

**Einfluss von Erfahrungen auf  
kommunale Verantwortungsübernahme  
im Umgang mit internationaler Migration  
im Dorf**

- Eine empirische Betrachtung für den Zeitraum ab dem  
Jahr 1945 -

**Dissertation**

im Fachbereich  
Geographie

vorgelegt von

**Lien Lammers**

Matr.-Nr.: 879432

Vechta, August 2021

Erstprüfer/in: apl. Prof. Dr. Karl Martin Born

Zweitprüfer/in: Prof. Dr. Ulrich Harteisen



## Kurzfassung

Im Zuge vielfältiger lokaler Aktivitäten durch die erhöhte Zuwanderung geflüchteter Menschen im Jahr 2015 stellen sich Fragen der Aufgabenverteilung im Umgang mit Migration. In vielen Kommunen fand eine Verantwortungsteilung unterschiedlicher Akteursgruppen statt. Hintergrund sind staatliche Wandlungsprozesse, die auf eine Mitwirkung zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteur\*innen abzielen, um Aufgaben in integrationsrelevanten Bereichen zu verteilen. Dies verstärkt sich noch mit Blick auf unterschiedliche Raumtypen. Gerade in ländlichen Räumen ist die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten hervorzuheben und die Kommunen versuchen diese durch lokale Governancestrukturen zu steuern um Aufgaben zu verteilen.

Die Ausgestaltungen kommunaler Verantwortungsteilung im Umgang mit Migration in ländlichen Räumen zeichnen dabei ein heterogenes Bild. Trotz Aufgabenzuweisung und Rahmensetzung im politischen Mehrebenensystem, nehmen die Kommunen eigene Gestaltungsspielräume wahr. Hinzu kommt, dass Deutschland sich erst Ende der 1990er Jahre zu einem Einwanderungsland bekannte und somit viele Kommunen in der Vergangenheit ihre je eigenen Entwicklungspfade eingeschlagen haben. Aktuelle Forschungsarbeiten verweisen daran anknüpfend auf den Bedarf, Erfahrungen im Umgang mit Migration als Einflussfaktor auf die gegenwärtige Ausgestaltung zu betrachten. Aufbauend auf dieser Forschungslücke erarbeitet die vorliegende Dissertation einen theoretisch-konzeptionellen Zugang, wie Erfahrungen zum Aufbau von Institutional Capacity und damit zum Aufbau gemeinsamer Handlungsfähigkeiten durch lokale Governance führen können. Ziel der Arbeit ist es neben der Erarbeitung des theoretisch-konzeptionellen Rahmens Implikationen für die Praxis zu erarbeiten, wie an vergangenen Erfahrungen angeknüpft werden kann und welche Bedeutung Erfahrungen für die lokale Verantwortungsteilung im Umgang mit Migration haben können. Dazu wurde eine qualitative Einzelfallstudie anhand einer migrationserfahrenen Gemeinde im ländlichen Raum Niedersachsens durchgeführt. Durch die Kombination einer Dokumentenanalyse im zeitlichen Längsschnitt ab dem Jahr 1945 bis in die Gegenwart wurden Aktivitäten und Strukturen im Umgang mit unterschiedlichen Migrationsformen untersucht. Die ergänzenden Expert\*inneninterviews eröffneten eine zusätzliche Perspektive auf gegenwärtige Governanceprozesse und damit auf Rollen- und Aufgabenverteilungen.

Als zentrale Erkenntnis konnte herausgearbeitet werden, dass im Jahr 2015 an vergangene Erfahrungen angeknüpft werden konnte. So konnte auf gemeinsames Wissen, Strukturen und Mobilisierungsfähigkeit zurückgegriffen werden. Im zeitlichen Verlauf zeigte sich, dass eine Zunahme der Machtressourcen der Kommune und Hinzukommen weiterer öffentlicher Akteure dazu führte, dass die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und damit die lokale Governance nicht mehr fortgeführt wurde. Erfahrungen stellen nunmehr ein Potenzial für Institutional Capacity im Umgang mit Migration dar. Schlussendlich bietet die vorliegende Arbeit einen Zugang dahingehend, wie Verantwortungsteilung durch lokale Governance im Umgang mit Migration an vergangenen Erfahrungen im Sinne des Aufbaus von Institutional Capacity anknüpfen kann. Aus den Erkenntnissen werden Implikationen für die Praxis abgeleitet. Die Arbeit schließt mit einem Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf ab.

## **Abstract**

In the course of diverse local activities due to increased immigration of refugees in 2015, questions about the distribution of responsibilities in dealing with migration arise. In many municipalities, a division of responsibility between different groups of actors has taken place. The background to this is the process of change in the state, which aims to involve civil society and economic actors in distributing tasks in areas relevant to integration. This becomes even more important when looking at different types of regions. Especially in rural areas, the importance of civic activities is to be emphasized and the municipalities try to steer them through local governance structures in order to distribute tasks.

The arrangements of municipal responsibility in dealing with migration in rural areas paint a heterogeneous picture. Despite the allocation of tasks and the setting of frameworks in the political multi-level system, municipalities exercise their own scope for action. In addition, Germany only became a country of immigration at the end of the 1990s, so many municipalities have taken their own development paths in the past. Current research points out the need to consider experiences in dealing with migration as a factor influencing the current design. Building on this research gap, this dissertation develops a theoretical-conceptual approach to how experiences can lead to the development of institutional capacity and thus to the development of shared capacities for action through local governance. In addition to that, the aim of the thesis is to elaborate practical implications, on how past experiences can be built upon and what meaning experiences can have for the local division of responsibility in dealing with migration. To this end, a qualitative single-case study was conducted on the basis of a community in rural Lower Saxony with experience in international migration. By combining a document analysis in a longitudinal temporal section from the year 1945 to the present, activities and structures in dealing with different forms of migration were investigated. The supplementary interviews with experts opened up an additional perspective on current governance processes and thus on the distribution of roles and tasks.

The key finding was that it was possible to build on past experiences in 2015. This meant that it was possible to draw on shared knowledge resources, relational resources and capacity for mobilisation. In the course of time, it became apparent that an increase in power resources of the municipality and the addition of further public actors led to the fact that the cooperation with civil society actors and thus local governance led to an end in cooperation between civil society and local governance. Experiences now represent a potential for institutional capacity in dealing with migration. Finally, this paper offers an approach to how the division of responsibility through local governance in dealing with migration can build on past experiences in the sense of building institutional capacity. Implications for practice are derived from the findings. The paper concludes with an outlook on the need for further research.

## Danksagung

An dieser Stelle möchte ich allen Personen danken, die mich bei meiner Forschung unterstützt und begleitet haben und ohne deren Mitwirkung diese Dissertation nicht zustande gekommen wäre.

Zunächst gilt mein außerordentlicher Dank meinen beiden Betreuern und Gutachtern apl. Prof. Dr. Karl Martin Born und Prof. Dr. Ulrich Harteisen für die intensive Begleitung und Unterstützung bei dieser Arbeit. Die zahlreichen Gespräche waren immer konstruktiv und haben mich stets ermutigt und motiviert.

Ich möchte mich zudem bei der Samtgemeinde Sögel, dem Gemeindearchiv, dem Forum Sögel e.V. sowie meinen Interviewpartner\*innen für die Unterstützung mit Informationen, Daten sowie für ihre Gesprächsbereitschaft bedanken.

Mein besonderer Dank gilt zudem Zora Becker, Anja Neubauer-Betz, Maria Rammelmeier und Julia Weigt aus dem Promotionskolleg Dörfer in Verantwortung mit denen ich in unterschiedlichen Arbeitsformaten zusammengearbeitet habe und die mich mit differenzierten Anmerkungen und Diskussionen stets bereichert und mir moralischen Beistand geleistet haben.

Des Weiteren möchte ich mich beim Team Dorfforschung an der HAWK in Göttingen für den stetigen Austausch und die Unterstützung bedanken.

Darüber hinaus bin ich meinen Freund\*innen, meinem Partner und meiner Mutter dankbar, die mich bei den Korrekturen meines Vorhabens stets unterstützt und die „Aufs und Abs“ im Promotionsprozess aufgefangen haben: Anna Wiegand, Till Ernstsohn, Clara Hesse, Moriz Walter und Christina Lammers.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem lieben Großvater Hermann Lammers, der mich bei diesem Weg und den Forschungsaufenthalten im Emsland begleitet hat und dem ich diese Arbeit widme.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzfassung .....</b>	<b>I</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>II</b>
<b>Danksagung.....</b>	<b>III</b>
<b>Inhaltsverzeichnis.....</b>	<b>IV</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>VIII</b>
<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>IX</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>X</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Problemhintergrund.....	5
1.2 „Was bisher geschah“ - Stand der Forschung und Forschungslücke .....	7
1.3 Ziele und forschungsleitende Fragestellungen.....	11
1.4 Aufbau der Arbeit .....	13
<b>2 Entwicklung des Analyserahmens: Theoretisch- konzeptionelle Zugänge .....</b>	<b>15</b>
2.1 <b>Aufbau erfahrungsbasierter Fähigkeiten: Der Institutional Capacity Ansatz .....</b>	<b>15</b>
2.1.1 Ursprung und Grundannahmen des Ansatzes.....	16
2.1.2 Institutional Capacity Building bei Healey (1998).....	18
2.2 <b>Verantwortungsteilung durch lokale Governance im Umgang mit Migration.....</b>	<b>21</b>
2.2.1 Verantwortungsteilung bei Schuppert (2007) .....	21
2.2.2 Der Akteurzentrierte Institutionalismus als analytisches Instrument für Verantwortungsstrukturen .....	24
2.3 <b>Zwischenfazit I: Institutional Capacity und lokale Verantwortungsteilung durch Governance .....</b>	<b>28</b>
<b>3 Konkretisierungen: Umgang mit Migration, Verantwortungsteilung durch Governance und Erfahrung als Grundlage für Institutional Capacities .....</b>	<b>31</b>
3.1 <b>Umgang mit Migration auf kommunaler Ebene und Spezifika ländlicher Räume.....</b>	<b>31</b>
3.1.1 Begriffseinordnung: Kommunaler Umgang mit Migration .....	31

3.1.2	Entwicklungslinien kommunaler Migrations- und Integrationspolitik seit dem Jahr 1945.....	33
3.1.3	Die Rolle der Kommunen im politischen Mehrebenensystem.....	36
3.1.4	Spezifika ländlicher Kommunalpolitik und –verwaltung im Umgang mit Migration .....	39
<b>3.2</b>	<b>Verantwortungsteilung: Lokale Governance und organisierte Zivilgesellschaft.....</b>	<b>41</b>
3.2.1	Begriffsklärungen: Lokale Governance und Verantwortungsteilung.....	41
3.2.2	Akteursgruppen lokaler Governance .....	44
3.2.3	Beteiligung und Formen lokaler Governance.....	47
3.2.4	Lokale Governance und Spezifika ländlicher Räume .....	49
<b>3.3</b>	<b>Erfahrungsbasierter Aufbau von Institutional Capacity .....</b>	<b>50</b>
3.3.1	Anwendung des Institutional-Capacity-Konzeptes .....	50
3.3.2	Konkretisierung des Ressourcenbegriffs .....	52
3.3.3	knowledge resources und Erfahrungen .....	54
3.3.4	Erfahrungsbasierte relational resources.....	57
3.3.5	Wirkung von Erfahrungen in lokalen Governanceprozessen .....	58
<b>4</b>	<b>Zwischenfazit II: Theoretisch-konzeptioneller Rahmen und Konkretisierungen.....</b>	<b>60</b>
<b>5</b>	<b>Methodik .....</b>	<b>63</b>
<b>5.1</b>	<b>Fallauswahl: Die Untersuchungsgemeinde Sögel .....</b>	<b>65</b>
<b>5.2</b>	<b>Dokumentenanalyse .....</b>	<b>69</b>
5.2.1	Beschreibung der Methodik und Auswahl der Dokumente .....	70
5.2.2	Auswertung qualitative Inhaltsanalyse.....	71
5.2.3	Visualisierung in Anlehnung an Maps sozialer Welten/Arenen nach Clarke 74	
<b>5.3</b>	<b>Leitfadengestützte Expert*inneninterviews.....</b>	<b>76</b>
5.3.1	Expert*inneninterviews .....	77
5.3.2	Erstellung der Leitfäden .....	77
5.3.3	Auswahl der Expert*innen und Durchführung der Interviews.....	78
5.3.4	Transkription und Auswertung mit der qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018).....	80
<b>6</b>	<b>Rahmenbedingungen des kommunalen Umgangs mit Migration.....</b>	<b>82</b>
<b>6.1</b>	<b>Demografische und strukturelle Voraussetzungen .....</b>	<b>82</b>
<b>6.2</b>	<b>Zuwanderung und integrationspolitische Rahmenbedingungen .....</b>	<b>84</b>
6.2.1	Kurzer historischer Abriss internationaler Zuwanderungen nach 1945 .....	84
6.2.2	Integrationspolitische Konzepte und Strukturen in Sögel .....	85

6.2.3	Exkurs EU-Werksarbeitende: Etablierung einer neuen Zuwanderungsgruppe	87
<b>7</b>	<b>Dokumentenanalyse: Ratsbeschlüsse und Zeitungsartikel im zeitlichen Vergleich .....</b>	<b>89</b>
<b>7.1</b>	<b>Kommunale Verantwortungsübernahme im Umgang mit Migration ..</b>	<b>89</b>
7.1.1	Problemstellungen und Herausforderungen im kommunalen Umgang mit internationaler Migration.....	90
7.1.2	Definition und Träger von Verantwortung.....	93
7.1.3	Zusammenfassung .....	98
<b>7.2</b>	<b>Lokale Governance im Umgang mit Migration: Akteur*innen und Akteurskonstellationen .....</b>	<b>99</b>
7.2.1	Kollektive Akteure: Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen ..	99
7.1.1	Akteurskonstellationen: Interaktionsform und -orientierung .....	109
7.1.2	Zusammenfassung .....	120
<b>7.3</b>	<b>Thematisierung der Bedeutung von Erfahrungen .....</b>	<b>122</b>
<b>7.4</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick Interviews .....</b>	<b>124</b>
<b>8</b>	<b>Leitfadengestützte Interviews: Erfahrungen und Verantwortungsteilung im Umgang mit Migration .....</b>	<b>127</b>
<b>8.1</b>	<b>Verantwortungsübernahme und Tätigkeiten .....</b>	<b>127</b>
8.1.1	Arbeitsteilige Strukturen von Samtgemeinde und Landkreis Emsland.....	127
8.1.2	Verantwortungsbereiche der Samtgemeinde Sögel.....	128
8.1.3	Tätigkeitsbereiche der Wohlfahrtsverbände.....	130
8.1.4	Tätigkeitsbereiche Bildungsinstitutionen .....	132
8.1.5	Organisierte zivilgesellschaftliche Akteure.....	133
8.1.6	Zusammenführung der Akteursgruppen.....	136
<b>8.2</b>	<b>Einflussfaktoren auf Verantwortungsübernahme und Tätigkeiten ....</b>	<b>138</b>
8.2.1	Rahmenbedingungen .....	138
8.2.2	Lokale Einflussfaktoren.....	139
8.2.3	Zusammenführung.....	141
<b>8.3</b>	<b>Bedeutung und Auswirkungen von Erfahrungen .....</b>	<b>142</b>
8.3.1	Vergleichbarkeit von Aktivitäten mit Blick auf unterschiedliche Zuwanderungsphasen .....	142
8.3.2	Bedeutung und Auswirkungen auf Wissen/ Haltung/Kultur.....	143
8.3.3	Bedeutung und Auswirkungen auf Strukturen und Zusammenarbeit .....	144
8.2.4	Bedeutung und Auswirkungen von Erfahrungen innerhalb der befragten Organisationen.....	146
8.2.5	Zusammenfassung .....	147
<b>8.4</b>	<b>Wandlungsprozesse der Verantwortungsübernahme und -teilung.....</b>	<b>147</b>
8.4.1	Akteurskonstellationen im Wandel .....	148
8.4.2	Gründe des Abbruchs der Verantwortungsteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt.....	149



---

8.4.3	Zusammenführung.....	151
<b>8.5</b>	<b>Lokale Governance im Umgang mit Migration.....</b>	<b>151</b>
8.5.1	Zusammenarbeit zwischen Ehrenamt und Hauptamt: „Runder Tisch Flüchtlingshilfe“.....	152
8.5.2	Kooperationsvereinbarung im Hauptamt .....	155
8.5.3	Zusammenführung.....	159
<b>8.6</b>	<b>Verständnis von Verantwortungsteilung .....</b>	<b>160</b>
8.6.1	Verständnis von Verantwortungsteilung .....	160
8.6.2	Bewertung von Verantwortungsübernahme und -teilung und Verbesserung 163	
<b>8.7</b>	<b>Gesamtzusammenfassung der Interviews .....</b>	<b>166</b>
<b>9.</b>	<b>Diskussion der Ergebnisse .....</b>	<b>169</b>
9.1	Wandlungsprozesse: Kommunale Verantwortungsübernahme seit dem Jahr 1945 .....	169
9.2	Verantwortungsteilung durch Governance? .....	174
9.3	Erfahrungsbasierte Institutional Capacities? .....	180
9.4	Implikationen und Empfehlungen: Lokale Governance und Institutional Capacity.....	186
<b>10</b>	<b>Fazit und Ausblick.....</b>	<b>189</b>
10.1	Zentrale Ergebnisse im Spiegel der Fragestellung .....	189
10.2	Methodikdiskussion und Ausblick.....	193
<b>11</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>197</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>210</b>
	<b>Wissenschaftlicher Werdegang.....</b>	<b>223</b>
	<b>Eidesstattliche Erklärung.....</b>	<b>225</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteile ausländischer Bevölkerung in ländlichen Kreisen (Thünen Institut 2018).....	3
Abbildung 2: Aufbau des theoretisch-konzeptionellen Rahmens (eigene Darstellung 2021) .....	13
Abbildung 3: Bildung von Institutional Capacity (Healey 1998, S. 1541).....	19
Abbildung 4: Analytisches Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995 S. 45) .....	25
Abbildung 5: Zusammenführung des Institutional-Capacity-Konzeptes und des Akteurzentrierten Institutionalismus als Analyseraster (eigene Abbildung). .....	30
Abbildung 6: Ergänztes Integrationsmodell in Anlehnung an (Ager und Strang 2004) und Ergänzung durch (Mehl 2017) (Eigene Darstellung) .....	32
Abbildung 7: Mehrebenensystem am Beispiel deutscher Flüchtlingspolitik (Schammann 2019, S. 33).....	37
Abbildung 8: Handlungsarenen und die Filterung und Formierung von Wissen (Heinelt 2009). .....	56
Abbildung 9: Anteil der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den Landkreisen Niedersachsens (Regionalmonitoring Niedersachsen, Datengrundlage LSN Stand 31.12 2018). .....	67
Abbildung 10: Strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018)...	72
Abbildung 11: Arbeitsschritte zur Erstellung von Maps sozialer Welten/Arenen (in Anlehnung an Clarke 2012, S. 148-151).....	76
Abbildung 12: Akteurskonstellationen zur Zuwanderungssituation Flucht und Vertreibung nach dem Jahr 1945 (eigene Darstellung) .....	111
Abbildung 13: Map 1: Fluchtmigration 1978-1991, Map 2: Fluchtmigration 1991-1993 (eigene Darstellung).....	112
Abbildung 14. : (Spät-)Aussiedler*innen 1990-1998, Map 2: (Spät-)Aussiedler*innen 1998-2001, Map 3: (Spät-) Aussiedler*innen 2001-2003 (Eigene Darstellung) .....	114
Abbildung 16: Map 1: EU-Binnenmigration 2006 bis 2013, Map 2: EU-Binnenmigration 2013-2019 (eigene Darstellung) <b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>	
Abbildung 17: Map 1: Fluchtmigration 2014-2015, Map 2: Fluchtmigration 2015-2019 (Eigene Darstellung) .....	118
Abbildung 18: Aufgabenwahrnehmungen unterschiedlicher Akteursgruppen (eigene Darstellung nach Ager und Strang 2004).....	136

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Akteur*innen im kommunalen Umgang mit Migration (Eigene Zusammenstellung nach Scharpf 2006 und Krummacher 2017).....	26
Tabelle 2: Unterteilung kommunaler Aufgabenbereiche (Eigene Darstellung nach Schammann 2019, S. 34) .....	38
Tabelle 3: Ressourcentaxonomie mit Beispielen (Schubert und Knecht 2015: S. 7-9) .....	52
Tabelle 4: Untersuchungsdesign (Eigene Darstellung) .....	63
Tabelle 5: Kategoriensystem für die Dokumentenanalyse (eigene Darstellung nach Mayntz und Scharpf 1995).....	73
Tabelle 6: Darstellung der interviewten Expert*innen (eigene Darstellung) .....	79
Tabelle 7: Transkriptionsregeln (Kuckartz 2018, S. 267) .....	80
Tabelle 8: Kategoriensystem Expert*inneninterviews (eigene Darstellung) .....	81
Tabelle 9: Statistisches Kurzprofil Samtgemeinde Sögel (eigene Zusammenstellung nach Landesamt für Statistik Niedersachsen 2019, 2020 und Bertelsmann Stiftung 2012) .....	82
Tabelle 10: Hauptamtliche Beratung für Geflüchtete in Sögel (soegel.de).....	86
Tabelle 11: Legende für die folgenden Darstellungen der Maps sozialer Welten/Arenen (eigene Darstellung) .....	109
Tabelle 12: Aufgaben der Samtgemeinde (eigene Darstellung).....	129
Tabelle 13: Von den IP genannte Gründe des zurückgehenden zivilgesellschaftlichen Engagements (eigene Darstellung).....	149

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AZI	Akteurzentrierter Institutionalismus
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMFSFJ	Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BT	Bildungsträger
Ebd.	Ebenda
EZ	Ems-Zeitung
et al.	und andere
ff.	folgend
GG	Grundgesetz
H.i.O.	Hervorhebungen im Original
IC	Institutional Capacity
IP	interviewte Person/en
LSN	Landesamt für Statistik Niedersachsen
JMD	Jugendmigrationsdienst
MLL	Projekt „Miteinander leben lernen“ der Katholischen Erwachsenenbildung
KEB	Katholische Erwachsenenbildung
o.ä.	oder ähnlich
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
PV	Politik und Verwaltung
S.	Seite
WFV	Wohlfahrtsverbände
ZG	Zivilgesellschaft

# 1 Einleitung

Das Jahr 2015 war im Zuge des „langen Sommers der Migration“, einhergehend mit einer erhöhten Zuwanderung geflüchteter Menschen nach Deutschland, ein prägendes Jahr für die Gesellschaft. Infolgedessen rückten Fragen des Umgangs mit Fluchtmigration ins gesellschaftliche Zentrum. Besonders prägend waren diese Fragen für die Aktivitäten vor Ort: viele Städte und Gemeinden schafften aktiv Zugänge für die Geflüchteten zu integrationsrelevanten Bereichen. Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration und Flüchtlinge zieht im Jahr 2016 eine erste Zwischenbilanz:

*„Insgesamt zeigt sich jedoch, dass die Kommunen, die bereits im Vorfeld über integrationspolitische Handlungskonzepte, strategische Ansätze und funktionierende Strukturen in der Integrationsarbeit sowohl innerhalb der kommunalen Verwaltung als auch bei der Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren verfügen, den aktuellen Herausforderungen besser begegnen können als Kommunen ohne entsprechende Strukturen.“ (Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016, S. 251)*

Folgt man der Beauftragten, dann sind Vorerfahrungen im kommunalen Umgang mit Migration eine Ressource für Aktivitäten innerhalb der Verwaltung wie auch in der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen. Auch Bommes (2018) hält am Beispiel von Stuttgart, Essen, Berlin, aber auch mittleren Städten oder Landkreisen fest, dass Kommunen Ressourcen insbesondere dann mobilisieren konnten, wenn Strukturen „über längere, generationenübergreifende Zeithorizonte“ entwickelt wurden (Bommes 2018, S. 104). Strukturen der Zusammenarbeit im Umgang mit Migration sowie deren aktive Organisation zur Schaffung von Zugängen zu integrationsrelevanten Bereichen sind auch zunehmend Augenmerk geographischer Forschungsarbeiten. Die lokale Governance im Umgang mit Migration gerät zunehmend in den Blick (Pott und Schmitz 2018, S. 3; Hillmann und Calbet 2019, S. 3).

## **Aktive Kommunen und der *local turn***

Die Betrachtung der lokalen Ebene für die Schaffung von Zugängen zu integrationsrelevanten Bereichen ist indes nicht neu und Kommunen waren auch vor dem Jahr 2015 Augenmerk wissenschaftlicher Betrachtungen (Gesemann und Roth 2018, S. 2). Auch die Bundesregierung proklamierte im Nationalen Integrationsplan bereits im Jahr 2007: „Integration findet vor Ort statt“ (Die Bundesregierung 2007, S. 19). Insgesamt besteht Einigkeit in Forschung und Praxis dahingehend, dass die lokale Ebene für integrationsrelevante Themen bedeutsam ist, gleichwohl nicht alle Bedingungen vor Ort beeinflussbar sind (Bommes 2018, S. 100).

