweise bedeuten, aktiver die Unterstützung der Zivilgesellschaft zu suchen und kommunale Bedarfe systematisch an andere Akteur:innen zurückzuspiegeln.

**Kommunen können innovative Ansätze stärken, indem sie Spielräume schaffen, Kooperationen suchen, um neue Ideen zu entwickeln und erfolgreiche Modelle an neue Herausforderungen anpassen.**

Wichtig ist dabei, die Qualität nicht aus den Augen zu verlieren. Denn auch wenn geltende Standards, wie Gruppengrößen oder Personalschlüssel, kurzfristig ausgesetzt werden, um schnelle Lösungen zu ermöglichen, darf der Anspruch qualitativ hochwertiger Bildung und Betreuung langfristig nicht darunter leiden. Das Themendossier „Kein Raum für Qualität“ der Transferagentur für Großstädte zeigt am Beispiel der Städte Hannover, Frankfurt am Main und Nürnberg, wie Kommunen im Spannungsfeld von Quantität und Qualität neue Lösungsansätze zur Bewältigung von Raumnot entwickeln können.

#### **4. Kräfte bündeln: Ressortübergreifende Steuerungsstrukturen nutzen.**

Innerhalb kürzester Zeit haben zivilgesellschaftliche Organisationen, aber auch ehrenamtliche und private Akteur:innen vielfältige Hilfsangebote für Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine auf der Flucht sind, auf die Beine gestellt. Die enorme Kraft liegt hierbei in der schnellen und flexiblen Handlungsfähigkeit, die dezentrale und lokale Angebote entfalten können. Dabei hat sich sowohl 2015 als auch in den vergangenen Corona-Jahren immer wieder gezeigt, dass die entwickelten Lösungen dann besonders tragfähig sind, wenn sie an kommunale Steuerungsstrukturen angebunden werden.

*„Mein Tipp ist: Schafft eine Anlaufstelle, bei der die Menschen erste Unterstützung bekommen und möglichst viele Ansprechpartner finden. Und versucht, die Hilfsangebote zu bündeln (...) Was sich für uns vor allem bewährt hat, ist die frühzeitige Koordinierung und erfolgreiche Netzwerkarbeit.“*

Andreas Franke von der Stadt Nürnberg im Interview mit KOMMUNAL<sup>5</sup>

**Es braucht eine organisatorische Einheit, die Ressourcen bündelt, Akteur:innen zusammenbringt und über Ressortgrenzen hinweg agiert, denn komplexe Herausforderungen verlangen integrierte Antworten.**

Gerade dann, wenn es schnell gehen muss, können vertrauensvolle Beziehungen und aufeinander abgestimmte Arbeitsweisen entscheidend sein. Viele Städte, Gemeinden und Landkreise können trotz der großen Herausforderung, vor der Kommunen aktuell angesichts der

hohen Anzahl an Zuflucht suchenden Menschen stehen, auf Erfahrungen der vergangenen Jahre und funktionierende Strukturen zurückgreifen. Selbst dann, wenn diese aktuell nicht mehr flächendeckend genutzt werden.

Ein Beispiel hierfür ist das bundesweite Förderprogramm „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“. In der Broschüre „Bildung vernetzt. Integration gestärkt.“ finden sich zahlreiche Beispiele, die angesichts der derzeitigen Lage nicht an Aktualität verloren haben. Auch der 2017 veröffentlichte Bericht der KGSt zum kommunalen Integrationsmanagement bietet Einblick in bundesweite Erkenntnisse und Lösungsansätze zur Bewältigung vielfältiger Integrationsaufgaben. Die Beratungstoolbox von „Willkommen bei Freunden – Bündnisse für junge Flüchtlinge“ beinhaltet zudem konkrete kommunale Ansätze, die auf lokale Netzwerkstrukturen setzen, um spezifische Themenfelder in Verantwortungsgemeinschaften zu bearbeiten.

## ***5. In Synergien denken: Aus der Krise für Regelaufgaben lernen.***

Die hier entwickelten Vorschläge sollen Kommunen dabei unterstützen, die aktuellen Herausforderungen zu bewältigen und geflüchteten Kindern und ihren Familien ein gutes Ankommen zu ermöglichen. Darüber hinaus muss es aber auch darum gehen, die neu entwickelten Handlungsansätze perspektivisch nutzbar zu machen.

**Auch die aktuelle Krise fungiert vielerorts als Brennglas, das neue Anforderungen an die kommunale Planung aufzeigt. Aus der Krisenbewältigung sollte darum langfristig für die Gestaltung von Regelaufgaben gelernt werden.**

Die Herausforderung, sich auf unterschiedliche Szenarien einzustellen und unter Unsicherheit flexibel zu planen, wird Kommunen auch weiterhin begleiten. Um darauf zu reagieren, müssen sie aktuelle Planungspraktiken weiterentwickeln: Es gilt, stärker ressortübergreifend zu agieren, Beteiligung zu stärken und innovative Lösungsansätze zu entwickeln. Diese Bausteine sind daher nicht nur in Krisenzeiten, sondern auch für die Gestaltung von Regelaufgaben relevant. Dies zeigt sich beispielsweise aktuell bei der Umsetzung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes oder hinsichtlich des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule ab 2026. Insofern sollte die aktuelle Krise nicht dazu führen, Themen gegeneinander auszuspielen. Vielmehr sind Kommunen gefragt, die Krise auch als Katalysator zu verstehen und Erfahrungen für die Gestaltung anderer Aufgaben fruchtbar zu machen.