Neu ist allerdings die zunehmend aktive Gestaltung durch die Kommunen, die sich am Beispiel der Zuwanderung geflüchteter Menschen ab dem Jahr 2015 verdeutlichte (Adam et al. 2019, S. 336; Hillmann und Calbet 2019, S. 3; Pott und Schmitz 2018, S. 4). Diese als *local turn*<sup>1</sup> diskutierten Veränderungen verdeutlichten sich darin, dass Kommunen ihre Gestaltungsspielräume entweder neu aufbauten oder ausbauten, indem sie Aufgaben weiterentwickelten, neue Ansätze umsetzten und Formen der Steuerung und

---

<sup>1</sup> Für weitere Ausführungen zum *local turn* im Umgang mit Migration siehe u.A. Zapata-Barrero et al. 2017; Schammann 2020.

Koordination entwickelten oder verstetigten (Schammann 2019, S. 40; Schammann und Kühn 2016, S. 31–33; Dingeldey 2008, S. 318; Dahme und Wohlfahrt 2018, S. 87). Dieser praktische *local turn* führte zu verstärkter wissenschaftlicher Aufmerksamkeit und richtete das Augenmerk darauf, warum Kommunen in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen so unterschiedlich auf ähnliche Herausforderungen reagier(t)en (Zapata-Barrero et al. 2017, S. 241; Adam et al. 2019, S. 336; Lorenz und Neumann 2019, S. 2).

### **Fragen Verantwortungsübernahme und -teilung**

Die unterschiedlichen Reaktionen von Kommunen werfen gleichzeitig die Frage auf, wie die Verantwortungen politisch verteilt sind und welche Gestaltungsspielräume den Kommunen überhaupt zur Verfügung stehen, um entsprechend auf Herausforderungen im Umgang mit Migration reagieren zu können. Denn feststeht, dass nicht alle Bedingungen der Integration auch vor Ort beeinflussbar sind. Grundlegend sind Bund und Länder verantwortlich für Gesetzgebung und Förderung in den zentralen Integrationsbereichen. Die Gemeinden und Städte tragen Verantwortung im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung (Krummacher 2017, S. 83).

Anknüpfend an den vorangegangenen dargestellten *local turn* im Umgang mit Migration zeigen sich die Entwicklungen der Verantwortungsübernahme und –teilung auf zwei Ebenen: Nach Zapata-Barrero et al. (2017) beschreiben Entwicklungen auf vertikaler Ebene die Einbettung der Kommunen in das politische Mehrebenensystem und die daraus abgeleiteten Handlungsspielräume. Die horizontale Ebene adressiert hingegen die Frage, wie Politik und Verwaltung vor Ort mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen zusammenarbeiten (Zapata-Barrero et al. 2017, S. 243–244).

### **Forschungsdiesiderat: Lokale Governance im Umgang mit internationaler Migration in ländlichen Räumen**

Wie vorangegangen aufgezeigt, hängt die Umsetzung lokaler Governance auch von lokalen Ausgangsbedingungen ab. Grundlegend ergeben sich durch spezifische Räume auch spezifische Bedingungen im kommunalen Umgang mit internationaler Migration. Ländliche Räume wurden in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung lange Zeit vernachlässigt und stellten „blinde Flecken“ der Integrationsforschung dar (Schader-Stiftung 2011a, S. 8). Aber auch Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen sind von internationaler Migration geprägt (Mehl et al. 2017; Bolte und Kirchhoff 2015; Nadler et al. 2012; Machold und Dax 2017; Kordel und Weidinger 2020, S. 129). Bei der näheren Betrachtung ländlicher Gemeinden, die Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit sind, zeigen sich deutliche Ungleichheiten in der Verteilung von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit<sup>2</sup> (vgl. Abbildung 1). Die vorliegende Arbeit nimmt am Beispiel einer Gemeinde in Niedersachsen unterschiedliche Migrationsphasen und Erfahrungen in den Blick. Dahingehend zeigt sich am Beispiel von Niedersachsen, dass die höchsten Anteile ausländischer Bevölkerung in den westlichen Landkreisen entlang der niederländischen

---

<sup>2</sup> An dieser Stelle wird der Anteil ausländischer Staatsangehörigkeit als Grundlage zur Einschätzung der Verteilung von Menschen internationaler Herkunft genutzt.

Grenze, an der Grenze zur Stadt Hamburg wie auch im Süden des Bundeslandes festzustellen sind.

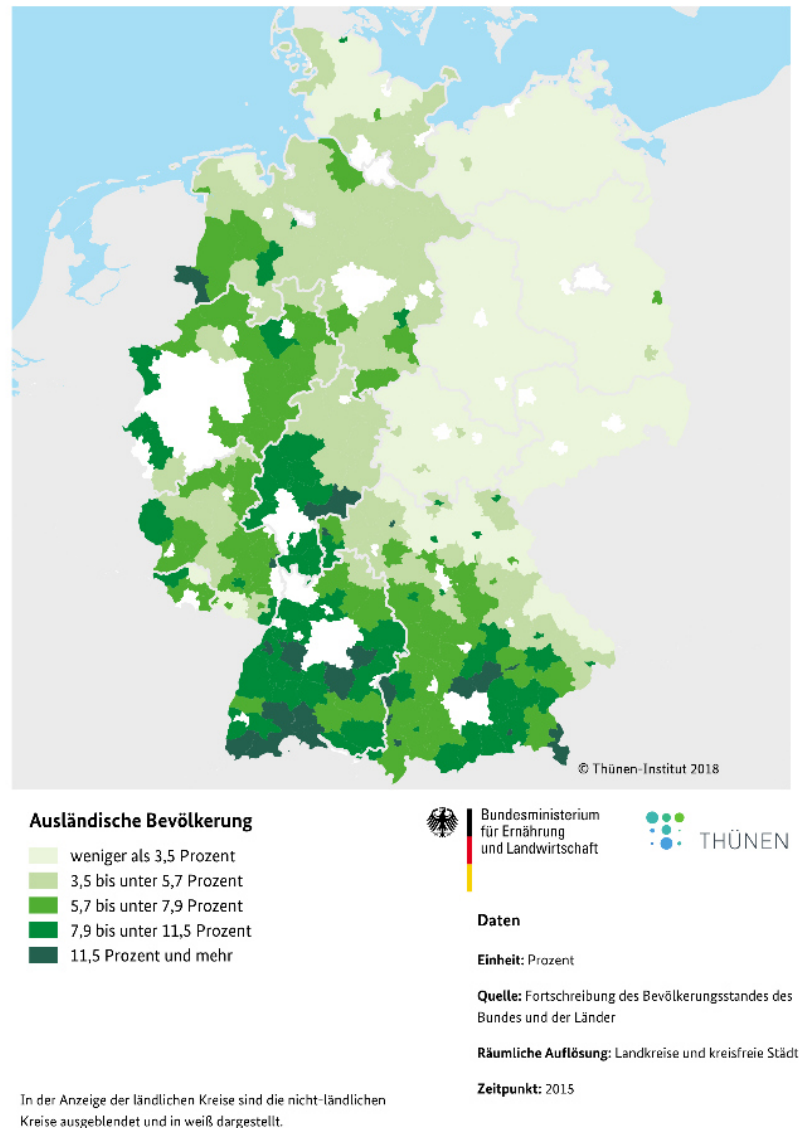


Abbildung 1: Anteile ausländischer Bevölkerung in ländlichen Kreisen (Thünen Institut 2018).

Diese Ungleichverteilungen sind auch mit Blick auf unterschiedliche Zuwanderungsgruppen- und -phasen festzustellen, die es in den vergangenen Jahrzehnten gab (Schader-Stiftung 2011b, S. 55; Gans und Schlömer 2014, S. 130). Häufigste Zuwanderungsformen sind kriegsbedingte Migration, Migration auf Grund religiöser Verfolgung, Arbeitsmigration, politisch und wirtschaftlich motivierte Migration im 19. Jahrhundert (Kordel und Weidinger 2020, S. 129). Zudem zeigen sich auf bundesdeutscher Ebene unterschiedliche Phasen der Zuwanderung im zeitlichen Verlauf seit dem Jahr 1945 (Gans und Schlömer 2014, S. 129–144; Boos-Krüger 2005, S. 415–418). So die Zuwanderung von Flüchtlingen, Vertriebenen und *displaced persons* nach dem Jahr 1945, von Gastarbeitenden im Zuge der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer\*innen von Ende der 1950er Jahre bis zum Anwerbestopp im Jahr 1993. Zudem die Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen, Geflüchteten in den späten 1980er Jahren. Die folgenden Jahre waren durch eine weitere Ausdifferenzierung der Herkunftsländer und einer Zunahme spezifischer Migrant\*innengruppen, wie beispielsweise im Zuge der EU-Osterweiterung mit einer erhöhten

Zuwanderung von Saisonarbeitskräften, geprägt (ebd.). Gegenwärtig in den Fokus wissenschaftlicher Aufmerksamkeit gerät die zunehmende Zuwanderung geflüchteter Menschen seit dem Jahr 2015 mit einhergehenden Herausforderungen in ländlichen Räumen (Nuissl et al. 2019; Ritgen 2018; Weidinger et al. 2017).

Bezüglich der aufgezeigten Zuwanderungsgruppen zeigen sich unterschiedliche räumliche Schwerpunkte, wie beispielsweise im untersuchten Landkreis Emsland in Niedersachsen. So ist die Zuwanderung von Vertriebenen und Flüchtlingen nach dem Jahr 1945 sowie die Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen in den 1990er Jahren prägend für den niedersächsischen Landkreis Emsland (Danielzyk et al. 2019, S. 49; Albers 2017, S. 44–50). Darüber hinaus werden weitere Zuwanderungsphasen identifiziert. So die Zuwanderung von Arbeitsmigrant\*innen in den 1950er und 1960er Jahren, aber auch Asylsuchende und Geflüchtete in den 1980er Jahren und gegenwärtig Niederländer\*innen in grenznahen Kommunen (Albers 2017, S. 47–49). Gegenwärtig zeigen sich zudem neue internationale Zuwanderungsgruppen durch die EU-Freizügigkeit sowie erneute Fluchtbewegungen (Landkreis Emsland 2008, 2020). Ländliche Räume, wie hier exemplarisch am untersuchten Emsland aufgezeigt, verfügen somit in unterschiedlicher Intensität über kommunale Erfahrungswerte im Umgang mit Migration.

### **Erfahrungen als Ressource der Verantwortungsteilung?**

Auch aktuelle Forschungsarbeiten, die sich mit lokalen Ansätzen kommunaler Integrationsförderung beschäftigen, identifizieren neben Ortsgröße, finanzieller Ausstattung und lokalpolitischem Willen Erfahrungen als wichtigen sozio-strukturellen Einflussfaktor (Schammann et al. 2020a, S. 22; Bommers 2018, S. 104; Nuissl et al. 2019, S. 329).

Diese Arbeit möchte nun einerseits der Entwicklung Rechnung tragen, dass der Umgang mit Migration zusehends auf lokalen Governanceformen basiert. Andererseits möchte sie die gegenwärtige Forschung einbeziehen, die davon ausgeht, dass die vorhandenen Erfahrungen in einer Kommune auch die lokale Verantwortungsteilung beeinflussen. Daher ist die Grundannahme dieser Arbeit, dass die Erfahrungen, die eine Kommune im Umgang mit Migration gesammelt hat, auch bedeutsam für die Ausgestaltung migrationsbezogener Governanceformen ist.

Die folgende Einzelfallstudie nimmt eine migrationserfahrene Kommune im Emsland in den Blick, um zu untersuchen auf welche Art und Weise die Erfahrungen mit Migration auch die gegenwärtige Verantwortungsteilung beeinflussen.

### **Zusammenführung**

Die einleitenden Ausführungen sollten verdeutlichen, dass es sich lohnt, herauszufinden, wie sich die Migrationserfahrungen der Vergangenheit auf den aktuellen Umgang mit Zuwanderung auswirken, kurz: welche Bedeutung sie haben. Viele ländliche Gemeinden haben bereits seit dem Jahr 1945 Erfahrungen mit Migration und ein entsprechendes Wissen ausgebildet. Üblicherweise haben sich seitdem lokale Verantwortungsstrukturen entwickelt, die aufgabenteilig von staatlichen und nichtstaatlichen Akteur\*innen wahrgenommen werden. Daraus ergibt sich der zentrale Dreiklang der Arbeit aus den Themen:

- Lokaler Umgang mit Migration
- Verantwortungsteilung durch lokale Governance



- Einfluss von Erfahrungen

Es wird somit untersucht, ob und welchen Einfluss Erfahrungen aus dem früheren Umgang mit Migration auf den gegenwärtigen Umgang mit Migration am Beispiel einer Samtgemeinde im niedersächsischen Emsland haben. Ziel ist es, einen Beitrag zum Verständnis der Entwicklung lokaler Verantwortungsstrukturen und der Bedeutung von Erfahrungen zu leisten. Darüber hinaus sollen Implikationen für die Praxis – für Beteiligungsprozesse lokaler Governance im Umgang mit Migration – gegeben werden. Dabei geht es zuerst darum, einen theoretisch-konzeptionellen Rahmen als Zugang zu entwickeln. In der Empirie stehen eine umfangreiche Dokumentenanalyse sowie die Perspektive lokaler Expert\*innen im Fokus.

## 1.1 Problemhintergrund

Anknüpfend an die Frage des Einflusses von Erfahrungen auf die kommunale Verantwortungsübernahme zeigt sich Unklarheit dahingehend, wie Verantwortung im Umgang mit Migration aufgeteilt ist. Einerseits konnte in der Einleitung zwar herausgestellt werden, dass Kommunen Verantwortung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung tragen, Bund und Länder gesetzgeberische Kompetenz haben und zentrale Integrationsbereiche fördern. Andererseits ergeben sich nichtsdestotrotz Unklarheiten in der Aufgabenteilung, die sich auf Teilhabechancen geflüchteter Menschen auswirken können. Diese zeigen sich einerseits mit Blick auf die Verantwortungsteilung zwischen EU, Bund und Ländern, andererseits auf lokaler Ebene.

### Verantwortungsaufteilung auf vertikaler Ebene

Wie einleitend dargestellt haben viele Kommunen, historisch betrachtet, ihre je eigenen Entwicklungspfade eingeschlagen mit internationalen Migrationen umzugehen. Dies entstand dadurch, dass Bund und Länder sich erst im Zuge der rot-grünen Regierung im Jahr 1998 dazu bekannten, dass die Bundesrepublik ein Einwanderungsland sei, woraufhin das erste Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005 beschlossen wurde (West 2014, S. 293). Es folgte die Entwicklung gemeinsamer Vorgaben<sup>3</sup> mit Bund, Ländern, Kommunen und Zivilgesellschaft mit der Zielsetzung der Teilhabe und Integration und gleichzeitigen Zuordnungen von Verantwortlichkeiten (ebd.). Im Nationalen Integrationsplan und dessen Nachfolger wird die gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen betont (Die Bundesregierung 2007). In einem Workshop des Thünen-Instituts<sup>4</sup> stellt Mehl (2017) mit Blick auf den Umgang mit Geflüchteten heraus, dass trotz neuer Regelungen im Integrationsgesetz keine Festlegung von Verantwortlichkeit auf eine politische Ebene festzustellen sei. Er geht somit von einer „de-facto-Verantwortung“ der Kommunen aus (Mehl 2017, S. 81). Die vorliegende Arbeit schließt sich dieser Sicht an. Zwar werden wesentliche Weichen auf rechtlicher Ebene, beispielsweise das Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsrecht oder die Regulation des Arbeitsmarktes, auf Bundesebene geregelt, die

---

<sup>3</sup> So der erste Nationale Integrationsplan im Jahr 2007 und dessen Nachfolger der Nationalen Aktionsplan im Jahr 2011.

<sup>4</sup> Dieser fand im März 2017 unter dem Titel „Aufnahme und Integration von Geflüchteten in ländliche Räume: Spezifika und (Forschungs-)herausforderungen“ in Braunschweig statt.

Art der Ausgestaltung hängt aber wiederum oftmals von lokalen Bedingungen ab (Nuissl et al. 2019, S. 321). Wie (umfangreich) Kommunen ihre Aufgaben und damit die gesamtstaatliche Zielsetzung erfüllen, hängt schlussendlich von finanziellen und lokalspezifischen Faktoren ab. Beispielhaft beschreibt Meschter (2020)

*„[...] , dass Integrationsmaßnahmen, wie die Erstellung von Integrationskonzepten oder die Einrichtung von Beratungsstellen, keine kommunalen Pflichtaufgaben sind, sondern zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben einer Kommune zählen. Dadurch fehlen (Qualitäts-)Standards, was sich nachteilig auf die Ausgestaltung der Integrationsarbeit auswirken kann.“ (Meschter 2020, ohne Seitenangabe)*

Es kann somit davon ausgegangen werden, dass durch fehlende Qualitätsstandards auch ungleich verteilte Teilhabechancen für internationale Migrant\*innen je nach Ausgestaltung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben entstehen.

### **Einordnung lokaler Verantwortung vor dem Hintergrund staatlicher Wandlungsprozesse**

Die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen ist weiterhin geprägt durch wohlfahrtsstaatliche Wandlungsprozesse, welche die Rolle der Kommunen verändern. Die Kommunen beziehen vielerorts zivilgesellschaftliche Akteur\*innen ein, um Ressourcen zu mobilisieren und zur öffentlichen Aufgabenerfüllung zu nutzen (Dahme und Wohlfahrt 2018, S. 86). Hintergrund dieses Zusammenwirkens sind staatliche Wandlungsprozesse von einem Erfüllungsstaat hin zu einem Gewährleistungsstaat. Dieser zeichnet sich durch die Zielsetzung aus, „[...] Handlungsbeiträge staatlicher und nichtstaatlicher Akteure bei Wahrung ihrer je eigenen Handlungslogik so zusammenzuführen und zu koordinieren, dass daraus gemeinsame Beiträge zum Gemeinwohl entstehen“ (Schuppert 2007, S. 473). In den Blick geraten Verteilungen von Verantwortung gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren und damit die lokale Governance im Umgang mit Migration (Adam et al. 2019; Hillmann und Calbet 2019; Lorenz und Neumann 2019; Pott und Schmiz 2018).

Nichtöffentliche Akteur\*innen werden somit an Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunen beteiligt und aktiviert, um zivilgesellschaftliche Ressourcen nutzbar zu machen und gleichzeitig staatliche Ressourcen einzusparen (Dahme und Wohlfahrt 2018, S. 86). Daran anknüpfend entstanden Diskurse über Verantwortungsteilung zwischen Politik und Bürger\*innen und damit darüber, wer welche Rollen übernehmen kann (ebd.). Verantwortungsteilung wird teils „als Schlüssel für eine erfolgreiche Integrationsarbeit“ (Adam et al. 2019, S. 343) angesehen und so vielerorts durch vernetztes Zusammenarbeiten kommunaler und zivilgesellschaftlicher sowie privatwirtschaftlicher Akteur\*innen umgesetzt. Diesen angenommenen Chancen für das Gemeinwohl stehen kritische Ansätze und Fragen instrumenteller Sicht auf Zivilgesellschaft entgegen. So stellen Dahme und Wohlfahrt (2018) heraus, dass als zivilgesellschaftliche Akteur\*innen nicht als „Leistungsproduzenten“ (Dahme und Wohlfahrt 2018, S. 89) zur kommunalen Aufgabenerfüllung gesehen werden dürften. Rübke (2012) mahnt eine „Verdienstlichung des Bürgerschaftlichen Engagements“, wie sie im Kontext von Daseinsvorsorge diskutiert wird, an (Rübke 2012, S. 1).

Diese im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen unterschiedlichen Integrationschancen und Qualitätsstandards setzen sich somit auf kommunaler Ebene fort, denn welche freiwilligen Gestaltungsmöglichkeiten die Kommune hat, wirkt sich auch auf das Verhältnis der Aufgabenteilung mit zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteur\*innen aus. Da sich vielerorts lokale Governanceformen herausbilden, ergeben sich Unklarheiten für die Verantwortungsteilung vor Ort sowie unterschiedliche Integrationschancen durch unterschiedliche Leistungen von Politik und Verwaltung.

### **Zusammenführung**

Es zeigt sich ein Bedarf klarer Zuständigkeiten, um dem „Flickenteppich“ von Zuständigkeiten im politischen Mehrebenensystem (Schammann und Kühn 2016, S. 5) entgegenzuwirken und gleichwertigere Teilhabechancen für Migrant\*innen zu schaffen. Einerseits mit Blick auf die Verantwortungsteilung zwischen EU, Bund, Ländern und Kommunen und damit auf vertikaler Ebene, andererseits bezüglich der Verantwortungsteilung auf horizontaler Ebene.

Die Ausgestaltung des Umgangs mit Migration und somit die Schaffung von Teilhabechancen hängen somit schlussendlich auch von der finanziellen Ausstattung und somit Verantwortung der kommunalen Ebene ab. Daraus ergibt sich die Problematik, dass Zielsetzungen zwar auf Bund und Länderebene festgesetzt werden, die Kommunen aber schlussendlich ausgestalten und die Verantwortung für die Umsetzung haben und dabei unterschiedlich ausgestattet sind. In der vorliegenden Arbeit soll daher für die Frage der kommunalen Verantwortungsteilung zunächst theoretisch und anschließend empirisch herausgearbeitet werden, welche Verantwortlichkeiten der kommunalen Ebene im politischen Mehrebenensystem zukommen (können). Anknüpfend an zugewiesene Zuständigkeiten ist herauszuarbeiten, welche Bereiche die Kommune am Untersuchungsbeispiel freiwillig übernimmt und wo sie ggf. Unterstützung benötigt. Für die Auswahl der Untersuchungsgemeinde ergibt sich an dieser Stelle bereits, dass neben den Migrationserfahrungen finanzielle Handlungsspielräume als Kriterien ausgewählt werden, da sich hier die größten Handlungsspielräume ableiten lassen. Auf lokaler Ebene wird vielerorts Verantwortungsteilung durch lokale Governance zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft verfolgt, um Aufgaben zu verteilen und Ressourcen unterschiedlicher Akteursgruppen zu aktivieren und zu nutzen. Hierzu ergeben sich konkret Fragen von Rollen und Zuständigkeiten bzgl. der Verantwortung unterschiedlicher Akteursgruppen. Vor dem Hintergrund dieses Wissens soll herausgearbeitet werden, wie in der Untersuchungsgemeinde mit weiteren Akteursgruppen Aufgaben aufgeteilt und welche Rolle diesen zugewiesen werden und was diese Zusammenarbeit beeinflusst.

## **1.2 „Was bisher geschah“ - Stand der Forschung und Forschungslücke**

Anknüpfend an den aufgezeigten Problemhintergrund soll folgend herausgearbeitet werden, wie sich der vorliegende Forschungszuschnitt und damit der Einfluss von Erfahrungen auf kommunale Verantwortungsübernahme in den gegenwärtigen Stand der Forschung einordnen lässt. Es sollen somit wichtige Positionen und Entwicklungen bezüglich des Forschungszuschnitts und ihr Verhältnis zueinander beschrieben werden.

Anschließend wird die Forschungslücke identifiziert, um im folgenden Kapitel die Fragestellung abzuleiten.

### **Umsetzung von Verantwortungsteilung durch lokale Governance**

Die Frage der Verantwortungsteilung auf kommunaler Ebene setzt zunächst voraus, zu klären, ob der kommunalen Ebene überhaupt Verantwortung vor dem Hintergrund der Einbettung in das politische Mehrebenensystem zukommt. Dies wird ambivalent diskutiert. Bommes (2018) spricht davon, dass die kommunalen Ausgestaltungsmöglichkeiten gleichzeitig über- und unterschätzt werden (Bommes 2018, S. 101). Auch Gans und Ritzinger (2014) beschreiben, dass ihre Gestaltungsspielräume einerseits geprägt durch äußere Einflussfaktoren auf Bundes- und Länderebene und damit den migrationspolitischen Rahmenbedingungen und Programmen sind und sich andererseits lokale Spielräume zeigen (vgl. Gans und Ritzinger 2014). Dies schließt an Erkenntnisse der Migrationsforschung zum strukturierenden Einfluss der kommunalen Ebene auf die Um- und Zielsetzungen lokaler Integrationspolitik an (vgl. Pott und Schmitz 2018, S. 4). Diese Ansicht teilt auch Weigl (2016):

*„Die Kommunen sind das Schlussglied der Verantwortungskette und somit gleichwohl von zentraler Bedeutung. Abhängig von den Entscheidungen höherer Ebenen sind es doch die Städte und Gemeinden vor Ort, in denen die konkreten Weichen gestellt werden müssen, damit Integration gelingen kann.“ (Weigl 2016, S. 113)*

Somit sind die Kommunen zwar eingebettet in das Mehrebenensystem, können jedoch auch eigene Gestaltungsspielräume wahrnehmen. Diese nahmen die Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten, aber insbesondere mit Beginn der Zuwanderung geflüchteter Menschen im Jahr 2015, durch lokale Governancestrukturen wahr (Weigl 2016, S. 114). Begründen lässt sich dies unter anderem darin, dass für die Ausgestaltung des kommunalen Umgangs mit Migration in ländlichen Räumen die Potenziale und das Engagement insbesondere zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen als Mitgestalter\*innen für lokale Öffnungsprozesse und Aufgabenträger\*innen, vor dem Hintergrund geringer finanzieller und personeller Ressourcen auf kommunaler Ebene, eine entscheidende Rolle spielen (Aumüller und Gesemann 2016, S. 30; Wagner 2015, S. 89; Schader-Stiftung 2011a, S. 21). Engagierte übernehmen vielerorts freiwillig Verantwortung für Hilfs- und Unterstützungsangebote und stellen so ein Gegengewicht zu fehlenden Angeboten und Strukturen als Charakteristikum ländlicher Räume dar (Schader-Stiftung 2011b, S. 21). In vielen Gemeinden haben sich daher lokale Governancestrukturen entwickelt, um den Anforderungen durch die Zuwanderung geflüchteter Menschen zu begegnen (Pott und Schmitz 2018, S. 5; Adam et al. 2019, S. 336). Auch in einer Umfrage von Städten, Landkreisen und Gemeinden in Deutschland von Gesemann und Roth (2016) wird aus der Perspektive der Kommunen darauf verwiesen, dass „gute Kooperationsbeziehungen [...] sowie die Koordination und Unterstützung des ehrenamtlichen Engagements durch die Verwaltung“ (Gesemann und Roth 2016, S. 4) als bedeutsame kommunale Ressourcen gesehen werden.

Jüngere Forschungsarbeiten nehmen diesbezüglich Formen lokaler Governance und damit Strukturen der Aufgabenteilung im Zusammenspiel staatlicher Politik und anderer

Akteursgruppen analytisch in den Blick (Lorenz und Neumann 2019, S. 9). Unterschiede in der Umsetzung lokaler Formen der Zusammenarbeit zeigen sich hinsichtlich der Gemeindegröße. So sind konzeptionelle Ansätze, wie ganzheitliche Integrationskonzepte, eher in Großstädten und weniger in Kleinstädten oder kleinen Gemeinden umgesetzt worden (Damm 2019, S. 5; Gesemann et al. 2012, S. 39). Schamann et al. (2020) verweisen aber auch auf teils kleinere Kommunen, die Leitlinien zu einzelnen Handlungsfeldern, wie beispielsweise Aufnahme und Unterbringung entwickelt haben (Schamann et al. 2020b, S. 12). So wurden teils neue Koordinierungsstellen für engagierte Menschen vor Ort geschaffen, teils an vorhandene Integrationsbeauftragte angeknüpft (Schamann et al. 2020b, S. 12). Wenn Strukturen geschaffen wurden, die dauerhaft ausgerichtet und damit über projektbezogene Aufgaben hinausgehen, lassen sich diese als Erfolgsfaktoren des ländlichen Integrationsmanagements identifizieren (Schader-Stiftung 2014, S. 50).

### **Heterogenität im Umgang mit Migration und Bedeutung von Erfahrungen**

Grundlage vieler Forschungsarbeiten ist die Abgrenzung des kommunalen Umgangs mit Migration zwischen ländlichen und städtischen Räumen (Schamann und Kühn 2016; Schamann et al. 2020b; Lorenz und Neumann 2019). Raumbezogene Forschungsarbeiten zum Umgang mit Migration nehmen hierzu den Einfluss unterschiedlicher Räume in den Blick: Ost- und Westdeutschland (Glorius und Schondelmayer 2018), europäische Städte (Hillmann und Calbet 2019), Groß- und Kleinstädte (Adam et al. 2019, S. 334), aber auch ländliche Räume (Osigus et al. 2019). Unterschiedliche Forschungsarbeiten verweisen darauf, dass diese Unterscheidungen unzureichend sind. So beschreibt Krummacher (2011) eine große Heterogenität in der kommunalen Umsetzung des Umgangs mit Migration in ländlichen Räumen, die auf improvisiertes Handeln und die Entwicklung je eigener Entwicklungspfade vor dem Hintergrund unzureichender Vorgaben von Bund und Land zurückzuführen sind (Krummacher 2011: S. 196). Osigus et al. (2019) arbeiten heraus, dass in Forschungsarbeiten zu ländlichen Räumen oftmals nicht herausgearbeitet wird, „ob bzw. inwieweit unterschiedliche sozio-ökonomische Rahmenbedingungen einen Unterschied bei den jeweiligen Integrationsanstrengungen und -erfolgen gemacht haben“ (Osigus et al. 2019, S. 8). Bereits im Jahr 2011 verwies die Schader-Stiftung auf den Bedarf, ländliche Räume über die Kriterien Größe und Lage stärker in ihrer Heterogenität zu betrachten (Schader-Stiftung 2011, S. 19). Auch Glorius et al. (2017) benennen als zu wenig betrachtete Charakteristika ländlicher Räume:

*„Auswirkung der Gemeindegröße, der Kapazitäten und der interkulturellen Erfahrung auf die Art der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben und der Initiierung freiwilliger Aufgaben; Vervielfältigung von Schnittstellen durch Zuständigkeit von Landkreis und kreiseigenen Kommunen; Spezifika von Flächengemeinden mit Verwaltungssitz im Grundzentrum und mit weiteren, verstreut liegenden Ortsteilen.“ (Glorius et al. 2017, S. 132)*

Diese interkulturellen Erfahrungen als Einflussfaktor der Verantwortungsübernahme und -teilung sollen folgend in den Blick genommen werden. Unterschiedliche Studien zeigen die Bedeutung von Erfahrungen im kommunalen Umgang mit Migration in ländlichen Räumen auf (Nuissl et al. 2019, S. 329; Schader-Stiftung 2011a, S. 19). Erfahrungen lassen sich nach Bommers (2018) als „[...]aus praktischer Erfahrung resultierenden Handlungspraktiken[, die sich] lokal je unterschiedlich herausgebildet haben“ (Bommers 2018, S. 104) beschreiben.

Andere Forschungsarbeiten zeigen die Bedeutung von Erfahrungen als Strukturen auf. So werden lokale Migrationserfahrungen mit einem Aufbau von (teils dauerhaften) Strukturen in Bezug gesetzt, durch die integrationspolitische Aufgaben bearbeitet werden (Schader-Stiftung 2011a, S. 19; Gesemann et al. 2012; Reimann et al. 2018; Aumüller und Gesemann 2014). Unterschiedliche Studien arbeiten heraus, dass migrationserfahrene Kommunen auf etablierte Strukturen der Zusammenarbeit zurückgreifen konnten. Gesemann und Roth (2016) zeigen in ihrer vergleichenden Studie auf, dass viele Kommunen im Umgang mit Geflüchteten auf etablierte Netzwerke und Formen der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen aus vergangenen Jahre zurückgreifen konnten (Gesemann und Roth 2016, S. 5). Auch in einer Studie der Schader Stiftung (2011) wird beschrieben, dass in vielen Kommunen erste Migrationsnetzwerke in den 1990er Jahren zur Integration von (Spät-)Aussiedler\*innen entwickelt wurden an diesen zu einem späteren Zeitpunkt angeknüpft werden konnte (Schader-Stiftung 2011a, S. 15). Sie hebt allerdings hervor, dass sich die damalige Ausrichtung, wie auch die Perspektive auf Migrant\*innen, von einer Problemsicht hin zu einer an Potenzialen orientierten und strategisch ausgerichteten Migrationsarbeit verändert hat (ebd.). Mann et al. (2018) arbeiten heraus, dass die in einem Forschungsvorhaben zum Zusammenwirken von Hauptamt, Ehrenamt und Geflüchteten in ländlichen Räumen untersuchten Kommunen an Strukturen „zivilgesellschaftlicher Flüchtlingshilfe“ aus den 1990er Jahren anknüpfen konnten (Mann et al. 2018, S. 7). Sie beschreiben demnach, dass insbesondere zivilgesellschaftliche Akteur\*innen aktiv in der Bereitstellung von Hilfestrukturen Für Geflüchtete in den 1990er Jahren waren und die Kommune diese gegenwärtig für die Zusammenarbeit mobilisieren konnten (ebd.).

Daran anknüpfend arbeiten unterschiedliche Forschungsprojekte heraus, dass die Kommunen zwar vielerorts an Aktivitäten anknüpfen können, sich jedoch die Ziele der Integrationsarbeit sowie Rollenaufteilungen verändert haben und die Kommunen eine zunehmend aktive Rolle einnehmen (Schader-Stiftung 2011a, S. 28; Wagner 2015, S. 89–90). So werden die kommunalen Aufgabenwahrnehmungen der 1980er und 1990er Jahre als passiv kategorisiert, wohingegen andere Akteursgruppen, wie beispielsweise zivilgesellschaftliche Akteur\*innen oder Träger der freien Wohlfahrtspflege, koordinierend tätig waren (ebd.).

Einen weiteren theoretisch-konzeptionellen Zugang, über die Bedeutung von Erfahrungen als Strukturen der Zusammenarbeit, erarbeiten Schammann et al. (2020) in der Studie „Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land“. In der Studie untersuchen sie kriteriengestützt, wie Städte, Kreise und kreisangehörige Kommunen auf die vermehrte Zuwanderung im Jahr 2015/2016 reagierten und inwiefern sie auf Strukturen zurückgreifen konnten<sup>5</sup>. Erfahrungen finden sich auch in dieser Forschungsarbeit in Strukturen wieder. Andererseits werden sie als Frames konzeptualisiert und als subjektive Wahrnehmungen und geteilte Vorstellungen über den Umgang mit Migration definiert, die wiederum Auswirkungen auf das strategische Handeln vor Ort haben können (Schammann et al. 2020a, S. 92).

---

<sup>5</sup> Dies erfolgte durch Telefoninterviews anhand von 92 Kriterien in 23 kreisfreien Städte, 24 Landkreisen und 45 kreisangehörigen Kommunen (Schammann et al. 2020a, S. 4).

## **Forschungslücke**

Anknüpfend an den dargestellten Stand der Forschung konnte herausgearbeitet werden, dass Arbeiten, die konkret die Bedeutung von Erfahrungen auf die Verantwortungsteilung und damit lokale Governanceformen im Umgang mit Migration, erst in Ansätzen zu finden sind. Als bedeutende Forschungslücke beschreibt Bommes (2018) in diesem Zusammenhang den Bedarf, daran anknüpfend zu erforschen,

*„Wie sich [...] Handlungspraktiken lokal je unterschiedlich herausgebildet haben, [...] wie aktuelle Versuche des Aufbaus eines kommunalen Integrationsmanagements daran anschließen können“ (Bommes 2018: S. 104)*

In den dargestellten Forschungsergebnissen und den einleitend aufgezeigten Veränderungen im Zuge eines *local turn* im Umgang mit Migration verdeutlichte sich, dass in vielen ländlichen Kommunen Formen lokale Governance im Umgang mit Migration etabliert wurden, um den Herausforderungen insbesondere im gegenwärtigen Umgang mit der Zuwanderung von Geflüchteten im Jahr 2015 begegnen zu können. Wie diese informellen Beteiligungsformate und Beteiligung an kommunalen Entscheidungen im Umgang mit Migration in ländlichen Räumen umgesetzt werden ist bisher noch wenig erforscht (Schammann et al. 2020b, S. 14). Gleichzeitig sind Formen der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteursgruppen im Umgang mit Migration in migrationserfahrenen Kommunen keine neue Entwicklung. Es konnte gezeigt werden, dass in vielen Orten bereits auf Strukturen zurückgegriffen werden konnte, die eine schnelle Reaktion und Mobilisierung in der Gegenwart zuließen.

Hinsichtlich des theoretisch-konzeptionellen Zugangs ergibt sich somit insgesamt ein Forschungsdesiderat dahingehend einen Zugang zu entwickeln, wie lokale Governance im Umgang mit Migration in ländlichen Räumen umgesetzt wird und wie Erfahrungen auf lokale Netzwerkstrukturen wirken können. Erfahrungen wurden bisher noch nicht im Sinne lokaler Governance bzw. des Aufbaus gemeinsamer Handlungsfähigkeit erforscht. Anlehnend an ihre herausgearbeitete Bedeutung als Unterscheidungsmerkmale zur Erklärung der unterschiedlichen Umsetzung der kommunalen Ebene im Umgang mit Migration zeigt sich hier ein Bedarf, Erfahrungen unterschiedlicher Akteursgruppen in der lokalen Governance stärker theoretisch-konzeptionell zu betrachten.

Zudem ergibt sich eine methodische Forschungslücke, da bisher neben der Befragung lokaler Expert\*innen noch keine historische Analyse anhand einer Dokumentenanalyse als Zugang zur Bedeutung von Erfahrungen im Umgang mit Migration in ländlichen Räumen gemacht wurde (Schammann et al. 2020a, S. 92). Die vorliegende Arbeit wird somit zeitlich vergleichend Strukturaufbau und Formen der Zusammenarbeit im zeitlichen Wandel in den Blick nehmen.

## **1.3 Ziele und forschungsleitende Fragestellungen**

Aus der Perspektive der geographischen Orts- und Regionalentwicklung zeigt sich ein Mehrwert für die Fragestellung, da diese einen interdisziplinären Blickwinkel mit dem Fokus des Zusammenhangs zwischen ländlichen Räumen und deren spezifischen Umgangsweisen am Beispiel der Strategieentwicklung zum Umgang mit internationaler Migration aufzeigt. Fokus sind hier kleine „migrationserfahrene“ Kommunen in peripheren

ländlichen Räumen und ihre Handlungsspielräume im Umgang mit Migration in der Zusammenarbeit zwischen kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen. Darauf aufbauend fokussiert die Arbeit Ansätze, die die Potenziale von Eigenständigkeit der kommunalen Ebene - mit der Unterstützung auf Bundes- und Länderebene - in politischen, sozialen und kulturellen Bereichen unter Einbezug der örtlichen Gemeinschaft fördern. Im Mittelpunkt der Arbeit steht dabei die Bedeutung von Erfahrungen für die Entwicklung kommunaler Strategien im Umgang mit Migration unter Beteiligung unterschiedlicher Verantwortungsträger\*innen. Es geht darum, zu zeigen, inwiefern Kommunen, die zu unterschiedlichen Zeiten in der Vergangenheit von Migration geprägt waren, auf Erfahrungen zur kommunalen Strategieentwicklung im Umgang mit internationaler Migration aufbauen.

Für die vorliegende Arbeit wurden daraus folgende Fragestellungen entwickelt:

1. Inwiefern haben kollektive Erfahrungen Einfluss auf kommunale Verantwortungsübernahme im Dorf?

Der erste Teil der Fragestellung zielt darauf ab, zunächst die Bedeutung und den Einfluss von Erfahrungen als spezifisches Charakteristikum von vielen Kommunen (auch) in ländlichen Räumen für die gegenwärtige Ausgestaltung von kommunaler Verantwortungsübernahme zu erarbeiten. Dabei geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass Verantwortung vielerorts nicht allein, sondern gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen in gemeinsamen Governancestrukturen umgesetzt wird.

Daran anknüpfend ergibt der zweite Teil der Fragestellung:

2. Inwiefern lassen sich Aussagen zur Verantwortungsübernahme von Akteur\*innen bezüglich unterschiedlicher Migrationsformen und -motive treffen?

An dieser Stelle wird deskriptiv-analytisch herausgearbeitet, wie sich die kommunale Verantwortungsübernahme und die Übernahme von Verantwortung anderer Akteursgruppen im zeitlichen Wandel verändert und/oder Kontinuitäten aufweist. Zentral ist somit die Analyse von Wechselwirkungen räumlicher Einheiten, am Beispiel einer Untersuchungsgemeinde im peripheren ländlichen Raum, und Aktivitäten von Akteur\*innen im Umgang mit Migration. Mit Blick auf den kommunalen Umgang mit Migration, unter Berücksichtigung lokaler Integrationspolitik als querschnittsorientiertes Handlungsfeld von Orts- und Regionalentwicklung wird die Bedeutung von Erfahrungen für eine eigenständige Ortsentwicklung betrachtet. Aus der Perspektive (angewandter) Regionalforschung soll ein Beitrag zur Identifikation der Verantwortungsteilung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen im Umgang mit Migration auf kommunaler Ebene in ländlichen Räumen geleistet werden. Diesbezüglich sollen auch die Grenzen des Verständnisses staatlicher Verantwortungsübernahme und der zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen sichtbar gemacht werden. Grundsätzlich zeigt sich dabei ein Rückgang öffentlicher Verantwortungsübernahme bei einer gleichzeitigen Zunahme zivilgesellschaftlich engagierter Akteur\*innen. Ob und gegebenenfalls welche Akteure\*innen in welchen Bereichen lokaler Integrationspolitik zusammenarbeiten und ob diese Zusammenarbeit sich im zeitlichen Verlauf und bezogen auf unterschiedliche Migrationsformen verändert hat, wird am Beispiel der Übernahme von Verantwortung aufgezeigt.



In diesem Zusammenhang werden sich auch Handlungsempfehlungen dahingehend ergeben, wie migrationserfahrene Kommunen an Erfahrungen als potenzielle lokale Ressource anknüpfen können. Die Handlungsempfehlungen sollen auch auf andere Kommunen des ländlichen Raumes übertragbar sein, um damit einen Beitrag zur Lösung soziokultureller Herausforderungen zu leisten, wie sie die Frage der Organisation des Umgangs mit Migration in ländlichen Räumen darstellt.

## 1.4 Aufbau der Arbeit

Aus der aufgezeigten Forschungslücke ergibt sich das Vorgehen für den theoretischen und methodischen Teil der vorliegenden Arbeit.

Die Erarbeitung des theoretisch-konzeptionellen Rahmens untergliedert sich in zwei Teile (vgl. Abbildung 2). So werden zunächst in Kapitel 2 die theoretisch-konzeptionellen Zugänge, bestehend aus drei Bausteinen, eingeführt. Ausgehend vom Institutional-Capacity-Konzept von Healey (1998) wird ein Zugang dahingehend entwickelt, wie in der vorliegenden Arbeit Erfahrungen als Capacities – und somit Wissensressourcen, Aufbau von Beziehungen und Vertrauen und/oder Mobilisierungsfähigkeit – verstanden werden. Vor dem Hintergrund von Healeys kommunikativem Planungsverständnis werden Bedingungen erarbeitet, die die Entstehung von Institutional Capacity erklären. Um Vorwissen zu entwickeln, wie erfahrungsbasierte Institutional Capacities durch Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteursgruppen aufgebaut werden können, wird anschließend das Konzept der Verantwortungsteilung von Schuppert (2007) eingeführt. Als deskriptiv-analytischer Zugang zur Betrachtung lokaler Governance wird anschließend der Akteurzentrierte Institutionalismus von Mayntz und Scharpf (1995) betrachtet. In Kapitel 2.3 werden dann schlussendlich alle drei theoretisch-konzeptionellen Zugänge zusammengeführt.

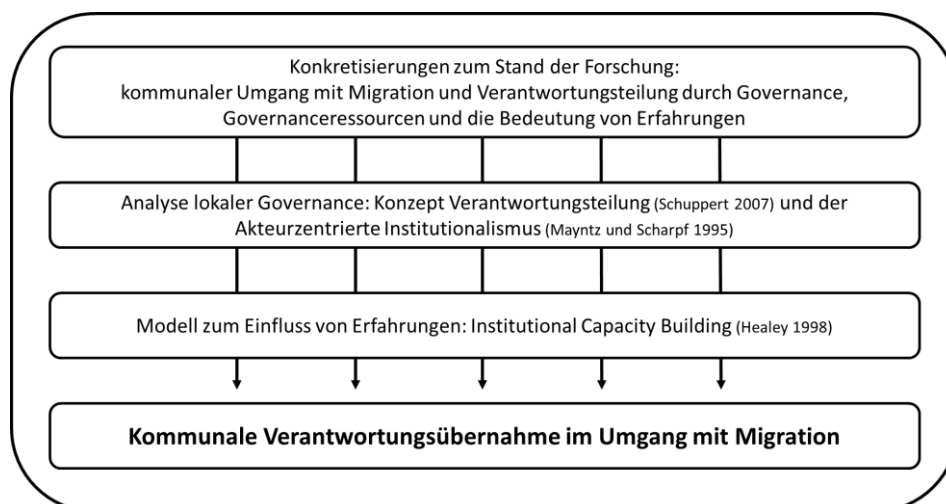


Abbildung 2: Aufbau des theoretisch-konzeptionellen Rahmens (eigene Darstellung 2021)

In Kapitel 3 folgen anhand von 3 Unterkapiteln Konkretisierungen des erarbeiteten Zugangs durch Ergänzung empirischer Erkenntnisse. Das Kapitel unterteilt sich in Konkretisierungen zur Verantwortungsübernahme der kommunalen Ebene im Umgang mit Migration (3.1), Ausführungen zu lokaler Governance im Umgang mit Migration in

ländlichen Räumen (3.2) und Konkretisierungen zur Anwendung des Institutional-Capacity-Konzeptes auf die Fragestellung (3.3). In Kapitel 4 werden anschließend alle Bausteine zusammengeführt und so ein Zugang und Erklärungsrahmen für den empirischen Zugang der Arbeit erläutert.

Es folgt in Kapitel 5 die Darstellung der methodischen Vorgehensweise. Der empirische Zugang unterteilt sich in die Fallauswahl (5.1), eine historische Dokumentenanalyse mit Mappingverfahren Sozialer Welten nach Clarke (5.2) sowie leitfadengestützte Expert\*inneninterviews. Es folgen drei Auswertungskapitel. In Kapitel 6 werden Rahmenbedingungen des Umgangs mit Migration in der Untersuchungsgemeinde Sögel anhand von ausgewerteter Literatur und Statistiken dargestellt. Anschließend werden die Ergebnisse der historischen Dokumentenanalyse für den Zeitraum der Jahre 1945 bis in die Gegenwart erläutert (Kapitel 7), bevor die Ergebnisse der Interviewauswertung (Kapitel 8) dargestellt werden.

In Kapitel 9 findet die Ergebnisdiskussion statt und es werden Implikationen für die Praxis herausgearbeitet. Kapitel 10 schließt mit einem Gesamtfazit und Ausblick auf weitere Forschungsansätze ab.

## **2 Entwicklung des Analyserahmens: Theoretisch-konzeptionelle Zugänge**

Mittlerweile sind einige Aspekte genannt, die bei der Betrachtung des Umgangs mit Migration auf der kommunalen Ebene berücksichtigt werden müssen. Zum einen lassen sich die lokale Verantwortungsübernahme und -teilung nicht ohne die eingangs beschriebenen staatlichen Wandlungsprozesse begreifen. Es sind die Formen lokaler Governance, die den gegenwärtigen kommunalen Umgang mit Migration auszeichnen. Bevor in Kapitel 4 ein qualitativer Zugang zum Untersuchungsgegenstand erarbeitet wird, ist es zunächst notwendig einen theoretisch-konzeptionellen Zugang dazu zu entwickeln, wie Kommunen in Governanceprozessen an vergangenen Erfahrungen anknüpfen können. Damit ist ein spezifisches Gefüge beschrieben, das die kommunale Bearbeitung von Migration ausmacht. Um nun in dieser Arbeit herauszufinden, wie genau die Verantwortung in den Kommunen geteilt wird und wie dabei auf Erfahrungen zurückgegriffen werden kann, soll im Folgenden ein entsprechender theoretisch-konzeptioneller Rahmen entwickelt werden.

Als Basis dient der planungstheoretische Ansatz von Healey (1998) zum Aufbau von Institutional Capacity, durch welchen Erfahrungen als Ausgangslage für den Aufbau von gemeinsamer Handlungsfähigkeit in Governanceprozessen betrachtet werden können. Dieser reicht jedoch für ein Verständnis zur Verteilung von Rollen und Aufgaben im Umgang mit Migration nicht aus, sodass eine Anreicherung mit dem politikwissenschaftlichen Konzept zu Verantwortungsteilung von Schuppert (2007) vorgenommen wird. Um ergänzend die Umsetzung von Verantwortungsteilung durch lokale Governance deskriptiv-analytisch in den Blick nehmen zu können, wird der Akteurzentrierte Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995) als politikwissenschaftliche Forschungsheuristik eingeführt.

Nachdem die Ansätze vorgestellt wurden, folgt am Ende des Kapitels eine Zusammenfassung, die den konzeptionellen Rahmen zur Beantwortung der Forschungsfragen schärft.

### **2.1 Aufbau erfahrungsbasierter Fähigkeiten: Der Institutional Capacity Ansatz**

In den folgenden Unterkapiteln wird der planungswissenschaftliche Ansatz Institutional Capacity Building von Patsy Healey (1998) erläutert. Dieser ermöglicht einen Zugang dahingehend, wie sich durch lokale Governance und damit dem Zusammenwirken unterschiedlicher Akteursgruppen Institutional Capacity und damit gemeinsame Handlungsfähigkeiten entwickeln können. Für die erarbeitete Fragestellung dient der Ansatz dazu, herauszuarbeiten, ob bereits bei vergangenen Migrationen Institutional Capacities und kontinuierliche Governancestrukturen entwickelt wurden, an denen gegenwärtig angeknüpft werden kann.

Das Kapitel gliedert sich hierzu in zwei Teile. Zunächst werden Ursprung und Grundannahmen des Institutional-Capacity-Konzeptes herausgearbeitet. Es folgt die Erläuterung des Ansatzes mit seinen analytischen Bestandteilen.