Dabei ist klar: Dies stellt Kommunen vor große Herausforderungen – nicht zuletzt hinsichtlich der eigenen Organisations- und Personalentwicklung. Solche Veränderungsprozesse unter Handlungsdruck und trotz knapper Ressourcen zu gestalten, wird eine entscheidende Zukunftsaufgabe für Kommunen sein, die Unterstützung erfordert. Denn die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, wie relevant eine entsprechende Gestaltungskraft auf kommunaler Ebene ist. Hier machen Menschen ganz direkt die Erfahrung, ob ihre Bedarfe berücksichtigt und unterschiedliche Interessen produktiv in Aushandlung gebracht werden. Kommunale Gestaltungsfähigkeit ist somit auch ein zentraler Hebel für sozialen Zusammenhalt vor Ort und muss als solches gestärkt werden.



## **Mitdenker:innen gesucht - jetzt sind Sie gefragt!**

Sie sind kommunale:r Akteur:in und möchten Ihre Erfahrungen mit uns teilen? Sie setzen sich ebenfalls für die Stärkung lokaler Gestaltungsprozesse ein und haben Kommentare zu unseren Eindrücken oder vielleicht sogar Interesse an einer Kooperation? Sie sehen die Dinge ganz anders und möchten über Ihre Ansätze diskutieren? Wo liegen wir Ihrer Meinung nach richtig? Was haben wir übersehen? Was oder wen sollten wir noch mitdenken?

Sie möchten Teil der Initiative Kommune 360° werden, mit uns gemeinsam diskutieren und Impulse weiterentwickeln? Wir freuen uns auf Ihre Kommentare, Kooperationsinteressen, Widersprüche und Diskursanfragen.

Weitere Informationen unter: [www.kommune360.de](http://www.kommune360.de)

## **Quellennachweise**

<sup>1</sup> [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2022/2022\\_03\\_11-Beschluss\\_Ukraine\\_Wissenschaft-Bildung\\_endf.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/PresseUndAktuelles/2022/2022_03_11-Beschluss_Ukraine_Wissenschaft-Bildung_endf.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.landkreis-augsburg.de/bildung-familie/amt-fuer-jugend-und-familie/jugendhilfeplanung/prognosetool-kita-bedarfsplanung/>

<sup>3</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_8/\\_8.html](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/_8.html)

<sup>4</sup> <https://www.weltoffene-kommune.de/magazin/chance-f%C3%BCr-die-kommunale-koproduktion-von-gemeinwohl>

<sup>5</sup> <https://kommunal.de/Ukraine-fluechtlinge-tipps-kommunen>

## Impressum

Auridis Stiftung  
Luxemburger Allee 8  
45481 Mülheim an der Ruhr

Deutsche Kinder- und Jugendstiftung  
Tempelhofer Ufer 11  
10963 Berlin

PHINEO gemeinnützige AG  
Anna-Louisa-Karsch-Straße 2  
10178 Berlin

© PHINEO gAG 03/2022

## Redaktion

Sarah Wagner (Deutsche Kinder- und Jugendstiftung; V.i.S.d.P.), Dr. Julia Nast (PHINEO), in Kooperation mit Dr. Daniel März (Transferagentur für Großstädte, Deutsche Kinder- und Jugendstiftung) und Carlotta Weyhenmeyer (Transferagentur Nord-Ost, Deutsche Kinder- und Jugendstiftung)

## Kontakt

Sarah Wagner, sarah.wagner@dkjs.de, Telefon: +49 040 3807 153-50

**Rechtliche Hinweise (Disclaimer):** Die Inhalte dieser Publikation wurden mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt. Wir übernehmen jedoch keine Gewähr für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der bereitgestellten Inhalte. Urheberrecht: Alle Inhalte dieser Publikation sind urheberrechtlich geschützt. Die Veröffentlichung im World Wide Web oder in sonstigen Diensten des Internet bedeutet noch keine Einverständniserklärung für eine anderweitige Nutzung durch Dritte. Jede vom deutschen Urheberrecht nicht zugelassene Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der DKJS oder PHINEO. Wir erlauben und begrüßen ausdrücklich das Zitieren unserer Dokumente sowie das Setzen von Links auf unsere Website, solange kenntlich gemacht wird, dass es sich um Inhalte der Initiative Kommune 360° handelt und diese Inhalte nicht in Verbindung mit Inhalten Dritter gebracht werden, die den Interessen der Initiative widersprechen. Externe Links: Die PHINEO gAG ist für den Inhalt dieser Publikation verantwortlich. Von diesen eigenen Inhalten sind Querverweise (»Links«) auf die von anderen Anbietern bereitgehaltenen Inhalte zu unterscheiden. Durch den Querverweis hält die PHINEO gAG insofern »fremde Inhalte« zur Nutzung bereit, die in dieser Weise gekennzeichnet sind: Bei »Links« handelt es sich stets um »lebende« (dynamische) Verweisungen. Die PHINEO gAG hat bei der erstmaligen Verknüpfung zwar den fremden Inhalt daraufhin überprüft, ob durch ihn eine mögliche zivilrechtliche oder strafrechtliche Verantwortlichkeit ausgelöst wird. Sie überprüft aber die Inhalte, auf die sie in ihrem Angebot verweist, nicht ständig auf Veränderungen, die eine Verantwortlichkeit neu begründen könnten. Wenn sie feststellt oder von anderen darauf hingewiesen wird, dass ein konkretes Angebot, zu dem sie einen Link bereitgestellt hat, eine zivil- oder strafrechtliche Verantwortlichkeit auslöst, wird sie den Verweis auf dieses Angebot aufheben.