### 2.1.1 Ursprung und Grundannahmen des Ansatzes

Das von Healey und Kolleg\*innen entwickelte Institutional-Capacity-Konzept ordnet sich in die zunehmende wissenschaftliche Aufmerksamkeit bezüglich des Aufbaus neuer Institutionen zur Anpassung an sich verändernde politische, soziale und wirtschaftliche und ökologische Wandlungsprozessen ein. Anknüpfend vollzog sich in den späten 1980er bzw. frühen 1990er Jahren, ausgehend von einem technokratisch orientierten Planungsverständnis hin zu kommunikativ ausgerichteten Planungsprozessen, ein *communicative turn* in der Planung (Sinning 2018, S. 210; Zimmermann 2019, S. 14; Wiechmann 2019, S. 6). Daraus entstandene Modelle sind einerseits als deskriptiv, andererseits als normative Orientierungen zu verstehen (Zimmermann 2019, S. 14). Ohne vertiefend auf die zentralen Entwicklungslinien der kommunikativen Planung einzugehen, ist nach Zimmermann (2019) zusammenfassen festzuhalten:

*„Die Kernthese besagt, dass planerisches (gesellschaftliches) Handeln durch Normen geleitet sei, über die sich Beteiligte durch Verständigung über ihre Intentionen einigen – bei Zweifeln mittels Diskursen durch fairen Austausch von Argumenten, die sich in eben jenen Diskursen gegenüber anderen Argumenten als Einwänden bewähren müssen. Insofern wird alles Wissen, das zur Lösung von Planungsproblemen relevant wird, kommunikativ und sozial erzeugt und erlangt auf diese Weise auch Geltungskraft.“ (Zimmermann 2019, S. 14)*

Aus dem Zitat geht somit die Intention hervor, verstärkte Akzeptanz durch Austausch und Diskussion herzustellen, indem Einigungsprozesse relevanter Akteur\*innen angeschoben werden.

Impulse kamen zudem aus der politikwissenschaftlichen Governanceforschung, die sich mit den formellen und informellen Regeln der Zusammenarbeit beschäftigte und den Fokus zusätzlich auf die Bedeutung kollektiven Handelns richtete (Wiechmann 2019, S. 6–7; Gailing und Hamedinger 2019, S. 168). Ursprung für die Beschäftigung mit Governance sind planungswissenschaftliche Diskussionen um die Wechselwirkung von Akteur\*innen und Institutionen, die in der deutschsprachigen Auseinandersetzung insbesondere im Wandel von Government hin zu Governance ihren Niederschlag finden (Haus 2005, S. 11). Sie beschreiben Änderungsprozesse von formalen Entscheidungsstrukturen hin zu Beteiligungsprozessen unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen (ebd.). Ausschlaggebend für die Entwicklungen waren Erkenntnisse dahingehend, dass einerseits staatliche Akteure in ihren Handlungsspielräumen unterschätzt wurden und gleichzeitig Forderungen zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen gestellt wurden, stärker mitbestimmen zu wollen. Diese Ansätze nehmen somit das Verhältnis zwischen Planungsbürokratie und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen in den Blick: „Sie stellen das hierarchische Verhältnis zwischen beiden Ebenen in Frage und formulieren Grundsätze für veränderte Formen der Problembearbeitung unter Einbeziehung aller relevanten Akteure“ (Ipsen 2010, S. 238).

#### **Leitbild collaborative planning nach Healey**

Patsy Healey gilt als eine der Hauptvertreter\*innen kommunikativer Planungstheorie (Zimmermann 2019, S. 15; Wiechmann 2019, S. 6; Fricke 2017, S. 395). Die Betrachtung des *communicative turn* bzw. institutioneller Wandlungsprozesse ist besonders

ausgeprägt in Healeys Arbeiten zu kollaborativer Planung<sup>6</sup>. Sie entwickelte mit dem Leitbild *Building Institutional Capacity through collaborative planning*, basierend auf Arbeiten von Gruber (1994) und Innes et al. (1994) einen normativen Ansatz mit der Zielsetzung des dauerhaften Aufbaus institutioneller Kapazitäten<sup>7</sup> mit Blick auf Prozesse der Stadtentwicklung.

Im Hintergrund dieses Ansatzes steht für Healey die Frage, wie die Qualität von Orten durch lokale Regierungstätigkeit verbessert werden kann (Healey 1998, S. 1531). Daran knüpft die Erkenntnis an, dass trotz äußerer Einflussfaktoren auch lokale Qualitäten bedeutsam für die Entwicklung und Bewältigung von Herausforderungen sind (ebd.). Diese lokalen Kulturen sieht sie als etablierte Handlungsweisen und Denkweisen vor Ort (Healey 1998, S. 1536). Sie richtet somit das Augenmerk auf individuelle kollaborative Prozesse und deren Auswirkungen auf Interaktionen in Governanceprozessen. Vor diesem Hintergrund stellt sie die Fragen:

*„If, then, the qualities of places are important in determining the futures of people, of economic activities, and of environmental systems, how are they produced and maintained? How can they be improved? If the relationships of urban region life are diffuse and diverse, how can urban management make a difference? How far are the governance arrangements inherited from earlier periods suitable for the challenge of place making in such a diffuse and fragmented world of contemporary urban places? What kind of governance capacity seems to be required?“ (Healey 1998, S. 1534)*

Wie werden also Qualitäten von Orten erzeugt, wie können sie verbessert werden, wie kann Stadtmanagement bzw. Planung hier anknüpfen und für die Fragestellung insbesondere bedeutsam: Inwieweit sind frühere Governance-Regelungen geeignet für die gegenwärtige Umsetzung und welche Art von Governance-Kapazität scheint erforderlich zu sein? An diese Fragen anknüpfend entwickelt Healey ein Planungsverständnis als Grundlage des Institutional-Capacity-Konzeptes.

Die grundsätzliche Annahme des Institutional-Capacity-Konzeptes ist es, dass Expert\*innen und Führungskräfte unterschiedliche Ressourcen in lokale Governanceprozesse einbringen und somit eine aktive Rolle in der Gestaltung einnehmen (Healey et al. 2002, S. 21–28). Es geht somit um den Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten und eines gemeinsamen Handlungsrahmens, basierend auf interaktiven Prozessen, dem Austausch von Wissen, dem Aufbau von Vertrauen und sozialen Beziehungen sowie gemeinsamer Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit. Diese gemeinsamen Fähigkeiten beschreibt Healey (1998) als Institutional Capacity. Der Ansatz betrachtet somit den Aufbau dezentraler Institutionenbildung und dauerhafter Zusammenarbeit.

Healey nimmt in diesem Zusammenhang an, dass soziale Infrastruktur, die reich an Institutional Capacity ist, erfolgreicher in der Umsetzung von Maßnahmen und Zielen ist (Healey 1998a, S. 1541). Dies begründet sie in einer schnelleren Mobilisierung und gemeinsamen Entwicklung von Reaktionen auf neue Umstände.

---

<sup>6</sup> Laut Zimmermann (2019, S. 14) bezeichnen „diskursiv“, „kommunikativ“, „partizipativ“ oder „argumentativ“ dasselbe Konzept. Es werden jedoch jeweils unterschiedliche Aspekte herausgearbeitet

<sup>7</sup> Folgend synonym mit der englischen Schreibweise institutional capacity verwendet.

### **2.1.2 Institutional Capacity Building bei Healey (1998)**

Ausgehend von den vorangegangenen Darstellungen ist Healeys Kernargument für eine kommunikativ ausgerichtete Planung darin zu finden, dass Netzwerke, die alle Akteur\*innen durch bestimmte Voraussetzungen einbeziehen, die grundsätzliche Qualität des Ortes verbessern. Das aus dem soziologischen Institutionalismus als Teil des Neoinstitutionalismus entwickelte Institutional-Capacity-Konzept von Healey nimmt somit die Wechselwirkung von Akteurshandeln und Strukturen beziehungsweise Institution in den Blick. Institutional Capacity ist nicht als instrumentelles Kapital gegeben und jederzeit verfügbar, sondern Ergebnis kommunikativ ausgerichteter Planungsprozesse (Healey 1998, S. 1531). Der IC-Ansatz stellt in diesem Zusammenhang keine Theorie, sondern einen Ansatz dar der dazu dient, zu erklären, wie Institutional Capacity und damit gemeinsame Handlungsfähigkeit in Netzwerkprozessen zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen entstehen kann. Dieser ursprünglich im Kontext von Stadtentwicklungsprozessen entwickelte Ansatz soll auf die vorliegende Arbeit und damit auf Governanceprozesse im Umgang mit Migration übertragen werden. Hierzu zeigt das Konzept Analysekatoren für mögliche gemeinsame Fähigkeiten in der Praxis auf, die in komplexen Akteurskonstellationen entstehen und durch kollektives Handeln mobilisiert und organisiert werden (Healey et al. 2002, S. 21; Healey 1998, S. 1541). Diese Analysekatoren sind somit hilfreich, um einerseits zu betrachten, inwiefern gemeinsame Handlungsfähigkeiten aufgebaut wurden, und andererseits, inwiefern die lokalen Governanceprozesse im Sinne kommunikativ ausgerichteter Planung gestaltet sind (vgl. De Magalhaes u.a. 2002: S. 54).

#### **Die drei Dimensionen von Institutional Capacity**

Healey (1998) unterscheidet drei Dimensionen von Institutional Capacity: knowledge resources (K), relational resources (R) und capacity for mobilisation (M) (vgl. Abbildung 3). Diese sind durch unterschiedliche Formen der Interaktion miteinander verbunden (Magalhaes et al. 2002, S. 54). Knowledge resources bzw. Wissensressourcen beschreiben den Austausch verschiedener Arten von Wissen, woraus Lernprozesse entstehen können. Unterscheiden lassen sich somit unterschiedliche lokale Wissensformen sowie Wissen als Bezugsrahmen und für lokale Governance relevante Vorstellungen über den jeweiligen Ort (Magalhaes et al. 2002, S. 54). Relational Resources, und damit Beziehungsressourcen beschreiben die Art der Zusammenarbeit im Netzwerk und die darin beinhaltenen Ressourcen wie Vertrauen und Beziehungsfähigkeit (ebd.). Capacity für mobilisation und damit Mobilisierungsfähigkeit, beschreibt, wie die relevanten Akteur\*innen mit ihren jeweiligen Fähigkeiten zusammengebracht werden können, damit Akteur\*innen vernetzt und gemeinsame Ziel entwickelt werden (ebd.).

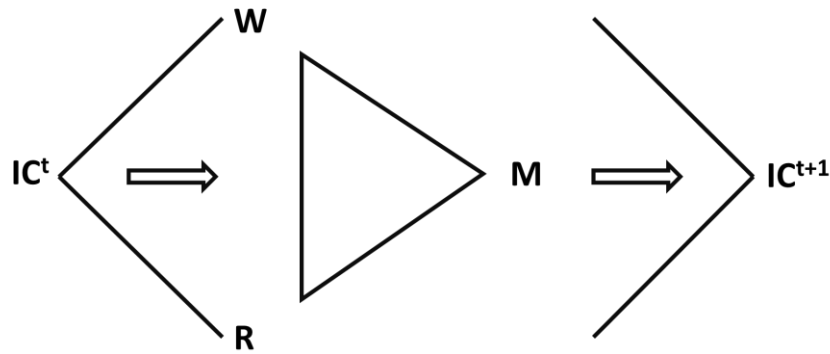


Abbildung 3: Bildung von Institutional Capacity (Healey 1998, S. 1541)

Kommunikative Prozesse wirken dabei idealtypisch auf alle drei Dimensionen ein und bauen so institutioneller Kapazitäten auf. Dieser Aufbau hängt dabei von der Zeit ( $t$ ) ab, sodass sich nach einer Aufbauphase die ursprünglich vorhandene Institutional Capacity verändern beziehungsweise weiterentwickeln kann (von  $IC^t$  hin zu  $IC^{t+1}$ ). Damit zeigen sie zwei Blickrichtungen für Institutional Capacity auf. Einerseits kann sie als Ausgangsressource gesehen werden, an welcher folgende Steuerungsprozesse anknüpfen und sich weiterentwickeln können. Andererseits kann Institutional Capacity als Resultat aus Strategieentwicklungsprozessen gesehen werden. Institutional Capacity kann somit einerseits einen Rahmen und gleichzeitig Potenzial für die lokale Handlungspraxis darstellen. Für die vorliegende Arbeit ist die Frage des Einflusses von Erfahrungen bedeutsam, woraus insbesondere die Blickrichtung auf IC als Ausgangsressource im Fokus steht. Denn es soll analysiert werden, ob und auf welche Art und Weise in der Vergangenheit Institutional Capacity aufgebaut werden konnte, um gegenwärtig an dieser anzuknüpfen bzw. diese durch neue Lernprozesse zu verändern.

Die Entwicklung von IC ist dabei in ihrem jeweiligen Kontext lokaler und regionaler institutioneller Strukturen und im Zusammenhang von Pfadabhängigkeiten einzuordnen. Healey arbeitet heraus:

*„This implies that urban governance capacity varies through time and across space. This also means that transformations in governance have variable trajectories and are to an extent continuously ongoing projects.“ (Healey et al. 2002, S. 21)*

Sie unterliegen somit zeitlichen Wandlungsprozessen und sind somit in gewisser Weise kontinuierliche Prozesse.

### **Voraussetzungen für den Aufbau von Institutional Capacity**

Wie kommunikative Prozesse zum Aufbau von Institutional Capacity entstehen können, stellt Healey durch fünf Bedingungen dar. Es braucht: „(1) integrative place making; (2) collaboration in policymaking; (3) inclusive stakeholder involvement; (4) use of "local" knowledge; and (5) building "relational" resources“ (Healey 1998, S. 1536). Im Folgenden soll näher auf die genannten Bedingungen zum Aufbau von Institutional Capacity eingegangen werden.

Die integrative Ortsbestimmung (1) beschreibt, dass Netzwerkstrukturen als lokale Governance-Arrangements gebildet werden müssen, die die unterschiedlichen Sektoren

mit ihren jeweiligen Wissensbeständen und Orientierungsrahmen zusammenführen, um koordiniertes Handeln zu vereinfachen und Lernprozesse zu ermöglichen (Healey 1998, S. 1535–1537). Ein solches „institutional design“ betrachtet somit informelle Planungsprozesse. Dies erfordert die Bemühungen aller beteiligten Akteur\*innen, kommunikative und kooperative Strukturen zu entwickeln, um die unterschiedlichen Meinungen und Arbeitsweisen der Akteur\*innen mit einzubeziehen (Healey 1997, S. 285). Es kommt somit darauf an, ob Arenen und Diskussionsmöglichkeiten eingeräumt werden, die den Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten zulassen und Bezug auf eine unterschiedliche Art und Weise des Denkens und Wertschätzens sowie der Kommunikation nehmen (Healey 1998, S. 1540). Daraus ergibt sich auch, dass Verwaltung und Expert\*innen ihr Augenmerk darauf richten einen Zugang zu einer von vielen Wissensformen zu haben und die Potenziale zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen anzuerkennen (ebd.). Daran knüpft auch die Bedingung von „collaboration in policymaking“ (2) und damit die Bedeutung von Zusammenarbeit in politischen Entscheidungsprozessen an. Diese erfordert ein Umdenken von Schlüsselpersonen in Machtpositionen. Zentrales Element ist somit, dass unterschiedliche Akteursgruppen aus Politik und Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wirtschaft in entsprechenden informellen und/oder formellen Beteiligungsformen zusammengeführt werden (Healey 1998, S. 1537). Daran schließt „inclusive stakeholder involvement“ (3) und somit ein breiter Beteiligungsansatz unter Einbezug aller relevanten Akteur\*innen an, um die unterschiedlichen Wissensbestände und Interessen einzubeziehen.

Den Austausch unterschiedlicher Wissensformen begründet Healey darin, dass es Politik und Verwaltung oftmals an ausreichenden Wissensbeständen über ortsspezifische Lösungen und Qualitäten fehlt, sodass sich ein Bedarf des Einbezuges weiterer Akteur\*innen zum Aufbau von local knowledge (4) ergibt (Lahner und Zimmermann 2005). Dieses versteht Healey mit Rückgriff auf Innes et al. (1994) als: "[...] form of agreed upon facts, shared problem definitions, and mutual understandings" (Innes et al. 1994). Es stellt eine Mischung aus praktischen und täglich vor Ort gemachten Erfahrungen sowie den Bezugsrahmen, um die jeweiligen Erfahrungen zu nutzen und ihnen eine Bedeutung zuzuweisen, dar (Healey 1998, S. 1539). Hintergrund dafür ist die Erkenntnis, dass gegenseitiges Lernen bzw. der Transfer von Wissen und Ideen innerhalb eines sozialen Netzwerkes ganz maßgeblich durch den individuellen kulturellen bzw. ideellen Bezugsrahmen, d. h. durch grundlegende Wertvorstellungen sowie Erfahrungen der beteiligten Expert\*innen und Führungskräfte, geprägt werden (Magalhaes et al. 2002, S. 54). Gemeinsame Wissensbestände und damit kulturelles Kapital entsteht dadurch, dass lokale Akteur\*innen ihr Wissen austauschen und daraus Lernprozesse und somit neues Wissen entsteht (De Magalhaes u.a. 2002: S. 54). Betont wird in diesem Zusammenhang, dass dies im Diskurs innerhalb institutioneller Strukturen geschieht, womit eine Überbetonung der jeweiligen Individuen im Steuerungsprozess eingeschränkt wird (Cars et al. 2002, S. 21–23). Lokales Wissen ist somit neben der individuellen Ebene auf der Ebene von Gruppen und Organisationen und auch auf kollektiver Ebene zu finden (Healey 1998, S. 1540).

Der Aufbau relationaler Ressourcen (5) beschreibt nach Healey einen Kontext, der den kommunikativen Austausch durch Aufbau von Vertrauen und Wertschätzung der Akteur\*innen untereinander ermöglicht. Beschrieben wird somit die Bedeutung von Sozialkapital als Bandbreite und Dichte des Netzwerkes (Healey 1998, S. 1540). Sie geht davon



aus, dass umso mehr Sozialkapital aufgebaut werden konnte, desto schneller eine Mobilisierung für neue Herausforderungen möglich ist (ebd.). Hier geht es um den Aufbau sozialer Fähigkeiten und um soziales Handeln und Interaktion, aus denen Vertrauen entsteht. Diese ermöglichen kommunikative Prozesse, und damit Wissensaustausch, und erleichtern die Entstehung gemeinsamer Durchsetzungsfähigkeit. Diese entstehen auf Basis gemeinsamer Werte und Traditionen wie auch dem Aufbau von Vertrauensbeziehungen (ebd.).

## **2.2 Verantwortungsteilung durch lokale Governance im Umgang mit Migration**

Das vorangegangene Kapitel diente dazu, einen Zugang zu entwickeln, wie sich Erfahrungen im Umgang mit Migration auf gegenwärtige Governanceprozesse auswirken können. Es wurde ein Verständnis dahingehend entwickelt, wie sich Institutional Capacity durch Erfahrungen im Umgang mit Migration aufbauen kann. Kritik an Healeys Ansatz wird unter anderem dahingehend formuliert, dass ihr kommunikatives Planungsverständnis Machtverhältnisse außer Acht lässt und von herrschaftsfreier Kommunikation zwischen den Akteursgruppen ausgeht (Wiechmann 2019, S. 6). Es lassen sich somit keine Vorannahmen dahingehend treffen, wie Aufgaben und Rollen in lokalen Governanceprozessen – und damit die Verantwortung vor Ort - verteilt werden. Daher findet in den folgenden Unterkapiteln eine Ergänzung politikwissenschaftlicher theoretisch-konzeptioneller Ansätze statt, die den erarbeiteten planungstheoretischen Zugang erweitern.

Es geht somit einerseits darum, einen konzeptionellen Rahmen dafür zu entwickeln, wie Verantwortung, vor dem Hintergrund von staatlichen Entwicklungen in Richtung eines Gewährleistungsstaates, vor Ort geteilt werden kann. Hierzu nutzt die vorliegende Arbeit Vorannahmen des politikwissenschaftlichen Ansatzes von Schuppert (2007), da sich dieser besonders eignet, Zusammenarbeit und Rollenverteilungen in politischen Entscheidungsprozessen betrachten zu können. Um Governanceprozesse analysieren zu können, wird der Akteurzentrierte Institutionalismus als Analyseinstrument von Mayntz und Scharpf (1995) ergänzt. Dieser bietet Kategorien, um Verantwortungsteilung auf lokaler Ebene deskriptiv-analytisch betrachten zu können.

### **2.2.1 Verantwortungsteilung bei Schuppert (2007)**

Schuppert (2007: S. 473) geht von staatlichen Wandlungsprozessen hin zu einem Gewährleistungsstaat aus, welcher sich durch ein gewandeltes Aufgabenverständnis zwischen Staat und Verwaltung auszeichnet. Durch den Einsatz bestimmter Instrumente soll von staatlicher Seite Gemeinwohl unter Einbezug verschiedener Akteursgruppen hergestellt werden. Diese Prozesse werden gegenwärtig als Reaktionen auf gesellschaftliche Wandlungsprozesse, wie sie internationale Migrationen und daraus folgende Handlungserfordernisse darstellen, in Gang gesetzt (ebd.). Durch diese staatlichen Wandlungsprozesse und einhergehende Formen von Governance stellten sich Fragen der Übernahme und Teilung von Verantwortungen (neu). Das Verantwortungsprinzip wird zu einem Struktur- und Steuerungsprinzip, denn von staatlicher Seite wird die Verantwortungsübernahme unterschiedlicher Akteursgruppen durch Steuerungs- und Kontrollregeln gerahmt und es werden eigene Verhaltensregeln in Governanceprozessen entwickelt

(Heidbrink 2017, S. 23). Neue Governancestrukturen zur Organisation von Verantwortung stellen somit „Bausteine der Verantwortungsarchitektur des modernen Verwaltungsstaates [dar]“ (Schuppert 2017, S. 789).

Für die vorliegende Arbeit ist mit Blick auf Schupperts Konzept der Verantwortungsteilung von besonderem Interesse, wie sich die Verantwortungsteilung gewandelt hat und welche Governancestrukturen es zum Zusammenwirken im Umgang mit Migration braucht und welche Vorannahmen sich zu Rollen- und Aufgabenverteilungen treffen lassen.

### **Konzept Verantwortungsteilung**

Um die einleitend aufgezeigten Rollenveränderungen im Zuge staatlicher Wandlungsprozesse hin zu einem Gewährleistungsstaat analytisch in den Blick nehmen zu können, führt Schuppert das Konzept der Verantwortungsteilung ein (2005, 2007, 2009, 2017). Dieses besteht aus zwei Drehbüchern: Dem Drehbuch der Verantwortungsstufung und dem Drehbuch der Verantwortungsteilung (Schuppert 2007, S. 476). Er erarbeitet grundlegend einen Zugang zum Verständnis von Verantwortungsteilung im Zusammenwirken von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren durch gemeinsame Regelungsstrukturen.

Das Drehbuch der Verantwortungsstufung beschreibt die „Leistungstiefe“ der staatlichen Ebene (Schuppert 2007, S. 477). Aus Sicht der Verwaltung werden Verteilungen von Aufgaben und Zuständigkeiten der Verantwortungsübernahme beschrieben. Es wird zwischen drei Grundtypen unterschieden: Erfüllungsverantwortung, Gewährleistungsverantwortung und Auffangverantwortung. Erfüllungsverantwortung beschreibt unmittelbare staatliche Aufgaben. Von diesen wird gesprochen, wenn der Staat selbst Aufgaben übernimmt und Ressourcen einsetzt, ohne diese an Dritte zu delegieren (Schuppert 2007, S. 477–478). Daran anknüpfend beschreibt Auffangverantwortung, dass der Staat bei „gemeinwohlrelevanten Steuerungsdefiziten“ (Schuppert 2007, S. 478) aktiv wird. Zwischen den beiden Formen der Verantwortungsteilung liegt die in der vorliegenden Arbeit besonders interessierende Gewährleistungsverantwortung. Diese beschreibt, dass der Staat regulierend und steuernd eingreift damit gemeinwohlrelevante Aufgaben wahrgenommen werden und funktionieren. Die staatliche Ebene greift somit regulierend wie auch überwachend ein, ohne selbst Aufgaben wahrzunehmen (Schuppert 2007, S. 478). Dies geschieht, indem Regelungsstrukturen, Vorgaben und Spielregeln eingeführt und koordiniert werden. So findet nach Reichert (2004) eine Differenzierung der Verantwortungsbereiche zu Fragen der Gewährleistung von Verantwortung, der Finanzierung als auch der Vollzugsverantwortung statt (Reichard 2004, S. 49). Denn die Gewährleistung der Verantwortung beinhaltet nicht mehr unbedingt die Umsetzungen oder Finanzierung je nach staatlichem bzw. am Untersuchungsgegenstand zu untersuchendem kommunalen Aufgabentyp (ebd.). Die Gewährleistungsverantwortung ist Hauptaugenmerk der empirischen Forschung der vorliegenden Arbeit. Es soll betrachtet werden, wie die Aufgaben einerseits zwischen den administrativen Ebenen und vor allem zwischen den unterschiedlichen lokalen Organisationen aufgeteilt und gesteuert werden und welche Rollenzuweisungen sich nachvollziehen lassen können.

Das Drehbuch der Verantwortungsteilung nimmt gegenüber der Verwaltungssicht auf die Verantwortungsstufung eine aktorenspezifische Perspektive ein. Zentral geht es darum, analytisch in den Blick zu nehmen, wie Aufgaben und Rollen verteilt werden (Schuppert 2007, S. 479). Die jeweiligen Bindungen, Handlungsorientierungen und Handlungsrationalitäten der unterschiedlichen Akteursgruppen bleiben trotz gemeinsamer Zielverwirklichung bestehen (Schuppert 2007, S. 479). Hierzu nutzt Schuppert die Metapher eines „Mühlrades des Gemeinwohls“, indem alle Akteure ihren Beitrag zu einer gemeinsamen gemeinwohlrelevanten Zielsetzung leisten (ebd. S. 481). Um dies zu erreichen, sollte die Koordination so beschaffen sein, dass Entscheidungen weder hierarchisch noch im Konsens umgesetzt werden. Hierarchie ist nicht zweckdienlich, da von staatlicher Ebene eine aktive Einbindung der anderen Akteursgruppen benötigt wird. Verhandlungen mit dem Ausgang konsensualer Entscheidungen bergen wiederum die Gefahr, dass sich einzelne Akteursgruppen durchsetzen und die Eigenständigkeit der Zielsetzungen und Handlungsorientierungen der einzelnen Akteursgruppen außer Kraft setzen. Schlussendlich arbeitet Schuppert somit einen zentralen Koordinationsmodus zwischen Hierarchie und Konsens heraus, der darin besteht, einen strukturellen (rechtlichen) Rahmen für alle Akteursgruppen zu schaffen, durch den alle mit ihren je eigenen Zielsetzungen auf die Gemeinwohlproduktion einwirken können.

Die Verantwortung der Umsetzung verbleibt dabei weiterhin beim Staat, der allerdings die Aufgaben nicht selbst wahrnimmt (ebd. 482). Das öffentliche Amt ist somit als „Kristallisationspunkt institutionalisierter Verantwortung“ (Schuppert 2017, S. 793, 2007, S. 473) und somit als zentraler Akteur der Verantwortungsteilung zu sehen. Denn schlussendlich haftet die staatliche Ebene für getroffene Entscheidungen: „die politische Verantwortlichkeit [verbleibt somit] allein bei den politischen Repräsentanten“ (ebd.). Zudem stellt er zwei zentrale Vorannahmen dahingehend auf, wie sich Macht und Autorität zueinander verhalten und in Entscheidungsprozessen verteilen. Grundlegend formuliert er, je mehr Macht vorherrscht, desto mehr Verantwortung kommt den jeweiligen Akteur\*innen zu (Schuppert 2017, S. 791). Dies bedeutet, dass, umso mehr Ressourcen, und damit Macht zur Verfügung stehen, desto stärker auch Verantwortung übernommen werden kann. Grundlage hierfür ist, dass die Übernahme von Verantwortung freiwillig gewählt wird woraus folgt, dass eine Zuschreibung von Verantwortung auch mit Handlungsmacht korreliert (ebd.). Dies reicht aus seiner Sicht jedoch nicht aus, um Verantwortungsteilung zu verstehen. Denn neben dem Verhältnis von Verantwortung und Macht ergänzt er das Verhältnis von Macht und Autorität vor dem Hintergrund der Abnahme politischer Gestaltungsmacht (Schuppert 2017, S. 791). Durch diesen Rückgang politischer Gestaltung entstehen „*subtilere Modi sozialer Beeinflussung*“ (H.i.O. Schuppert 2017, S. 791). Diese lassen sich in bestimmten Fähigkeiten und Ressourcen oder Expertise, die politische Entscheidungen beeinflussen, wiederfinden (ebd.). Verantwortung ist somit nach den Vorannahmen Schupperts zukunftsgerichtet als Folgenverantwortung zu verstehen, welche mit Blick auf das Verhältnis von Macht und Autorität diskutiert und untersucht werden muss. Diese Verhältnisse finden sich in Governanceformen wieder.

### **2.2.2 Der Akteurzentrierte Institutionalismus als analytisches Instrument für Verantwortungsstrukturen**

Bisher konnten zentrale Vorannahmen für ein Verständnis der Verantwortungsteilung im Gewährleistungsstaat durch den Zugang von Schuppert (2007) erarbeitet werden. Um einen empirischen Zugang für die Umsetzung von Verantwortungsteilung zu erarbeiten, wird in diesem Kapitel ein deskriptiv-analytisches Gerüst zu Verantwortungsteilung durch lokale Governance entwickelt. Dieses dient dazu, die Wechselwirkung von Akteur\*innen sowie Institutionen und somit die institutionelle Dimension von Verantwortung zusammenzuführen, um Verantwortungsstrukturen analysieren zu können (Schuppert 2017, S. 792). Dazu wird der Akteurzentrierte Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995) eingeführt. Dieser bietet analytische Kategorien zur Betrachtung von Regelungsstrukturen der Zusammenarbeit. Ziel des Unterkapitels ist es somit, die grundlegenden Elemente des Ansatzes mit Blick auf die Fragestellung zu erläutern und die Schlüsselemente zur Analyse lokaler Governanceprozesse herauszuarbeiten.

#### **Grundmodell**

Der Akteurzentrierte Institutionalismus wurde als Forschungsheuristik zur „Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“ (Mayntz und Scharpf 1995, S. 39) entwickelt, sodass eine Übertragung des Ansatzes mit einigen Anpassungen auf die vorliegende Fragestellung problemlos möglich ist (Mayntz und Scharpf 1995, S. 39). Der Ansatz ist als Aufmerksamkeitsdirigent zur Identifikation beeinflussender Aspekte der Wechselbeziehung zwischen Akteur\*in und Institution in politischen Entscheidungen zu verstehen (Mayntz und Scharpf 1995, S. 39).

Das Grundmodell bietet Analysekategorien zur Strukturierung des Untersuchungsgegenstandes. Mayntz und Scharpf (1995) beschreiben den Zugang durch den AZI als eine „Mehrebenenperspektive, in welcher der institutionelle Rahmen das Handeln von Organisationen prägt, während diese ihrerseits für das Handeln ihrer Mitglieder den institutionellen Rahmen bilden“ (Mayntz und Scharpf 1995, S. 44). Mit dieser Mehrebenenperspektive lässt sich das Spannungsfeld zwischen Steuerung und Selbstorganisation von Akteur\*innen betrachten. Grundannahme ist dabei, dass soziale Phänomene Ergebnis der Interaktion zwischen intentional handelnden Akteur\*innen sind (Scharpf 2006, S. 17).

Er unterscheidet die Analysekategorien der Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen, die Akteurskonstellationen und die Interaktionsformen, die schlussendlich zu politischen Entscheidungen führen (Vergleich Abbildung 4).

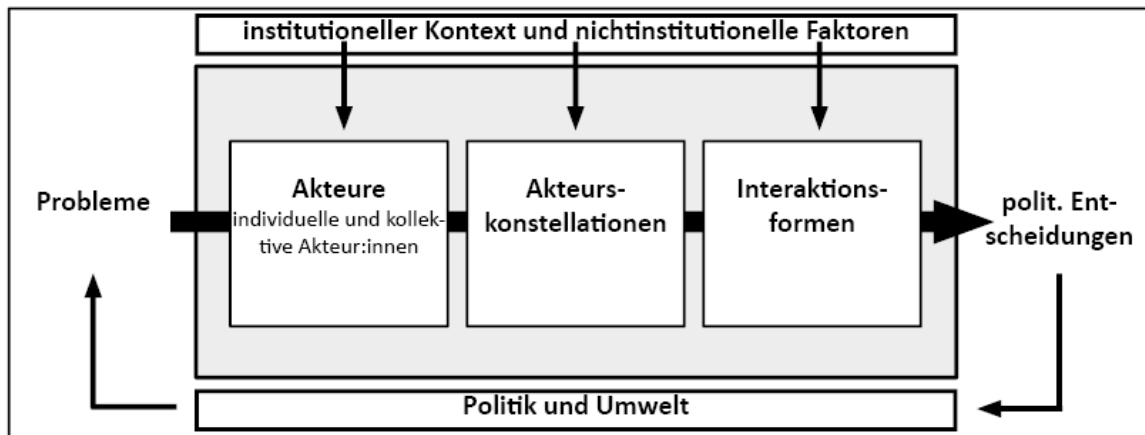


Abbildung 4: Analytisches Modell des Akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995 S. 45)

Ausgangspunkt des Modells sind Probleme oder Herausforderungen, die Handlungen unterschiedlicher individueller und kollektiver Akteur\*innen erfordern. Diese weisen wiederum unterschiedliche Handlungsorientierungen und Fähigkeiten auf. Weiterhin können Akteurskonstellationen und damit statische Handlungssituationen beschrieben und analysiert werden. Es werden Interaktionsformen, die die Art der Zusammenarbeit beschreiben, unterschieden. Politik und Umwelt beschreiben das (politische) Umfeld von lokalen Entscheidungsprozessen, wie etwa soziokulturelle und materielle Rahmenbedingungen oder auch ortsspezifische Werthaltungen und Regelungen, historische Erfahrungen, administrative Regelungen sowie Entwicklung und Struktur des Ortes. Diese prägen die jeweiligen betrachteten Handlungssituationen. Aus dem Zusammenwirken entstehen schlussendlich politische Entscheidungen.

Folgend werden für die zugrundeliegende Fragestellung der Arbeit bedeutsame Aspekte dargestellt.

### **Institutioneller Kontext**

Grundlegend stehen Akteur\*innen in Wechselwirkung mit dem institutionellen Kontext, welcher einerseits das Handeln der Akteur\*innen beeinflusst und andererseits durch Ergebnisse aus Entscheidungsprozessen selbst Ergebnis der Zusammenarbeit von Akteur\*innen ist. Mayntz und Scharpf fassen seine Eigenschaften wie folgt zusammen:

*„Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss, konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation.“ (Mayntz und Scharpf 1995: 49).*

Er fasst somit formelle und informelle Regelungsinhalte zusammen und ist als ein unbestimmter Sammelbegriff zu sehen (Scharpf 2000: 78). In diesem Zusammenhang schafft er zudem Akteursarenen, in denen Akteure zur Entscheidungsfindung einer bestimmten Thematik zusammenkommen und unter bestimmten Regeln interagieren (Mayntz und Scharpf 1995, S. 48). Insgesamt beschreibt der institutionelle Kontext einen Zugang, wie dieser das Handeln der Akteur\*innen vorgibt und beeinflusst. Zudem gibt dieser Anlässe der Zusammenarbeit und damit Handlungsarenen und Anlässe der Interaktion vor. Daraus

ergeben sich auch bestimmte Handlungs- und Entscheidungsregeln der Steuerung und Koordination in Steuerungs- und Planungsprozessen.

### **Aggregierte, kollektive und korporative Akteure**

Wie vorangegangen dargestellt beeinflusst der institutionelle Handlungskontext Akteurorientierungen und die Verfügung über Handlungsressourcen sowie Akteurskonstellationen. Er bestimmt sie allerdings nicht. Vielmehr steht der institutionelle Kontext in Wechselwirkung mit individuellen und kollektiven Akteur\*innen innerhalb einer Handlungssituation.

Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen individuellen und kollektiven Akteuren ist im Modell des AZI nicht ausreichend. Scharpf (2000) unterscheidet kollektive Akteure zwischen aggregierten und komplexen Akteuren. Aggregierte Akteure sind Individuen, die gemeinsam zielgerichtet handeln (Scharpf 2006, S. 100). Zur Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten schließen sich dabei einzelne Akteur\*innen zu höherstufigen Organisationen und Gruppen zusammen, sodass sie komplexe Akteure bilden. Diese sind Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Komplexe Akteure sind jene Akteure, die gemeinsame Ziele durch gemeinsame Handlungen verfolgen und somit zu intentionalem Handeln fähig sind (Scharpf 2000: 97, 101). Diese unterteilen sich in kollektive und korporative Akteure. Dabei sind kollektive Akteure in vier Arten zu unterteilen: Koalitionen, Clubs, soziale Bewegungen und Verbände (ebd. S. 102). Korporative Akteure stellen Organisationen dar, diese werden durch überindividuelle Rechtspersonen vertreten (Scharpf 2006, S. 105). Für den kommunalen Umgang mit Migration in ländlichen Räumen lassen sich die unterschiedlichen Akteursgruppen den Unterscheidungen von Scharpf (2006) wie in Tabelle 1 zuordnen.

Tabelle 1: Akteur\*innen im kommunalen Umgang mit Migration (Eigene Zusammenstellung nach Scharpf 2006 und Krummacher 2017)

Aggregierte Akteure	Komplexe Akteure	
	Kollektive Akteure	Korporative Akteure
Bürger*innen	Arbeitskreise, Vereine, soziale Bewegungen, Migrant*innenorganisationen	Politikakteure: Gemeinderat, Ausschüsse und Beiräte
		Kommunalverwaltung
		Sozialnah: Wohlfahrtsverbände, Kirchen
		Wirtschaftsnah: privatwirtschaftliche Unternehmen

Für die vorliegende Arbeit sind insbesondere komplexe Akteure im Umgang mit Migration von Interesse, da eine Fähigkeit zu strategischem Handeln unterstellt werden kann (Scharpf 2006, S. 100). Aggregierte Akteure, wie beispielsweise die Bürger\*innen einer Gemeinde, können zwar gemeinsame Ziele verfolgen, handeln und entscheiden aber schlussendlich individuell.

## **Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen**

Grundlegend lassen sich Handlungsorientierungen als „Antriebsfaktoren für ein sinnhaftes Handeln“ (Mayntz und Scharpf 1995, S. 54) und „Auswahlgesichtspunkte bei der Wahl zwischen Handlungsoptionen“ (ebd.) beschreiben. Um diese erklären und erheben zu können, reicht der institutionelle Einfluss und dessen Reichweite als Erklärungsfaktor oftmals nicht aus, sodass individuelle motivationale Orientierungen zu erheben sind (ebd.). Die Handlungsorientierung muss somit jeweils für den spezifischen Untersuchungsgegenstand und die zu untersuchende Situation erhoben werden. Mayntz und Scharpf (1995: S. 54) schlagen hierzu eine analytische Hierarchisierung vor. Zunächst besteht die Möglichkeit, mit vereinfachten Unterstellungen und damit der aus der Institution abgeleiteten Handlungsorientierung zu arbeiten. Denn für die Handlungsorientierung gilt die „Maxime, dass man nicht akteurbezogen erklären muss, was institutionell erklärt werden kann“ (Mayntz und Scharpf 1995: S. 66). Reichen institutionelle Regeln zur Beschreibung nicht aus, können motivationale Orientierungen durch Standardinteressen beschrieben werden (ebd., S. 54). Scharpf unterscheidet diesbezüglich die drei Dimensionen: Eigeninteressen, normative Orientierungen und Identität (Scharpf 2006, S. 86).

Unter dem Stichwort Fähigkeiten werden „alle Handlungsressourcen [...], die es einem Akteur ermöglichen, ein Ergebnis in bestimmter Hinsicht und zu einem gewissen Grad zu beeinflussen“ (Scharpf 2000: 86) zusammengefasst. Diese können sich somit von den grundsätzlich verfügbaren Ressourcen eines Akteurs unterscheiden, denn sie müssen zunächst als relevant in einer Handlungssituation wahrgenommen werden (ebd.). Es ist somit zwischen tatsächlich zur Verfügung stehenden Handlungsressourcen in einer konkreten Handlungssituation und jenen institutionell zugeschriebenen Handlungsressourcen zu unterscheiden (Mayntz und Scharpf 1995, S. 59).

Grundlegend werden finanzielle, rechtliche, personelle, technische und natürliche Ressourcen unterschieden (Scharpf 2006, S. 86; Mayntz und Scharpf 1995, S. 49). Diese beeinflussen wiederum den Zugang zu Macht und sozialer Anerkennung, und damit inwiefern ein Akteur Einfluss auf Entscheidungen nehmen kann (Mayntz und Scharpf 1995, S. 48). Die „Machtressourcen“ ermöglichen wiederum Partizipation, Vetorechte, Informationsweitergabe, politische Kooperationsfähigkeit oder formale Autorität (Mayntz und Scharpf 1995, S. 54).

## **Akteurskonstellationen: Interaktionsorientierungen und Interaktionsformen**

Inwiefern Akteure vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Handlungsorientierungen ihre Handlungsressourcen in politische Entscheidungsprozesse einbringen können, ist eine Frage der Akteurskonstellationen. Akteurskonstellationen beschreiben eine statische Handlungssituation (Scharpf 2006, S. 86). Die Handlungssituation verknüpft die Akteure bezüglich einer konkreten Aufgabe / eines Projektes oder Herausforderung. Akteurskonstellationen beschreiben in diesem Zusammenhang die Art und Logik der Zusammenarbeit einer bestimmten Situation. Dabei sind die Konstellationen in neu entstandenen Politikfeldern oft noch nicht gefestigt, sodass sich die Interaktionsformen wandeln können.

Sie lassen sich durch Interaktionsorientierungen beschreiben. Diese sind von den individuellen Handlungsorientierungen der Akteur\*innen abzugrenzen. Grundlegend wird

beschrieben, ob diese eher konsensuell oder konfrontativ ausgerichtet sind. Scharpf unterscheidet als häufigste Interaktionsorientierungen: Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft (Scharpf 2006, S. 152–154). Zudem werden Interaktionsformen als „verschiedene Modi sozialer Handlungskoordination“ (Mayntz und Scharpf 1995, S. 60) unterschieden, die sich in Anpassung, Verhandlung, Abstimmung, Mehrheitsentscheidung, hierarchische Entscheidung, Steuerung, Deliberation unterscheiden lassen.

### **2.3 Zwischenfazit I: Institutional Capacity und lokale Verantwortungsteilung durch Governance**

Die vorangegangenen Darstellungen dienten dazu, einen konzeptionell-theoretischen Zugang zur Fragestellung zu entwickeln. In Kapitel 1.2 zum Stand der Forschung wurde herausgearbeitet, dass Verantwortungsübernahme im lokalen Umgang mit Migration in ländlichen Räumen vielerorts durch lokale Governancestrukturen, und damit Formen der Verantwortungsteilung umgesetzt wird. Teils zeigen empirische Arbeiten auf, dass gegenwärtige Strukturen Erfahrungen in der Zusammenarbeit aufbauen können. Daran anknüpfend geht die vorliegende Arbeit davon aus, dass zivilgesellschaftliche Ressourcen durch lokale Governancestrukturen bereits in der Vergangenheit aufgebaut wurden und gegenwärtig im Umgang mit Migration genutzt werden.

Ein Zugang zum Aufbau erfahrungsbasierter Governancestrukturen wurde daher in Kapitel 2.1 mit dem Institutional-Capacity-Konzept von Healey (1998) erarbeitet. Dessen unterschiedlichen Dimensionen - knowledge resources, relational resources und mobilization capacity - führen zum schlussendlichen Aufbau von Institutional Capacity und damit zu gemeinsamer Handlungsfähigkeit. Healeys Ansatz dient somit in der vorliegenden Arbeit einerseits dazu, Governanceprozesse mit Blick auf Capacity Building zu analysieren und Wandlungsprozesse festzustellen. Andererseits dient er dazu, zu betrachten, ob bereits auf erfahrungsbasierte Institutional Capacity zurückgegriffen werden kann. Wenn Erfahrungen, verstanden als Institutional Capacity aus früheren Migrationsphasen, Einfluss auf die gegenwärtige Verantwortungsteilung haben sollen, dann müsste bei aktuellen Herausforderungen an diesen angeknüpft werden können. Finden also ähnliche kollektive Akteure zusammen bzw. können diese mobilisiert werden, dann würden sich ähnliche Akteurskonstellationen in den jeweiligen Arenen ergeben. Dazu braucht es Bedingungen: Strukturen, Umdenken von Machtverhältnissen, Beteiligung aller relevanten Akteur\*innen und Anerkennung von Wissensbeständen. Der IC Ansatz dient somit dazu, herauszuarbeiten wie einerseits kommunikative Prozesse sein müssten, um gemeinsame Governancefähigkeiten aufzubauen und andererseits rückblickend auf die unterschiedlichen Zuwanderungsphasen ableiten zu können, ob gemeinsame Handlungsfähigkeit auf Basis von Erfahrungen hergestellt werden konnte und an diese gegenwärtig angeknüpft werden kann. Um die empirischen Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit einzuordnen, werden durch Healeys Ansatz mit ihren Prämissen kommunikativer Planung Analysekatégorien für das Vorhandensein erfahrungsbasierter Institutional Capacity eingeführt. Demnach bietet es sich an, Healeys Ansatz für die Einordnung kommunaler Entscheidungsprozesse im Umgang mit Migration zu nutzen und nach wesentlichen Merkmalen



kommunikativer Prozesse – Stakeholder-Beteiligung, Aufbau gemeinsamer Wissensressourcen und Arenen für Austauschprozesse – zu fragen.

Anknüpfend an die Frage, wie gegenwärtige Governanceprozesse an Erfahrungen anknüpfen können, stellte sich zudem die Frage nach der Einordnung von Verantwortung für bestimmte Aufgabentypen im Umgang mit Migration. Denn Hintergrund der gegenwärtigen Verantwortungsteilung durch lokale Governanceformen sind staatliche Wandlungsprozesse hin zu einem Gewährleistungsstaat. Aus diesem Grund wurden Annahmen aus Schupperts Konzept zur Verantwortungsteilung (2007) ergänzt. Dieses eignet sich besonders, um staatliche Wandlungsprozesse hin zu einem Gewährleistungsstaat und somit zu Formen der Verantwortungsteilung analytisch zu betrachten. Daran anknüpfend wird folgend noch herauszuarbeiten sein, wie sich Wandlungsprozesse auf kommunaler Ebene im Umgang mit Migration sowie konkret am Beispiel der Untersuchungsgemeinde nachzeichnen lassen. Schupperts Drehbücher der Verantwortungsteilung: Verantwortungsstufung und Verantwortungsteilung dienen hierzu als Verständnisrahmen. Unter Bezugnahme auf das Drehbuch der Verantwortungsstufung und die folgende Frage der Leistungstiefe lässt sich annehmen, dass in Aufgabenbereichen, die nicht als Pflichtaufgaben verankert sind, Gewährleistungsverantwortung übernommen wird. Welche Aufgaben dies sind und wie diese im politischen Mehrebenensystem verteilt sind, wird im folgenden Kapitel herauszuarbeiten sein. Daran anknüpfend stellt sich die Frage: Wo übernehmen Kommunen als unterste administrative Einheit Erfüllungsverantwortung, Auffangverantwortung und vor allem Gewährleistungsverantwortung für integrationsrelevante Bereiche? Das Drehbuch der Verantwortungsteilung lenkt zudem das Augenmerk auf die von kommunaler Seite geschaffenen Rahmenbedingungen und Regelungsstrukturen, die das von Schuppert eingeführte Mühlrad der Verantwortungsteilung in Bewegung setzen. Ob diese Aufgabe von kommunaler Seite durch einen Koordinationsmodus zwischen Hierarchie und konsensualen Entscheidungen umgesetzt wird, wird empirisch zu klären sein. Grundsätzlich lässt sich die Kommune trotz Rückgang politischer Gestaltungsmacht als zentralen Akteur der Verantwortungsteilung identifizieren. Gleichzeitig ist ein Erstarren anderer und insbesondere zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen zu vermuten. Welche Modi sozialer Beeinflussung zu vermuten sind, soll folgend konkretisiert und schlussendlich empirisch herausgearbeitet werden.

Der AZI dient für beide Konzepte – das Institutional-Capacity-Konzept sowie das Konzept der Verantwortungsteilung - als Analyseraster (vgl. Abbildung X). Wie in Abbildung 5 aufgezeigt lässt sich mit dem AZI (oberes Rechteck) betrachten, wie Verantwortungsstrukturen ausgestaltet sind, um Entscheidungen in bestimmten Handlungsarenen durch spezifische Akteurskonstellationen und Interaktionsformen zu treffen. Eine solche Zusammenführung der politikwissenschaftlichen Forschungsheuristik des AZI und des kommunikativ ausgerichteten Planungsansatzes von Healey ist nicht neu. So zeigen beispielsweise Krekeler und Zimmermann 2014 die Eignung der Zusammenführung beider Ansätze zur Evaluation raumbedeutsamer Planungsprozesse auf (vgl. S. 76).

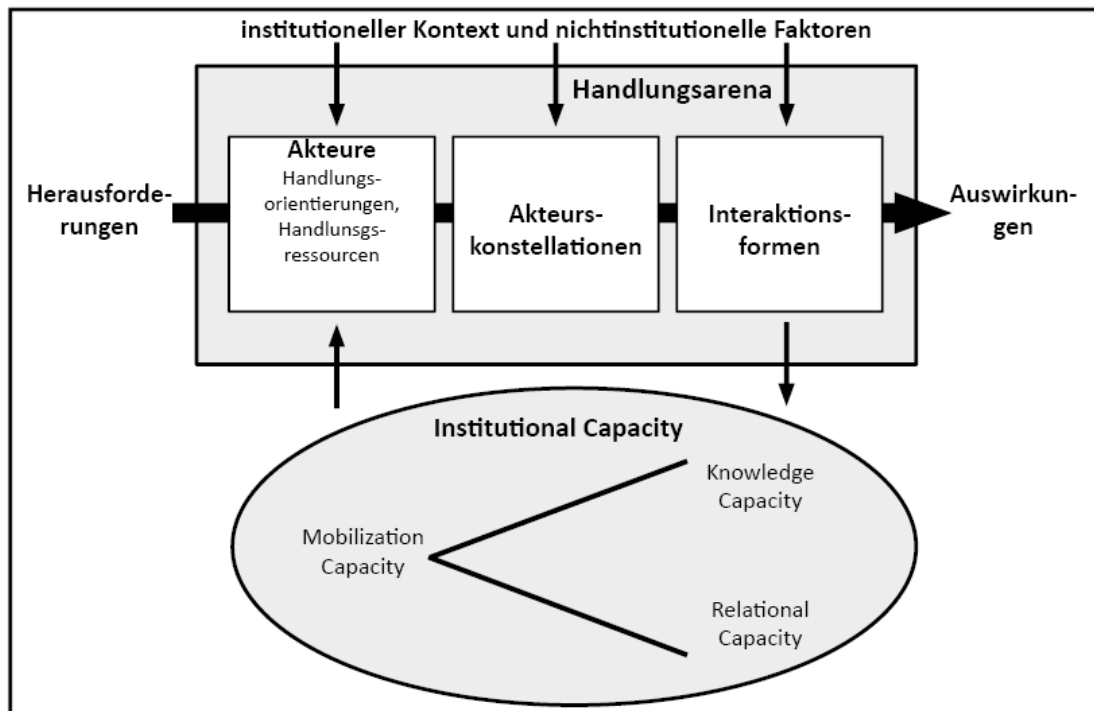


Abbildung 5: Zusammenführung des Institutional-Capacity-Konzeptes und des Akteurzentrierten Institutionalismus als Analyseraster (eigene Abbildung).

Inwiefern hier auf Erfahrungen im Sinne von vergangenen Strukturen aufgebaut werden kann und inwiefern diese durch gegenwärtige Handlungen verändert werden verdeutlicht das Institutional-Capacity-Konzept von Healey (siehe unterer Kreis). Dessen unterschiedlichen Dimensionen als knowledge resources, relational resources und mobilization capacity führen zum schlussendlichen Aufbau von Institutional Capacity. Wenn Erfahrungen, verstanden als Institutional Capacity aus früheren Migrationsphasen, Einfluss auf die gegenwärtige Verantwortungsteilung haben sollen, dann müsste bei aktuellen Herausforderungen an diesen angeknüpft werden können (siehe Pfeil von Mobilisierungsressourcen hin zu den Akteur\*innen). Um dies analytisch in den Blick zu nehmen, wird der AZI als Analyseraster genutzt (siehe rechteckige Umrandung). Finden also die ähnlichen kollektiven Akteure zusammen bzw. können diese mobilisiert werden, dann würden sich ähnliche Akteurskonstellationen in den jeweiligen Arenen ergeben. Dazu braucht es nach Healeys Konzept Bedingungen: Strukturen, Umdenken von Machtverhältnissen, Beteiligung aller relevanter Akteur\*innen und Anerkennung von Wissensbeständen. Der IC Ansatz dient daran anknüpfend dazu herauszuarbeiten wie einerseits kommunikative Prozesse sein müssten, um gemeinsame Governancefähigkeiten aufzubauen und andererseits rückblickend auf die unterschiedlichen Zuwanderungsphasen ableiten zu können, ob gemeinsame Handlungsfähigkeit auf Basis von Erfahrungen hergestellt werden konnte und an diese gegenwärtig angeknüpft werden kann.

### **3 Konkretisierungen: Umgang mit Migration, Verantwortungsteilung durch Governance und Erfahrung als Grundlage für Institutional Capacities**

Im Folgenden werden Konkretisierungen zum in Kapitel 2 aufgezeigten theoretisch-konzeptionellen Rahmen und damit zur Forschungsfrage erarbeitet. Kapitel 3.1 dient zunächst dazu, Erkenntnisse zur kommunalen Verantwortungsübernahme im Umgang mit Migration zu erarbeiten. Hierzu wird zunächst der Umgang mit Migration begrifflich gefasst, um in der Folge Entwicklungslinien des kommunalen Umgangs mit Migration herauszuarbeiten. Vor diesem Hintergrund wird die gegenwärtige Verantwortung der Kommunen im politischen Mehrebenensystem diskutiert und es werden Spezifika ländlicher Kommunen und ihrer Verwaltungen für den Umgang mit Migration herausgearbeitet. Anknüpfend an die Erkenntnis, dass Verantwortung auf kommunaler Ebene vielerorts durch lokale Governance umgesetzt wird, schließen in Kapitel 3.2 Erläuterungen zu Verantwortungsteilung und Governance im lokalen Umgang mit Migration mit einem Fokus auf Rollenverteilungen und Formen der Zusammenarbeit an. Strukturen der Zusammenarbeit lassen sich gleichzeitig als Erfahrungen – vorausgesetzt an diese wird angeknüpft – verstehen. Vor diesem Hintergrund wird in Kapitel 3.3 ergänzt, inwiefern das Institutional-Capacity-Konzept auf die Fragestellung angewendet werden kann, und es werden weitere Ergänzungen zum Institutional-Capacity-Konzept erarbeitet.

#### **3.1 Umgang mit Migration auf kommunaler Ebene und Spezifika ländlicher Räume**

Folgend wird herausgearbeitet, wie sich der Sammelbegriff Umgang mit Migration mit Blick auf die kommunale Ebene eingrenzen lässt. Es wird anschließend auf zentrale Entwicklungslinien kommunalen Umgangs mit Migration seit dem Jahr 1945 eingegangen. Es folgt eine Einordnung der Verantwortungsbereiche der Kommunen im politischen Mehrebenensystem bevor Spezifika des Umgangs mit Migration in ländlichen Räumen herausgearbeitet werden.

Das Unterkapitel dient der Schaffung eines Zugangs zum Kernbegriff Umgang mit Migration in ländlichen Räumen und der Einordnung der Aufgabenwahrnehmung und Leistungstiefe vor dem Hintergrund des aktuellen Stands der Forschung. Dadurch können Vorannahmen dahingehend getroffen werden inwiefern Kommunen Gewährleistungsverantwortung im Umgang mit Migration übernehmen können.

##### **3.1.1 Begriffseinordnung: Kommunaler Umgang mit Migration**

Der Begriff Umgang mit Migration wurde auf Grund der betrachteten zeitlichen Dimension gewählt. Für die vergangenen rund 75 Jahre ergeben sich veränderte Verständnisse in der theoretischen und praktischen Auseinandersetzung, wie von politischer Seite auf internationale Migration reagiert wurde. Es zeigen sich Wandlungsprozesse der politischen Ausrichtung in Deutschland von der Verweigerung ein Zuwanderungsland zu sein hin zu einer aktiven Gestaltung von staatlicher Integrationspolitik (West 2014, S. 293).

Daran anknüpfend lässt sich der kommunale Umgang mit Migration als weites und höchst komplexes Feld beschreiben, welches durch Wechselwirkungen zwischen

wissenschaftlichen und politischen Konzeptualisierungen, die unterschiedlichen Trends unterliegen, geprägt ist. Gegenwärtig lässt sich vor allem von lokaler Integrationspolitik und -arbeit sprechen. Integrationspolitik bezieht sich auf die „[...] Gesamtheit der Politikinstrumente, die darauf gerichtet sind, Personen, [...] nach bestimmten Status-Kriterien den Prozess der Eingliederung in die Gesellschaft zu erleichtern“ (Henkes 2008, S. 113). Abgrenzend dazu beschreibt „Integrationsarbeit“ kommunale Aktivitäten, die sich auf Zugewanderte und Flüchtlinge mit legalem Aufenthaltstitel beziehen (Lorenz und Neumann 2019, S. 2). Der in Deutschland insbesondere auf Esser zurückgehende Integrationsbegriff findet Kritik, da sich dieser auf einseitige Perspektiven der Anpassung vonseiten der Zuwanderer\*innen bezieht (Krummacher 2017, S. 80). Gleichzeitig bleibt der Integrationsbegriff Leitbild kommunalen Handelns und damit gängige Anwendung in der kommunalen Praxis, sodass er auch in der vorliegenden Arbeit Anwendung findet (Nuissl et al. 2019, S. 4; Krummacher 2017, S. 80).

### Dimensionen des Umgangs mit Migration

Die praktischen Aktivitäten der Kommunen im Umgang mit Migration orientieren sich an unterschiedlichen Verständnissen und Zugängen zum Integrationsbegriff, die wiederum unterschiedliche Aufgabenbereiche und Dimensionen benennen (Nuissl et al. 2019, S. 322). Zur Strukturierung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung von Integration nutzen viele aktuelle Forschungsansätze den konzeptionellen Rahmen von Ager und Strang (2004) (Nuissl et al. 2019; Schammann et al. 2020b, Mehl 2017). Ager und Strang (2004) konzeptualisieren die lokale Integration Geflüchteter als Prozess gegenseitigen Annäherung und Unterstützung unterschiedlicher Akteursgruppen. Dieser Prozess des Entgegenkommens führt über vermittelnde Schlüsselfaktoren und soziale Beziehungen schlussendlich einer erfolgreichen Integration. Integration wird als individueller Zugang zu Arbeit, Wohnraum, Bildung und Gesundheit verstanden, die entsprechend die zentralen Integrationsfelder darstellen (vgl. Abbildung 6).



Abbildung 6: Ergänztes Integrationsmodell in Anlehnung an (Ager und Strang 2004) und Ergänzung durch (Mehl 2017) (Eigene Darstellung)

Grundlage des Integrationsprozesses stellt die Anerkennung von Rechten von Migrant\*innen dar, denn diese ermöglichen erst den Zugang zu den zentralen Integrationsfeldern. Dazu bedarf es vermittelnde Schlüsselfaktoren, die in Sprache und kulturelle

Kompetenzen und Geborgenheit differenziert werden. Forschungsarbeiten mit Blick auf ländliche Räume ergänzen zudem den Schlüsselfaktor Mobilität, denn diese wird für die Erreichbarkeit von Angeboten und sozialen Kontakten als grundlegend beschrieben (Mehl 2017, S. 127; Weidinger et al. 2017, S. 50–51). Zudem werden Beziehungen und Verbindungen zur ethnischen Gemeinschaft, der Lokalbevölkerung, als auch zu staatlichen Strukturen als zentral beschrieben. Der Zugang zu den zentralen Integrationsbereichen Bildung, Wohnen, Arbeiten und Gesundheit beschreibt den schlussendlichen Erfolg von Integration (ebd.). Um diesen zu gewährleisten, nehmen somit lokale Strukturen und Prozesse und damit das kommunale Integrationsmanagement eine zentrale Bedeutung ein (Schammann et al. 2020a, S. ).

Der kommunale Umgang mit Migration wird analog zu dem in der kommunalen Praxis verwendeten Begriff Integrationspolitik verwendet. Für die betrachteten früheren Zeiträume ist dieser zudem geeignet, um Wandlungsprozesse zusammenfassend beschreiben zu können. Weiterhin wird unter kommunalen Umgang mit Migration unter Bezugnahme auf den konzeptionellen Rahmen von Ager und Strang (2004) die Schaffung von Zugängen zu den zentralen Integrationsfeldern: Arbeit, Wohnen, Bildung und Gesundheit betrachtet. Dabei ist das Augenmerk nicht darauf gerichtet, ob und wie Integrationsprozesse schlussendlich gelingen. Das Augenmerk sind Formen der Zusammenarbeit zur gemeinsamen Gestaltung von Aufgaben durch unterschiedliche Akteursgruppen. Betrachtet wird somit Politik- und Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteur\*innen. In welchen Integrationsfeldern zusammengearbeitet wird, und wie diese Zusammenarbeit ausgestaltet ist, hängt von lokalen Rahmenbedingungen und Faktoren der Prozessgestaltung ab und ist empirisch herauszuarbeiten.

### **3.1.2 Entwicklungslinien kommunaler Migrations- und Integrationspolitik seit dem Jahr 1945**

Da die zugrundeliegende Fragestellung der Arbeit einen historisierenden Ansatz bezüglich des Zusammenhangs früherer Erfahrungen und der gegenwärtigen Ausgestaltung kommunalen Umgangs mit Migration verfolgt, bedarf es einer Kontextualisierung kommunaler Aktivitäten zu den jeweiligen Zeiten und bezüglich unterschiedlicher Zuwanderungsgruppen. Aus diesem Grund werden folgend zentrale Entwicklungslinien aus politikwissenschaftlicher und historischer Perspektive zum kommunalen Umgang mit Migration skizziert. Betrachtet wird die Zeitspanne zwischen den Jahren 1945 bis in die Gegenwart. Eine umfassende Übersicht kann an dieser Stelle auf Grund der Eingrenzung der Fragestellung nicht erfolgen und würde den Umfang der Arbeit deutlich überschreiten<sup>8</sup>. Es sollen wichtige Entwicklungsstränge der kommunalen Aufgabenwahrnehmung als Grundlage für die Einordnung der empirischen Ergebnisse herausgearbeitet werden.

Nach Krummacher (2019, S. 85) lassen sich fünf Entwicklungsphasen kommunaler Integrationspolitik ab dem Jahr 1950 unterscheiden. Filsinger (2018) konkretisiert, dass sich von kommunalen Integrationspolitiken erst seit den 1990er Jahren sprechen lässt, da sich bis zu diesem Zeitpunkt eine Abweisung von Verantwortung für Integration seitens der

---

<sup>8</sup> Vertiefende Betrachtungen finden sich u.A. in Gesemann und Roth 2009, 2015.

Kommunennachzeichnen lässt (Filsinger 2018, S. 318). Nichtsdestotrotz lassen sich mit Ergänzung der Zuwanderungsphase von Vertriebenen und Flüchtlingen nach dem Jahr 1945 sechs Entwicklungsphasen unterscheiden.

Die deutsche Nachkriegsgeschichte ist charakterisiert durch die Immigrationen und Eingliederung von deutschen Vertriebenen und Flüchtlingen aus den ehemaligen Ostgebieten. Dabei stellt die *Eingliederung*, die im westlichen Teil Nachkriegsdeutschlands bei Beibehaltung kultureller Eigenständigkeiten erfolgen sollte und in der Sowjetischen Besatzungszone<sup>9</sup> eher als Assimilation fokussiert wurde, grundlegende Besonderheiten gegenüber andere Migrationen im Nachkriegsdeutschland dar (Engelhardt 2006, S. 9). Diese wird in der gemeinsamen Herkunft und Geschichte der aufnehmenden Gesellschaft und den vertriebenen und geflüchteten Menschen als „Sprach- und Kulturgemeinschaft“ sowie einer „Solidargemeinschaft“, durch die gemeinsame Bewältigung der Kriegsfolgen, beschrieben (Engelhardt 2006, S. 9). Zudem zeigten sich beidseitiges Interesse in Westdeutschland von Alliierten und westdeutschen Verwaltungen und politischen Instanzen der schnellen „Eingliederung“, gekennzeichnet durch ein breites Hilfe- und Unterstützungssystem (z.B. in Form des Lastenausgleiches), wodurch eine Verbesserung der prekären und wirtschaftlichen Lage erfolgen sollte (Wennemann 1997, S. 96). Auf kommunaler Ebene wurde die Flüchtlingsverwaltung subsidiär organisiert und damit „von unten nach oben durch Stadt- und Kreisflüchtlingsämter, Bezirksämter und das Landesflüchtlingsamt aufgebaut“ (Meier 1999, S. 11). Weiterhin wurden in vielen Städten und Gemeinden Ortsflüchtlingsbetreuer sowie Flüchtlingsvertreter in den kommunalen Ausschüssen eingesetzt werden (ebd.). Im Sinne politischer Teilhabe waren die Vertriebenen und Flüchtlinge zudem nach einem kurzzeitigen Parteien- und Organisationsverbot politisch und rechtlich mit der Mehrheitsgesellschaft gleichgestellt, sodass sie eigene Interessenverbände und Parteien gründen konnten (Wennemann 1997, S. 101).

Gleichzeitig wurden in den Jahren 1952 bis 1973 Anwerbeverträge für Gastarbeitende mit unterschiedlichen Staaten geschlossen. Diese Phase lässt sich als „Nicht-Politik“ charakterisieren, da über eine „Ausländerbeschäftigungspolitik“ hinaus keine Integrationsbestrebungen seitens der Kommunen stattfanden (Filsinger 2018, S. 318). Einzelne Aktivitäten zur Schaffung von Zugängen zu integrationsrelevanten Bereichen wurden von Wohlfahrtsverbänden, Initiativen und/oder Selbstorganisationen unternommen (Krummacher 2017, S. 85).

An die „Nicht-Politik“ schloss zwischen den Jahren 1974 bis 1984 die Konsolidierungsphase an. Im Jahr 1973 wurde auf Grund erhöhter Arbeitslosigkeit ein Anwerbestopp verhängen, welcher Rückkehrbestrebungen und Versuche des Familiennachzugs zur Folge hatte (Schulte 2011, S. 31; Krummacher 2017, S. 85). Es wurden erste Maßnahmen der „Ausländer“- bzw. Migrationspolitik ergriffen, die in den Kommunen sehr unterschiedlich und stark an Defiziten von Migrant\*innen ausgerichtet waren (Krummacher 2017, S. 85). Diesen Maßnahmen lag ein Verständnis von Integration als von Migrant\*innen zu erbringende Leistung zugrunde. Bommers (2018) stellt heraus, dass diese

Maßnahmen zu spezifischen „kontextsensitiv“ entwickelten Maßnahmen führten (Bommes 2018, S. 108). So wurden beispielsweise

*„Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche, die als ‚ausländerspezifische‘ Zusatzleistungen konzipiert waren, nicht aber als Teil eines allgemeinen, in seiner kommunalpolitischen Bedeutung mittlerweile unbestrittenen kommunalen Bildungsmanagements begriffen wurden [entwickelt].“ (Bommes 2018, S. 108)*

Die beschriebenen Entwicklungspfade kommunaler Integrationspolitik wirken auch heute noch in vielen Gemeinden nach, indem vergangene Aktivitäten, beispielsweise durch spezifische Angebote für Kinder mit ausländischer Staatsangehörigkeit, beibehalten werden (Bommes 2018, ebd.).

Die von 1984 bis 1995 anschließende Abwehrphase war geprägt von Abwehrbestrebungen gegen weitere Zuwanderungen und ersten Zuwanderungssperren. Gleichzeitig fand aber auch Integrations- und Lobbyarbeit der Wohlfahrtsverbände statt (Krummacher 2017, S. 86). In den frühen 1990er Jahren fand eine steigende Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen statt, die sich räumlich sehr heterogen verteilte. Durch die räumliche Ungleichverteilung wurde die Zuständigkeit von der Bundesebene in die Zuständigkeit der Kommunen verlagert. Auftretenden Schwierigkeiten bspw. bei der Integration in Arbeit und ansteigendem Anspruch an Sozialhilfeleistungen wurde somit individuell begegnet (Bommes 2018, S. 108). Gleichzeitig stieg in vielen Kommunen die Anzahl von Asylbewerbenden und Bürgerkriegsflüchtlingen aus ehemals jugoslawischen Gebieten. Da sich Bund und Länder nicht auf eine Kostenverteilung einigen konnten, fielen die Menschen ebenfalls in den Zuständigkeitsbereich der Kommunen (Bommes 2018, S. 108). Die aufgezeigten Entwicklungen führten zu individuellen Wegen der (Nicht-)Integration in den Kommunen, eine Anerkennung als „De-facto-Einwanderungsland“ blieb aus (Filsinger 2018, S. 318).

Bommes (2018) hebt erste Wandlungsansätze hin zu einer gesamtstaatlichen Ausrichtung auf Integration für die 1990er Jahre im Zuge der Reform des Ausländergesetzes hervor, in deren Zuge Beschlüsse, die alle relevanten Zuwanderungsbewegungen einbezogen gefasst wurden (Bommes 2018, S. 109). Neu war somit, dass nun internationale Zuwanderung als ganzheitliches Phänomen gegenüber der vorherigen Sicht auf einzelne Zuwanderungsgruppen gesehen wurde (ebd.). Andere Autor\*innen benennen eine Aufwertung kommunaler Integrationspolitiken in den 2000er Jahren (Krummacher 2017, S. 86; Filsinger 2018, S. 318). So beschreibt Krummacher (2017), dass auf bundesdeutscher Ebene fmit dem neuen Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005 sowie dem „Nationalen Integrationsplan“ von 2007 und dem „Nationalen Aktionsplan Integration“ von 2011 Wandlungsprozesse dahingehend stattfanden, dass Deutschland als Einwanderungsgesellschaft anerkannt wurde (Krummacher 2017, S. 86; Filsinger 2018). Inhaltliche Bausteine dieser Entwicklung hin zum Einwanderungsland werden mit dem deutschen Staatsbürgerschaftsrecht, dem Zuwanderungsgesetz und der Etablierung von Integrationskursen in Beziehung gesetzt (ebd., Papen Robredo 2015, S. 22). Gleichzeitig fand eine Aufwertung lokaler Integrationspolitik in den Kommunen statt. Insbesondere in den Großstädten wurden Integrationskonzepte erarbeitet (Krummacher 2017, S. 86).

Die anschließende Institutionalisierungsphase seit dem Jahr 2011 hält bis heute an. In Großstädten wurde die Entwicklung von Integrationskonzepten weiter vorangetrieben und Integration vielerorts als kommunale Querschnittsaufgabe etabliert (Krummacher 2017, S. 87). Laut Schamann und Kühn 2016 reagieren viele Kommunen mit „der (Weiter-) Entwicklung, Erprobung sowie Umsetzung neuer Formen des Verwaltungshandelns und mit der Etablierung von neuen Steuerungs- und Kooperationsstrukturen“ (Schamann und Kühn 2016: S. 31). Inwiefern sich hier von dauerhaften Formen der Verantwortungsteilung und einer Verstetigung von Aufgabenbereichen und der Etablierung von Querschnittsaufgaben sprechen lässt, ist derzeit laut (Krummacher 2017, S. 87) noch nicht festzustellen.

Insgesamt hat sich im Zuge der zunächst passiven und auch teils widersprüchlichen staatlichen Integrationspolitik eine „pragmatische und gegenüber der staatlichen Politik relativ eigenständige“ Umsetzung der Kommunen entwickelt (Filsinger 2018, S. 330). Auf gesamtstaatlicher Ebene zeigen sich Modernisierungen und Konsolidierungen im Zuge der Anerkennung als Einwanderungsland, die ein Potenzial für gleiche Teilhabechancen in den Kommunen darstellen. Gleichzeitig zeigen sich aber, trotz des einleitend beschriebenen *local turn* im Umgangs mit Migration, dass Kommunen ihre Aufgaben nicht alle aktiv wahrnehmen. Es ist laut Schamann eine Heterogenität in der Ausgestaltung festzustellen (Schamann 2019, S. 40), die in den nachfolgenden Kapiteln noch einmal konkretisiert wird.

### **3.1.3 Die Rolle der Kommunen im politischen Mehrebenensystem**

Das folgende Kapitel zeigt in Grundzügen auf, wie Aufgaben im Umgang mit Migration im politischen Mehrebenensystem gegenwärtig verteilt sind. Dadurch wird ein Verständnis dahingehend geschaffen, wie der lokale Umgang mit Migration durch Vorgaben der weiteren administrativen Ebenen beeinflusst wird. Daraus wird zudem eine Orientierung dahingehend abgeleitet, für welche Aufgaben der kommunalen Ebene Verantwortung zukommt. Denn wie die Aufgaben vor Ort in den Kommunen erfüllt werden, hängt einerseits damit zusammen, dass die Kommunen durch unterschiedliche föderale Ebenen gesteuert und reguliert<sup>10</sup> werden. Andererseits weisen die Kommunen auch eigene Gestaltungsspielräume der Verantwortungsübernahme auf, die in Kapitel 3.1.4 thematisiert werden. Die nachfolgenden Ausführungen stellen eine grobe Orientierung beeinflussender Möglichkeiten und Orientierungen dar. Dies dient dazu, die kommunalen Handlungsspielräume – die Fokus der vorliegenden Arbeit sind – einzuordnen. Eine allumfassende Darstellung kann somit nicht erfolgen und ist für die Beantwortung der Forschungsfrage auch nicht notwendig.

Als administrative Ebenen der Gestaltung im Umgang mit Migration am Beispiel deutscher Flüchtlingspolitik hebt Schamann (2019) internationale Flüchtlingsregime, die Europäische Union, den Bund, die Bundesländer und schlussendlich die Kommunen hervor, deren Einfluss folgend schematisch beschrieben wird (vgl. Abbildung 7).

---

<sup>10</sup> Diskutiert mit Konzepten zu (supra)nationalen Migrationsregimen (u.A. in Hillmann und Calbet 2019).



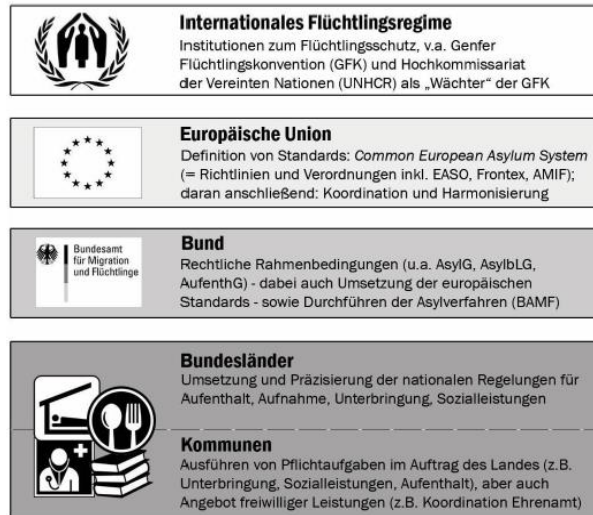


Abbildung 7: Mehrebenensystem am Beispiel deutscher Flüchtlingspolitik (Schammann 2019, S. 33)

Der Einfluss der internationalen Ebene ist durch wenige global verpflichtende Vereinbarungen beschränkt (Schammann 2019, S. 30). Ein Beispiel stellt die im Jahr 1951 verabschiedete Genfer Flüchtlingskonvention dar. In dieser verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten dazu, im Herkunftsland verfolgte Menschen aufzunehmen. Die Einhaltung wird vom Hochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) überprüft (ebd.).

Die Europäische Union führte im Jahr 1985 gemeinsame Rahmensetzungen der Migrationspolitik ein, die durch Eigeninteressen der Mitgliedstaaten aber oft nur begrenzt in den nationalen Rechtssystemen umgesetzt werden (Gans und Pott 2018, S. 44; Schammann 2019, S. 30). Zentraler Einflussbereich ist das gemeinsame Europäische Asylsystem, durch welches u.a. rechtliche Mindeststandards zur Feststellung des Flüchtlingsstatus, zum Asylverfahren und zur menschenwürdigen Aufnahme festgelegt wurden (Schammann 2019, S. 31). Zudem werden durch Koordination, Informationsweitergabe und Förderungen in der Flüchtlingspolitik Anreize gesetzt. Darüber hinaus wurden durch die EU-Freizügigkeit Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme von EU-Bürger\*innen in anderen Mitgliedstaaten geschaffen sowie Bestrebungen zur Regulierung des Fachkräftemangels durch Zuwanderung aus Drittstaaten unternommen (ebd.).

Die Rechtsetzung für Integrationspolitik liegt bei den Mitgliedstaaten der EU, sodass die Bundesebene eine zentrale Rolle einnimmt. Dem Bund obliegt die allgemeine Gesetzgebungskompetenz, sodass er rechtliche Bestimmungen festlegen kann (Schammann 2019, S. 32). Umgesetzt werden diese durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Grundlegend unterscheiden sich die gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf unterschiedliche Zuwanderungsgruppen. Am Beispiel der Zuwanderung geflüchteter Menschen orientiert sich die Umsetzung am Asylgesetz (AsylG). Das BAMF und dessen Außenstellen sind für die Erstaufnahme und folgende Zuweisung zuständig. Es führt das Aufnahmeverfahren durch und bestimmt folgend über den Zugang zu integrationsrelevanten Bereichen wie beispielsweise Leistungen im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), und den Zugang zu Arbeit (ebd.).

Auf welche Art und Weise die Rahmensetzungen des Bundes in den Bereichen „Aufenthalt, Aufnahme, Unterbringung, Sozialleistungen“ umgesetzt werden, wird durch die Bundesländer bestimmt. Dazu werden die vom Bund übertragenen Aufgaben finanziell unterstützt (Schammann 2019, S. 33). Gleichzeitig haben die Bundesländer auch eigene Gestaltungsspielräume, indem sie eigene Aufenthaltstitel durch Härtefallkommissionen vergeben können (ebd.). Unter Bereitstellung finanzieller Mittel leiten sie die Umsetzung der übertragenen Aufgaben als weisungsgebundene Aufgaben oftmals an die kommunale Ebene weiter (Schammann 2019, S. 33–34). Somit bestimmen, beeinflussen und stärken die Bundesländer durch Förderprogramme und Rahmensetzungen Integrationsstrukturen und Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen.

Für die vorliegende Arbeit ist zudem die Abgrenzung im Umgang mit Migration innerhalb der kommunalen Ebene zwischen Landkreisen und Gemeinden bedeutsam, da die unterste administrative Einheit und damit eine Gemeinde im peripheren ländlichen Raum, betrachtet wird. Die Landkreise sind zuständig für Aufgaben der überörtlichen Gemeinschaft und sind damit im Rahmen der Gesetze zuständig für Angelegenheiten, die mehrere Orte innerhalb der Verwaltungsgrenze umfassen. Landkreise übernehmen Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben des ihnen übertragenen Wirkungskreises durch die Bundesländer (Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG) nur nach Maßgabe des ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichs. Sie sind Träger von Ausländer- und Sozialbehörden, von Jugendämtern und Jobcentern, im schulischen Bereich sowie zuständig für die Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten (Ritgen 2018, S. 407). Als Aufgaben werden zudem die Beratung von Akteur\*innen aus dem Kreisgebiet sowie die Schaffung von Austauschmöglichkeiten „im Sinne eines Informations- und Wissenstransfers zu fördern [beschrieben]“ (Ritgen 2018, S. 417). Dabei können sie die strategische Ausrichtung beispielsweise durch kreisinterne Integrationskonzepte beeinflussen (ebd. S. 407). Die Landkreise setzen im Kontrast zu den Städten und Gemeinden insbesondere Aufgaben mit gesetzlicher Verpflichtung um. Sie können aber auch nicht gesetzlich geregelte Aufgaben erfüllen, indem sie die Aufgaben der Gemeinden ergänzen, sofern diese finanziell nicht dazu in der Lage sind (Ritgen 2018, S. 418).

Für die kommunale Ebene lassen sich drei Aufgabentypen mit abgestuften Handlungsspielräumen unterscheiden: weisungsbedingte Pflichtaufgaben, pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben (Schammann 2019, S. 34).

Tabelle 2: Unterteilung kommunaler Aufgabenbereiche (Eigene Darstellung nach Schammann 2019, S. 34)

	Eigener Wirkungskreis		Übertragener Wirkungskreis	
Aufgabenarten	Freiwillige Aufgaben	Pflichtige Aufgaben	Pflichtaufgaben nach Weisung	Auftragsangelegenheiten
Beispiele mit Bezug Umgang mit Migration	Moderation, Kultursportförderung, öffentliche Plätze	Jugendarbeit	Wohnungsbauförderung	

<b>Entscheidungs-spielraum</b>	Ob und Wie sind der Gemeinde überlassen	Ob geregelt; Wie ist Gemeinde überlassen	Ob ist geregelt, Wie ist z. T. Ermessensspielraum	Ob und wie sind geregelt
<b>Kontrolle, Staatsaufsicht</b>	Rechts- und Fachaufsicht	Rechts- und Fachaufsicht	Rechts- und Fachaufsicht	Rechts- und Fachaufsicht

Weisungsgebundene Auftragsangelegenheiten sind in Aufenthaltsangelegenheiten, Unterbringung und soziale Leistungen inklusive Krankengeld zu unterscheiden (vgl. Tabelle 2). Dies sind vom Bundesland übertragene Aufgaben, deren Inhalte und Vorgaben vorab bestimmt sind. Nichtsdestotrotz zeigen sich vereinzelt Spielräume in der Durchführung der wahrgenommenen Aufgaben. So bleibt es der Kommune beispielsweise offen, ob sie bei der Wohnraumbeschaffung die örtliche Bevölkerung einbindet, und es zeigen sich Ermessensspielräume von Sachbearbeitenden in den Ausländerbehörden (Schammann 2019, S. 34). Als eigener Verantwortungsbereich der Kommunen gilt die kommunale Selbstverwaltung. Diese umfasst laut Grundgesetz das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände, „[...] alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Bezüglich der Selbstverwaltungsangelegenheiten lässt sich zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben unterscheiden. Pflichtaufgaben im Umgang mit Migration sind beispielsweise Wohnunterbringung, Kindergärten sowie Jugend- und Sozialhilfe (Schammann 2019, S. 36). Darüber hinaus sind sie Träger von Schulen. Wie die Zugänge gestaltet sind, ist in den Kommunen unterschiedlich (Schammann 2017, S. 74, 2019, S. 36). Freiwillige Aufgaben umfassen zusätzliches Engagement im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt oder zur gesundheitlichen Versorgung aber auch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen und deren Moderation und Koordination vor Ort (Schammann 2019, S. 36–37). Die Abgrenzung der Pflicht- und freiwilligen Aufgaben wird in der kommunalen Praxis allerdings oft nicht trennscharf umgesetzt (ebd.).

### 3.1.4 Spezifika ländlicher Kommunalpolitik und –verwaltung im Umgang mit Migration

Wie vorangegangen aufgezeigt, ist die kommunale Ebene von institutionellen Rahmenbedingungen, zu denen migrations- und integrationspolitische Gesetzgebungen und Richtlinien auf EU-, Bund- und Länderebene gehören beeinflusst (Krummacher 2017: S. 82 ff.). Gleichzeitig zeigen sich aber auch strukturelle und inhaltliche Besonderheiten dahingehend, wie kommunale Integrationspolitiken in ländlichen Räumen umgesetzt werden (Meschter 2020, ohne Seitenanagbe). Denn so wenig sich von *dem* ländlichen Raum sprechen lässt, so wenig lässt sich auch von *der* kommunalen Integrationspolitik in ländlichen Räumen sprechen.

#### Strukturelle und inhaltliche Besonderheiten

Zudem zeigen sich strukturelle und inhaltliche Besonderheiten bezüglich des Umgangs mit Migration in ländlichen Räumen. Es stellt sich grundlegend die Frage, wo Integrationsarbeit zugeordnet ist und welche Ressourcen diese Stelle einsetzen kann (Lorenz und Neumann 2019, S. 8). Grundlegend ist zu unterscheiden, ob die jeweilige Kommune eine

kreisangehörige Gemeinde ist oder nicht (Schammann et al. 2020a, S. 11). Daran anknüpfend zeigen sich teils unklare Zuständigkeiten in Abgrenzung zwischen Landkreisen und Gemeinden, sodass Konkurrenzen auftreten können (Krummacher 2017, S. 92–93; Schader-Stiftung 2011a,b). Die migrationspolitische Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und Gemeinden variiert zudem zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung (Schammann, Kühn 2016: 8). Bei zentralen Ansätzen werben die Landkreise oftmals befristete Drittmittelprojekte (Bundes- und Landesprojektstellen) ein, die einen dauerhaften Aufbau von Strukturen erschweren (Meschter 2020, o.S.). Hauptamtliche Anlaufstellen sind somit auf Landkreisebene angesiedelt und es fehlt an Ansprechpersonen vor Ort. Dezentrale Ansätze verfolgen dahingehend die Einrichtung von Beratungsangeboten vor Ort, um lange Wege zu erleichtern (ebd.). Sind die hauptamtlichen Stellen vor Ort angesiedelt, müssen sie oftmals eine Fülle von querschnittsorientierten Aufgaben übernehmen (Gesemann und Roth 2016, S. 24).

Weiterhin verfügen kleinere Kommunalverwaltungen über geringere Finanzmittel und die Verwaltungen sind mit vielfältigen Aufgaben konfrontiert (Lorenz und Neumann 2019, S. 6; Schammann et al. 2020a, S. 37). Aumüller und Gesemann (2016) heben hervor:

*„Kleine Städte und Gemeinden haben aufgrund der geringeren Ausstattung mit Personal und finanziellen Ressourcen besondere Schwierigkeiten, eine aktive und strategisch ausgerichtete Integrationspolitik sowie dauerhafte Strukturen in der Integrationsarbeit auszubilden.“ (Aumüller und Gesemann 2016, S. 29)*

Daran anschließend zeigt sich, dass Kommunen ihre Aufgaben ganz unterschiedlich wahrnehmen. Die Schader-Stiftung unterscheidet mit Rückgriff auf (Scheffer 1999) drei Konzeptionen zur Integrationsarbeit: passiv, pragmatisch und offensiv (Wagner 2015, S. 89; Schader-Stiftung 2011a, S. 28). Passive Konzeptionen sind durch Abweisung der Zuständigkeit für Integration charakterisiert. Dabei nimmt die Gemeinde nur dann Aufgaben wahr, wenn sie deutliche Konflikte als Gefährdungsfaktor für das Zusammenleben im Ort sieht (Kirchhoff 2011: S. 28). Die pragmatische Konzeption grenzt sich durch querschnittsorientierte Integrationspolitik ab. Dabei werden Mittel zur Verfügung gestellt, um Stellen bereitzustellen. Eine offensive Integrationspolitik versteht „Integration als eigene Gestaltungsaufgabe, um Benachteiligungen auszugleichen und / oder Potenziale der eigenen lokalen Migrationsgeschichte zu stärken.“ (Schader-Stiftung 2011a, S. 28).

Zudem sind die Erstellung von Integrationskonzepten oder die Einrichtung von Beratungsstellen, keine kommunalen Pflichtaufgaben, und es fehlt laut Meschter (2020) an „(Qualitäts-)Standards, was sich nachteilig auf die Ausgestaltung der Integrationsarbeit auswirken kann“ (Meschter 2020, o. S.). Die Schader-Stiftung arbeitet heraus, dass Kommunen in ländlichen Räumen oft Einzelmaßnahmen ergreifen, eine strategische Ausrichtung aber erst in Ansätzen erkennbar ist (Schader-Stiftung 2014, S. 47). Somit ist von einem geringen Institutionalisierungsgrad ländlicher Kommunen auszugehen. Unterstützung findet oftmals über die Landkreise als Impulsgeber statt. Diese leisten vielerorts vernetzende Arbeit und tragen Ideen in die lokale Kommunalverwaltung. Oftmals ist hier die konzeptionelle und institutionelle Ausrichtung angesiedelt (ebd.).

## **Moderation und lokale Governance**

Unterschiedliche Forschungsarbeiten zeigen auf, dass der hohe Bekanntheitsgrad und die geringere Anonymisierung in ländlichen Räumen die Möglichkeiten der Vernetzung vereinfachen.

*„Die Kommunen im ländlichen Raum verfügen über spezifische soziale und kulturelle Ausprägungen, die eine hohe Integrationsfähigkeit vor allem durch die räumliche Dichte und durch soziale Netzwerkbildung kleinerer Städte bedingen, was wiederum eine unmittelbare und persönlich-individuelle Auseinandersetzung nach sich zieht.“ (Boos-Krüger 2005, S. 435–436)*

Viele ländliche Gemeinden setzen zunehmend freiwillige Aufgaben um, indem sie moderierend und koordinierend tätig werden (Schammann et al. 2020, S. 12; Adam et al. 2019, S. 491). Ob zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteur\*innen einbezogen werden, ist somit auch eine Frage des „kommunal-politischen Wille[ns], in dem Feld tätig zu werden“ (Schammann 2019, S. 37). In ländlichen Räumen ist dabei eine spezielle Rolle des Bürgermeisters als Schnittstelle zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen hervorzuheben (Lorenz und Neumann 2019, S. 9). Zudem hängt die Zusammenarbeit mit der Verfügbarkeit von Kooperationspartner\*innen vor Ort sowie dem Organisationsgrad der Zivilgesellschaft zusammen (Lorenz und Neumann 2019, S. 9).

## **3.2 Verantwortungsteilung: Lokale Governance und organisierte Zivilgesellschaft**

Folgend werden Konkretisierungen zur Umsetzung lokaler Governance im Umgang mit Migration in ländlichen Räumen erarbeitet. Hierzu wird zunächst der Zusammenhang zwischen der Zielsetzung lokaler Verantwortungsteilung und Nutzung zivilgesellschaftlicher Ressourcen und der Umsetzung durch Formen lokaler Governance dargestellt. Anschließend werden Ansätze zu Rollen und Aufgabenzuschreibungen organisierter Zivilgesellschaft in der Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene dargestellt. Anschließend bedarf es einer Konkretisierung von vorkommenden Governanceformen und deren Etablierung für unterschiedliche Zielsetzungen. Diese Ausgangsbasis wird anschließend durch die Spezifika kleiner ländlicher Gemeinden ergänzt.

### **3.2.1 Begriffsklärungen: Lokale Governance und Verantwortungsteilung**

Das folgende Kapitel führt den Begriff der lokalen Governance<sup>11</sup> ein und entwickelt das zugrundeliegende Verständnis der vorliegenden Arbeit.

#### **Vom Erfüllungs- zum Gewährleistungsstaat**

Aus Sicht der Verwaltung wird bei den Verteilungen von Aufgaben und Zuständigkeiten der Verantwortungsübernahme zwischen drei Typen unterschieden: Erfüllungsverantwortung, Gewährleistungsverantwortung und Auffangverantwortung. Erfüllungsverantwortung beschreibt unmittelbare staatliche Aufgaben. Von diesen wird gesprochen, wenn der Staat selbst Aufgaben übernimmt und Ressourcen einsetzt, ohne diese an Dritte zu

---

<sup>11</sup> Die deutsche und englische Schreibweise lokale und local Governance werden synonym verwendet.

delegieren (Schuppert 2007, S. 477–478). Daran anknüpfend beschreibt Auffangverantwortung, dass der Staat bei „gemeinwohlrelevanten Steuerungsdefiziten“ (Schuppert 2007, S. 478) aktiv wird. Angrenzend an diese beiden Formen der Verantwortung schließt sich die Gewährleistungsverantwortung an. Diese beschreibt, dass der Staat regulierend und steuernd eingreift damit Aufgaben wahrgenommen werden und funktionieren. Es geht darum, dass „auch dort, wo der Staat nicht (mehr) selbst Aufgaben erfüllt, [...] er häufig die Aufgabenwahrnehmung mit dem Ziel der Verfolgung des Gemeinwohls [steuert]“ (Schuppert 2007, S. 478). Dies geschieht, indem Regelungsstrukturen, Vorgaben und Spielregeln eingeführt und koordiniert werden. Diese Form der Gewährleistungsverantwortung durch lokale Governanceformen mit dem Ziel Aufgaben im Umgang mit Migration zu gewährleisten ist Hauptaugenmerk der vorliegenden empirischen Forschung. Es soll betrachtet werden, wie die Aufgaben zwischen den unterschiedlichen lokalen Organisationen in Formen lokaler Governance aufgeteilt und gesteuert werden und welche Rollenzuweisungen sich nachvollziehen lassen können.

Governance auf lokaler Ebene ist keine neue Entwicklung im Zuge der Zuwanderung geflüchteter Menschen ab dem Jahr 2015. Die Entwicklung von Zusammenarbeit unterschiedlicher lokaler Organisationen und der Aufbau von Netzwerken wurde beispielsweise im Verbundprojekt der Schader-Stiftung in den beteiligten Städten und Gemeinden bereits für die 1990er Jahre einhergehend mit der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen dokumentiert (Schader-Stiftung 2011a, S. 83–84). Allerdings lassen sich neue Qualitäten und eine zunehmende Komplexität der Zusammenarbeit durch gemeinsame Strategieentwicklung in Netzwerken feststellen, wohingegen frühere Formen der Zusammenarbeit eher die Steuerung einzelner Themenbereiche fokussierten (Dingeldey 2008, S. 318; Dahme und Wohlfahrt 2018, S. 87). Diese Formen der Zusammenarbeit werden insbesondere in jüngeren Forschungen zum Umgang mit Migration durch Governance-Ansätze analytisch in den Blick genommen (vgl. Lorenz und Neumann 2019; Adam et al. 2019).

### **Aber wie lässt sich nun der lokale Governancebegriff für die vorliegende Fragestellung definieren?**

Die Begrifflichkeit weist Unschärfen auf, sodass eine Definition nicht leichtfällt (Gailing und Hamedinger 2019, S. 172; Möltgen-Sicking und Winter 2019, S. 16; Schuppert 2008, S. 13). Entwickelt aus politikwissenschaftlichen Diskursen heraus, findet er auch in wirtschaftswissenschaftlicher sowie Stadt- und Regionalplanung Anwendung (Gailing und Hamedinger 2019, S. 172). Er stellt somit eine Schnittstelle unterschiedlicher Disziplinen dar.

Grundlegend werden Steuerung und Koordination mit dem Ziel des „Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren“ (Benz 2004, S. 25) beschrieben. Daraus können institutionelle Regelungssysteme entstehen die wiederum handlungsleitend auf die beteiligten Akteure wirken (ebd.). Darüber hinaus: „Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb“ (Benz 2004: 25). Er bezieht sich auf dauerhafte Netzwerkprozesse und beinhaltet formelle wie informelle Regelungsstrukturen, durch die wiederum

unterschiedliche Interessen gesteuert und kooperatives Handeln gefördert werden kann (Benz 2004, S. 17). Somit werden zivilgesellschaftliche Akteur\*innen in gesellschaftliche Entscheidungsprozesse einbezogen und es ergibt sich der Bedarf, unterschiedliche Interessen auszutauschen und Kompromisse zu finden (Benz 2004, S. 19). Insgesamt beschreibt der Begriff der Governance somit Steuerungs- und Regelungsstrukturen durch Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure für gesellschaftliche Entscheidungsfindungen (Dose 2008, S. 78 in Möltgen-Sicking und Winter 2019, S. 5). Healey fasst zusammen: „I use the term ›governance‹ here and elsewhere to refer to all forms of collective action, of which formal government activity is one“ (Healey 2012: 333).

### **Forschungsrichtungen lokaler Governance**

Für die vorliegende Arbeit bedeutsam ist die Differenzierung unterschiedlicher Anwendungsbereiche, woraus sich Schwerpunkte der Begriffsdefinition ergeben, um eine „hoch abstrakte, weitgehend inhaltsleere Begriffsbestimmung“ (Benz 2004, S. 21) zu verhindern. Hierzu lassen sich unterschiedliche Anwendungsbereiche aufzeigen (Möltgen-Sicking und Winter 2019, S. 8). Hinsichtlich der staatlichen Ebene wird lokale Governance, und damit Governance im Umgang mit Migration auf Gemeindeebene, in der vorliegenden Arbeit beschrieben und analysiert. Dies begründet sich darin, dass der kommunalen Ebene eine zunehmende Bedeutung in der Moderation des Umgangs mit Migration zukommt. Dieser begegnet sie, indem sie vielerorts lokale Governance-Strukturen schafft und in diese zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteur\*innen einbezieht (vgl. Schammann et al. 2020, S. 12; Adam et al. 2019, S. 491). Dies begründet sich einerseits in der Beschreibung eines *local turn* in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Fragen zu Migration und Integration (Adam et al. 2019, S. 335; Emilsson 2015, S. 229). Mit diesem einhergehend wird die zunehmende Bedeutung der kommunalen Ebene für Implementation von Migrations- und Integrationspolitik hervorgehoben und das Selbstorganisationspotenzial der kommunalen Ebene betont (vgl. Kapitel 3.1.3). Andererseits treten neben Verwaltung und Politik auch weitere Akteur\*innen zur Ausgestaltung lokalen Umgangs mit Migration, sodass vielerorts Formen der Zusammenarbeit entstehen. Daraus ergibt sich – analog zur Begründung der lokalen Betrachtungsebene für Governance –, dass „der Blick nicht nur auf die Städte und Gemeinden als Gebietskörperschaften, sondern auf das Lokale als sozialen Ort oder Funktionsraum gerichtet wird“ (Heinelt 2004, S. 35). Es wird somit im Wesentlichen die Gemeinde als zentraler Interaktionsraum begriffen (Walter 2017, S. 27).

Walter (2017) unterscheidet drei politikwissenschaftliche Zugänge lokaler Governance, die wiederum unterschiedliche Akteursgruppen fokussieren: „a) Governance in der Leistungserbringung, b) partizipative Governance und c) der Urban-Regime-Ansatz“ (Walter 2017, S. 18–19). Für die Forschungsfrage sind die ersten beiden Ansätze relevant. Zusammenarbeit von Kommunen und organisierter Zivilgesellschaft zur Leistungserbringung findet vielerorts statt und wird mit Ansätzen des Public-Private-Partnerships diskutiert (Walter 2017, S. 47). Kirchhoff sieht im Umgang mit Migration in kleineren Gemeinden ländlicher Räume insbesondere Wohlfahrtsverbände als zentrale Akteure der Integrationsarbeit an (Kirchhoff 24.06.2016 in Schammann et al. 2020b, S. 12). Grundlage ist der Subsidiaritätsansatz, der vorsieht, dass Aufgaben an freie Träger übergeben, wie mit diesen zusammengearbeitet wird ist unterschiedlich geregelt. Forschungsstränge

zu partizipativer Governance betrachten: „Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der lokalen Politikformulierung durch die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure in Ausschüssen, Beiräten, Arbeitsgruppen u. v. m. (partizipative Governance) (vgl. dazu Walter 2017; Schwalk und Walk 2007, S. 7 f.).

Für die vorliegende Arbeit ist daraus abgeleitet insbesondere von Interesse, wie sich Spezifika der Interaktion in den unterschiedlichen Governancebereichen aufzeigen lassen. Daran knüpft auch die Frage an, in welchen Bereichen welche Akteursgruppen vertreten sind.

### **Der analytische Zugang**

Die Arbeit orientiert sich an einem weiten bzw. offenen Verständnis von Governance und betrachtet daher gegenüber dem engen Governanceverständnis nicht ausschließlich nicht-hierarchische Steuerungsformen (Mayntz 2006, S. 15). Eine Engführung ist auch für die vorliegende Arbeit nicht praktikabel, da vielfältiges Einwirken unterschiedlicher Akteur\*innen, und damit auch staatliche Regierungstätigkeit, betrachtet und analysiert wird. An die Betrachtungsweise anknüpfend lassen sich grundlegend drei Governanceformen unterscheiden: ein deskriptives, ein analytisches und ein programmatisch-normatives Verständnis (Möltgen-Sicking und Winter 2019, S. 4). Das deskriptive Verständnis umschreibt staatliche Wandlungsprozesse innerhalb des politisch-administrativen Systems hin zu netzwerkbasierter Steuerungsprozessen. Darüber hinaus geht das analytische Verständnis, welches diese Steuerungsprozesse analytisch erfasst, Veränderungsprozesse identifiziert und Ursachen versucht zu identifizieren (ebd.). Beide Formen finden oft in Kombination Anwendung. Das normative Verständnis beschreibt Forderungen an die staatliche Ebene, welchen Verantwortungsbereichen sie durch rechtliche Konkretisierungen nachkommen soll (vgl. Ebd.). Die vorliegende Arbeit schließt sich an eine der Politikwissenschaft entlehnte deskriptiv-analytische Perspektive an: analytisch, indem das Zusammenspiel der unterschiedlichen Sektoren betrachtet wird, und deskriptiv, da Veränderungen des Umgangs mit Migration anhand unterschiedlicher Migrationsphasen im Zeitraum der Jahre 1945 bis 2019 betrachtet werden.

### **Zusammenführung**

237Die Arbeit schließt sich somit einem weiten Governanceverständnis an, indem sie Steuerung im Umgang mit Migration auf lokaler Ebene zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur\*innen betrachtet. Lokale Governance wird als nicht hierarchisches Zusammenwirken von Kommune und organisierter Zivilgesellschaft verstanden. Betrachtet wird die Koordination, Regelungsstrukturen und Interaktionen in Governanceprozessen. Es werden netzwerkartige Formen der Zusammenarbeit in den Untersuchungsfokus gerückt und Regelungsstrukturen sollen herausgearbeitet werden. Diese sollen mit Hilfe der konzeptionellen Rahmung durch den Akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Kapitel 2.2.2) im empirischen Teil deskriptiv-analytisch eingeordnet werden.

### **3.2.2 Akteursgruppen lokaler Governance**

Anknüpfend an das vorangegangene Kapitel wird Governance in der vorliegenden Arbeit als partizipative Form zur öffentlichen Leistungserbringung verstanden (vgl. Walter 2017, S. 18–19). Dies begründet sich darin, dass es sich im Umgang mit Migration



vielerorts etabliert hat, mit unterschiedlichen Institutionen wie beispielsweise lokalen Unternehmen, Initiativen, Vereinen oder Wohlfahrtsverbänden zusammenzuarbeiten:

*„Diese Kooperation war und ist fester Bestandteil der Kommunalpolitik und ist vielfach Voraussetzung und Basis für kommunale Planungen und die Steuerung der Aufgabenerledigung.“ (Dahme und Wohlfahrt 2018, S. 88)*

Daran anknüpfend nimmt die Arbeit an, dass partizipative Formen insbesondere mit organisierter Zivilgesellschaft und Formen der Leistungserbringung gemeinsam mit staatlichen und intermediären Akteuren umgesetzt werden. Folgend wird sich einem Verständnis von Rollen und Handlungslogiken organisierter zivilgesellschaftlicher Akteure, intermediärer Akteure aber auch wirtschaftlicher Akteure im kommunalen Umgang mit Migration angenähert. Schlussendlich sind diese jedoch empirisch herauszuarbeiten. Insgesamt lassen sich unterschiedliche Handlungslogiken, aber auch Arbeitsweisen differenzieren: „Während ehrenamtliche Initiativen schnell und flexibel agieren, wird die Verwaltung als träge wahrgenommen. Zum anderen unterscheiden sich häufig die Handlungsziele der Akteure“ (Adam et al. 2019, S. 498). Zunächst verfügen die zu vernetzenden Akteure in lokalen Governanceprozessen über je spezifische Ressourcen, aber auch bestimmte Interessen oder Handlungsorientierungen, die das Zusammenwirken beeinflussen. Dies ist bedeutsam, um die lokale Praxis im Umgang mit Migration analytisch in den Blick nehmen zu können (Heinelt 2004, S. 35).

Handlungslogiken staatlicher Akteure und somit auch die in der vorliegenden Arbeit betrachtete Gemeinde sind hierarchisch und an rechtlichen Vorgaben orientiert. Die Aufgaben werden rechtmäßig durch die kommunale Selbstverwaltung festgelegt, wobei sich Handlungsspielräume der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung ergeben. Zudem kann die Verwaltung als Governance-Akteur unterschiedliche Rollen einnehmen (Walter 2017, S. 217). So kann sie gestaltend tätig werden, indem Mechanismen entworfen und Regeln festgelegt werden. Sie kann Interaktionspartner sein, indem sie Zusammenarbeit koordiniert und so Aktivitäten anderer Akteursgruppen unterstützt. Darüber hinaus kann sie Rahmensetzer sein, indem sie den Kontext der Interaktion prägt (Walter 2017, S. 217).

### **Intermediäre Akteure**

Eine zentrale Rolle der öffentlichen Aufgabenerfüllung nehmen zudem Wohlfahrtsverbänden und Bildungsinstitutionen im Umgang mit Migration ein (Adam et al. 2019, S. 336; Schammann et al. 2020b, S. 12). Sie sind durch den Subsidiaritätsgrundsatz dazu verpflichtet, Aufgaben in integrationsrelevanten Bereichen wie Kinderbetreuung oder Beratungsleistungen an Institutionen in freier Trägerschaft zu übergeben und diese zu finanzieren (Schader-Stiftung 2011a, S. 16). Eine Zuordnung der Wohlfahrtsverbände fällt nicht ganz leicht, da sie gleichzeitig soziale Ziele verfolgen sowie gleichzeitig wirtschaftliche Leistungen erbringen und somit eine besondere Funktion im Sozialstaat einnehmen.

*„Als Multi-Purpose-Organisationen haben Wohlfahrtsverbände soziale, politische und zivilgesellschaftliche Verantwortungsbereiche, die zur Versorgung von Menschen in besonderen Lebenslagen, zur Wahrnehmung sozialer Problemlagen auf politischer Ebene sowie zur Ermöglichung sozialer Partizipation und Kohäsion beitragen.“ (Rada et al. 2017, S.23)*

Sie werden somit von unterschiedlichen Autor\*innen als multifunktionale sowie intermediäre Akteure beschrieben (Rada et al. 2017, S.23, siehe auch Evers und Olk 1996: S. 10). Unter dem Begriff lassen sich somit unterschiedliche Strukturen, Verhaltensmuster und Arbeitsweisen wiederfinden. Im Umgang mit Migration stellen sie Unterkunft-, Beratungs- und Betreuungsangebote bereit, schaffen aber auch gleichzeitig eine intermediäre Schnittstelle zwischen organisierter Zivilgesellschaft und Hauptamt durch Schaffung von Austauschstrukturen (ebd.). Ihre Aktivitäten sind dabei eng mit staatlichen Aktivitäten verbunden, da sie aus staatlichen Zuwendungen sowie aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen finanziert werden. Für die vorliegende Arbeit ist insbesondere bedeutsam, dass sich bezüglich der Handlungsorientierungen Überschneidungen mit Akteuren des Staates, des organisierten Zivilgesellschaft als auch marktorientierten Akteuren zeigen, die jeweils am empirischen Beispiel herauszuarbeiten sind. Am empirischen Beispiel wird zudem herauszuarbeiten sein, ob es sich um marktorientierte Kreisverbände oder zivilgesellschaftliche Organisationen auf lokaler Ebene handelt, die zumeist in Vereinen organisiert sind.

### **Zivilgesellschaftliches Engagement**

Unterschiedliche Studien arbeiten heraus, dass Kommunen oftmals mit (zivil)gesellschaftlichen Akteur\*innen zusammenarbeiten (Han-Broich 2012, S. 32). Somit lässt sich ableiten, dass neben staatlichen und wirtschaftlichen Akteur\*innen auch gesellschaftliche Akteur\*innen aktiv werden. Für die Beschreibung unentgeltlicher Tätigkeiten durch Organisationen oder Verbände existiert eine hohe Begriffsvielfalt. So wird teils bürgerschaftliches, ehrenamtliches, gemeinwohlorientiertes oder freiwilliges Engagement beschrieben (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 32). Gleichzeitig beschreiben die Begrifflichkeiten unterschiedliche Schwerpunkte des Engagements (Han-Broich 2012, S. 65). So beschreibt ehrenamtliches Engagement vor allem traditionelle Engagementformen in Vereinen und Verbänden (ebd. S. 66). Im bundesdeutschen Diskurs prägte die Enquête-Kommission den Begriff des bürgerschaftlichen Engagements. Dieser subsumiert ebenso traditionelle wie neue Formen politischer Beteiligung wie beispielsweise Nachbarschaftshilfe, Selbsthilfe und/oder Engagement in Unternehmen (Enquête-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" 2002, S. 2). Somit wird das Verständnis um gemeinnütziges Engagement ohne Amt, projektbezogenes Engagement und Formen der Selbsthilfe erweitert (ebd.). Der Fokus der Tätigkeiten liegt auf Gemeinwohlorientierung, Unentgeltlichkeit und Freiwilligkeit. Weiterhin findet bürgerschaftliches Engagement öffentlich statt und wird in einem kooperativen beziehungsweise organisierten Rahmen ausgeübt. Spontanes Engagement ist somit nicht eingeschlossen (Enquête-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" 2002, S. 86). Darüber hinaus richtet der Begriff freiwilliges Engagement das Augenmerk auf neue Formen des Engagements, wobei Tätigkeiten beispielsweise in Initiativen, Projekten und Vereinen umgesetzt werden (Han-Broich 2012, S. 67). Die vorliegende Arbeit betrachtet alle beschriebenen Engagementformen und subsumiert diese unter dem Begriff des organisierten zivilgesellschaftlichen Engagements. Betrachtet werden jene Formen, die organisiert stattfinden und denen intentionales Handeln und somit ein Akteursstatus zugewiesen werden kann. Mit dem

Begriff Zivilgesellschaft wird das Augenmerk auf die gesellschaftliche Selbststeuerung außerhalb der Privatsphäre gerichtet (Han-Broich 2012, S. 98).

Die Verwendung der Begrifflichkeit des zivilgesellschaftlichen Engagements begründet sich darin, dass im Umgang mit Migration „eine große Vielfalt der Engagementformen für, mit und von Migrantinnen und Migranten [existiert]“ (Aumüller und Gesemann 2014, S. 104). Diese zeigen sich beispielsweise in Form von „Bürgerforen, Nachbarschafts- und Mietervereinen, Runden Tischen, interkulturellen Initiativen über Lotsen- und Mentorenprojekte, Migrantenorganisationen und religiöse Gemeinschaften bis hin zu Integrationsbeiräten und Migrationsnetzwerken“ (ebd.). Daraus ergibt sich zudem eine notwendige Differenzierung zwischen Selbstorganisation in Form von Migrant\*innenselbstorganisationen (MSO), welche über Erfahrungswissen aus der eigenen Migrations- und Integrationsgeschichte verfügen, und Engagement für Migrant\*innen. Engagement im Umgang mit Migration ist dabei in Deutschland keine neue Erscheinung (Gottschalk und Zajak 2018, S. 7). Dabei lassen sich Differenzen bezüglich des aktuellen Engagements für Geflüchtete und des Engagements für den Umgang mit früheren Migrationsbewegungen aufzeigen. Gottschalk und Zajak (2018) sprechen sogar von einem neuen Engagementfeld, welches unterschiedliche Politikbereiche zusammenführt. Sie zeigen zwar Ähnlichkeiten zu früheren Aktivitäten auf, heben aber als Besonderheit die „netzwerkförmige Organisationsstruktur und [...] kollektiven Mobilisierungscharakter [hervor]“ (Gottschalk und Zajak 2018, S. 7). Bürgerschaftliches bzw. zivilgesellschaftliches Engagement lässt sich somit in Organisationen, Vereine, Verbände, soziale Bewegungen oder Parteien unterteilen, die auf Basis der Freiwilligkeit entstehen und Einfluss auf politische Meinungs- und Entscheidungsfindung nehmen können (Klein 2018, S. 3002). Sie sind durch Autonomie gegenüber der staatlichen Ebene gekennzeichnet. Es werden Organisationen betrachtet, die vorwiegend nicht profit-orientiert agieren (Walter 2017, S. 53). Als dominante Handlungslogiken für Akteur\*innen, die der Akteursgruppe „Gesellschaft“ zuzuordnen sind, verweist Möltgen-Sicking (2019) auf Vertrauen, Gemeinschaft und Solidarität, die das Zusammenwirken beeinflussen (Möltgen-Sicking 2019, S. 12).

### **Wirtschaftsakteure**

Zudem suchen Kommunen zunehmend Kooperationsmöglichkeiten mit wirtschaftlichen Akteuren, um das öffentliche Aufgabenspektrum zu erweitern. Diese Formen der Zusammenarbeit im Umgang mit Migration sind bisher noch wenig erforscht. Oftmals findet Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privatwirtschaftlichen Akteuren bei der Vermittlung von internationalen Migrant\*innen in Erwerbsarbeit statt (Adam et al. 2019, S. 336). Also dominierende Handlungslogik im Governanceprozess lassen sich bei dieser Akteursgruppe Wettbewerb bzw. Konkurrenz vermuten (Möltgen-Sicking 2019, S. 12).

### **3.2.3 Beteiligung und Formen lokaler Governance**

Folgend werden Konkretisierungen der Umsetzung lokaler Governance im Umgang mit Migration in ländlichen Räumen erarbeitet. Während die Zusammenarbeit im Umgang mit Migration zwischen Kommunen und Bundes- bzw. Landesebene als eher hierarchisch beschrieben wird, wird das Verhältnis zu zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteur\*innen eher heterarchisch und stärker durch gleichberechtigte Kooperation beschrieben (Adam et al. 2019, S. 500(Gesemann und Roth 2016, S. 4; Roth 2017, S. 154)). Die

Zusammenarbeit findet somit insbesondere in Form von Netzwerken statt (Adam et al. 2019, S. 498). Wie diese Formen der Zusammenarbeit genauer mit Blick auf Entscheidungsprozesse analysiert werden können, ist Hauptaugenmerk des folgenden Kapitels.

### **Formen der Handlungskoordination und lokalpolitische Arenen**

Walter (2017) unterscheidet die Interaktionen, in denen Kommune und organisierte Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, in drei lokalpolitische Arenen<sup>12</sup>: formale lokalpolitische Entscheidungsfindungsprozesse, Konsultation und Leistungserbringung (S. 106). Diese lassen sich wiederum der Reihenfolge nach den Phasen: „Politikformulierung, -entscheidungsfindung und -implementation [zuordnen]“ (Walter 2017, S. 106).

Für die kommunalpolitische Arena des lokalen Umgangs mit Migration lassen sich analog dazu unterschiedliche Handlungsarenen und damit unterschiedliche Themenfelder, die in unterschiedlichen Akteurskonstellationen bearbeitet werden, differenzieren. So beschreibt der Begriff der lokalpolitischen Arena bestimmte Entscheidungsprozesse, in denen wiederum unterschiedliche Akteur\*innen zusammenarbeiten (Walter 2017, S. 107). Das Hauptaugenmerk der vorliegenden Arbeit liegt allerdings auf der Netzwerkarbeit und damit den lokalpolitischen Arenen der Konsultation und der Leistungserbringung. Dies begründet sich in der Annahme, dass die Zuwanderung geflüchteter Menschen bereits einige Jahre zurückliegt und somit der Interaktionsprozess bereits mit Fragen der Entscheidungsfindung und Implementation und weniger mit dem Austausch zu Politikformulierungsprozessen beschäftigt ist.

### **Konsultation und Beteiligung**

Konsultation beschreibt konkrete Beratungs- oder Beteiligungsformate, in denen die kommunale Ebene die zivilgesellschaftlichen Organisationen einbezieht. Dies können informelle Formen der Zusammenarbeit oder unterschiedlich stark institutionalisierte Netzwerke sein (Walter 2017, S. 112). Umsetzungsmöglichkeiten der Beteiligung sind vielfältig und lassen sich in der Planungsliteratur grundsätzlich in die Bereiche Informieren, Beteiligen und Kooperieren, je nach ihren Mitwirkungsmöglichkeiten, unterteilen (Sinning 2018, S. 213).

Informieren dient der Weitergabe von Informationen und der Erfassung von Haltungen und Wissensbeständen unterschiedlicher Akteur\*innen und wird oftmals „zur Bestandsanalyse sowie zur Problemfindung und -bewertung“ (Sinning 2018, S. 213) angewendet. Zentral für die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteursgruppen im kommunalen Umgang mit Migration sind Formen der Beteiligung, wobei insbesondere informellen Beteiligungsformen und damit nicht gesetzesmäßig festgelegten Formen, eine hohe Bedeutung zukommt. Informelle Beteiligungsformen können frei wählbar von der kommunalen Ebene eingesetzt werden, dienen dem Dialog und sind durch festgelegte Rollenverteilungen charakterisiert, wobei die Verwaltung die Beteiligung der anderen Akteursgruppen organisiert und die Inhalte bestimmt (Sinning 2018, S. 214). In den meisten Fällen werden spezielle Einzelakteur\*innen zur Politikformulierung und Politikumsetzung beteiligt. Umgesetzt werden die Beteiligungen oftmals in Form von Befragungen,

---

<sup>12</sup> Arenen beschreiben spezifische Akteurskonstellationen, die zu spezifischen Themen zusammenkommen und nach festgelegten Regularien zusammenarbeiten (vgl. Mayntz und Scharpf 1995, S. 48).

Bürgerkonferenzen, Planungszellen, Zukunftswerkstätten oder Mediationen, die sich einem bestimmten kommunalpolitischen Thema unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen widmen (Bogumil und Holtkamp 2006, S. 114).

### **Leistungserbringung**

Bei der Leistungserbringung wird die Einbindung organisierter zivilgesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Akteure in öffentliche Leistungen betrachtet (Walter 2017, S. 122). Diese wird oftmals durch Kooperationen zwischen kommunalen und zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren organisiert, wobei unterschiedliche Kooperationsformen zu unterscheiden sind (Zimmermann 2018, S. 1213).

Aus planungstheoretischer Perspektive verschiebt sich die Rollenzuschreibung der beteiligten Akteur\*innen bei Kooperationen hin zu einer gleichberechtigten Perspektive der Zusammenarbeit (Sinning 2018, S. 214). Der Fokus liegt auf einer gemeinsamen Aus- und Bearbeitung von Fragestellungen und Herausforderungen. Es kann sich um lose vereinbarte Zusammenschlüsse oder gesetzlich festgesetzte Rahmenbedingungen handeln, bei welchen Inhalt und Zielsetzung, zeitliche Aspekte, die Einbringung von Ressourcen oder Zusammensetzung der Akteure vorgegeben sind (Born 2016b, S. 7). Daran anknüpfend lassen sich kooperative Formen zwischen Verwaltung/Politik und Bürger\*innen in Auftraggeberfunktion und Mitgestalterrolle unterteilen (Bogumil und Holtkamp 2006, S. 114). Die Auftraggeberfunktion unterteilt sich in zeitlich begrenzte oder dauerhafte Kooperationen. Zeitlich begrenzte Kooperationen dienen der Problem- und Lösungsfindung durch „Bürgerbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen“ (Bogumil und Holtkamp 2006, S. 114). Dies kann in Form von Austauschformaten wie Zukunftswerkstätten oder Runden Tischen erfolgen oder aber durch Mediationsverfahren zur Konfliktlösung unterschiedlicher Parteien. Die Beteiligung in Form der Mitgestalterrolle erfolgt durch Übernahme von Aufgaben in unterschiedlichen Bereichen, wie beispielsweise durch „Selbstverwaltung, Selbstorganisation und/oder Förderung individuellen Engagements“ (Bogumil und Holtkamp 2006, S. 115).

Bedingungen und Inhalte von Kooperation können in unterschiedlicher Weise vertraglich festgelegt sein, was wiederum Auswirkungen auf Laufzeit, Zusammensetzung und Zielsetzung der Zusammenarbeit hat (Born 2016, S. 7). Durch die Verbindlichkeit von Abmachungen sind sie von losen Arbeitsgemeinschaften zu unterscheiden, die projektbezogene und eher kurzfristig ausgerichtete Arbeitsbereiche beinhalten (ebd.). Für die der vorliegenden Arbeit zugrunde gelegte Governanceperspektive sind Kooperationen nach den jeweiligen Akteurskonstellationen zu unterteilen. So können diese auf kommunalpolitisch-administrativer Ebene angesiedelt sein oder PPP's zwischen öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft darstellen (ebd.).

### **3.2.4 Lokale Governance und Spezifika ländlicher Räume**

Bisher wurde ein Zugang zum Verständnis lokaler Governance im kommunalen Umgang mit Migration erarbeitet. Welche Möglichkeiten zur Ausgestaltung lokaler Governance in ländlichen Räumen bestehen, ist allerdings noch zu schärfen. Laut Schader-Stiftung (2011) hängt dies von drei Faktoren ab. So vom „grundlegenden politischen Wandel und Stellenwert der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland“, der Aufgabenteilung

staatlicher Ebenen sowie den finanziellen Gestaltungsspielräumen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Schader-Stiftung 2011a, S. 14; Lorenz und Neumann 2019, S. 8).

Für die Betrachtung lokaler Governanceprozesse zwischen öffentlichen und privaten Akteur\*innen bedarf es zudem nach Born (2016) eines spezifischen Blickes auf ländliche Räume und deren Grundelemente (Born 2016, S. 9). Hervorgehoben wird die Ausdifferenzierung von Entscheidungs- und Handlungsebenen (Multi-Level-Governance), der beteiligten Bevölkerungsgruppen (Multi-Akteur- und Stakeholder-Konstellationen), der jeweiligen Mehrfachinteressen und -zugehörigkeiten (Multi-Interest-Governance) sowie breit aufgestellten Themenspektren (Multi-Fields-Governance) (Born 2016, S. 10–13).

Dies gilt auch für das Politikfeld Umgang mit Migration in ländlichen Räumen. So zeigt sich eine Multi-Level-Governance. Es werden zwischen EU, Bund, Ländern und Kommunen Aufgaben aufgeteilt, woraus sich wiederum Wechselwirkungen und Schnittstellen ergeben (Mehl 2017, S. 79). Durch diese Wechselwirkungen werden auch die lokale Ausgestaltung des Umgangs mit Migration und somit die kommunalen Gestaltungsspielräume beeinflusst. Weiterhin zeigen sich eine Akteursvielfalt und somit Multi-Akteur- und Stakeholder-Konstellationen der lokalen Governance. Diese bringen ihre jeweils unterschiedlichen Interessen im Sinne einer Multi-Interest-Governance ein, sodass unterschiedliche Handlungsorientierungen, Handlungsressourcen und Zielvorstellungen zusammentreffen. Darüber hinaus ist der Umgang mit Migration in ländlichen Räumen von einer Multi-Fields-Governance bzw. bei Mehl (2017) von „Multi-Policies“ geprägt:

*„Neben den genuin migrationspolitischen Materien wird in sehr vielen Politikfeldern über integrationsrelevante Inhalte entschieden, insbesondere in der Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Dadurch, dass viele Politikebenen und verschiedene Politikfelder betroffen sind, sind sehr viele Akteure beteiligt und es bilden sich sehr komplexe Akteurskonstellationen, aus denen erhebliche Koordinationserfordernisse und -probleme entstehen können.“ (Mehl 2017, S. 79)*

Für die vorliegende Arbeit wird zunächst die Zusammenarbeit in den breiten Themenfeldern Wohnen und Unterbringung, Schule und Bildung, Arbeitsmarkt und Qualifizierung und zivilgesellschaftliches Engagement betrachtet, da eine Engführung zunächst nicht zielführend ist und eine Eingrenzung empirisch stattfinden soll.

### **3.3 Erfahrungsbasierter Aufbau von Institutional Capacity**

Anknüpfend an die Konkretisierungen zu lokaler Governance im Umgang mit Migration aus Kapitel 3.2 wird folgend das Augenmerk auf die Bedeutung von Erfahrungen im Umgang mit Migration im Sinne eines Aufbaus von Institutional Capacity gerichtet. Hierzu werden zunächst Anwendungsfelder des Ansatzes aufgezeigt, bevor aktuelle Studien in die von Healey erarbeiteten Bedingungen zum Aufbau von Institutional Capacity eingeordnet werden. Wie die Wirkung von Erfahrungen im Umgang mit Migration in aktuellen Forschungsansätzen diskutiert wird, ist Gegenstand des abschließenden Unterkapitels.

#### **3.3.1 Anwendung des Institutional-Capacity-Konzeptes**

In der Literatur finden sich als raumbezogene Anwendungsgebiete des Institutional-Capacity-Konzeptes von Healey insbesondere Ansätze zu ökonomischer

Wachstumspolitik und regionaler Entwicklung bzw. regionaler Handlungsfähigkeit (Röber 2015a, 2015b; Lahner und Zimmermann 2005; Bieker und Othengrafen 2005). Im städtischen Kontext lassen sich zudem Arbeiten zum Programm Soziale Stadt und damit zu Instrumenten der Stadtplanung identifizieren, die eine Bündelung von Ressourcen unterschiedlicher Akteursgruppen fokussieren (Lahner und Zimmermann 2005, S. 219). Eine Anwendung auf Planungs- oder Kooperationsansätze in ländlichen Räumen findet sich bisher nicht. Mit einigen Anpassungen ist eine Anwendung auf die erarbeitete Fragestellung allerdings möglich, da Healey selbst den Anwendungsbereich mit Fragen der Verbesserung der Qualität von Orten durch lokale Regierungstätigkeit beschreibt (Healey 1998, S. 1531).

Lokale Regierungstätigkeit zeigt sich auch im kommunalen Umgang mit Migration in ländlichen Räumen. Wie stark diese ausgeprägt und mit freiwilligen und/oder koordinierenden Aufgaben umgesetzt wird, steht in Abhängigkeit der finanziellen und personellen Möglichkeiten der Kommunen. In Kapitel 3.2.4 konnte bereits aufgezeigt werden, dass kleine Städte und Gemeinden durch geringere personelle und finanzielle Ressourcen vor der besonderen Schwierigkeit stehen, eine dauerhafte Integrationspolitik einzurichten (Aumüller und Gesemann 2016, S. 29). Nichtsdestotrotz verfügen einige Gemeinden über Integrationsbeauftragte und damit moderierende bzw. koordinierende Stellen der Integrationsarbeit (ebd.). Somit verfolgen Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen teils eigene „Regierungs“- bzw. Governanceansätze, um den Umgang mit Migration zu organisieren.

Röber (2015) zeigt zudem auf, dass sich der Ansatz am Beispiel des Aufbaus regionaler Handlungskapazitäten für die Betrachtung der „[...]Rolle historisch gewachsener regionaler und lokaler institutioneller Strukturen und der in diesen Strukturen eingebetteten Akteursbeziehungen bzw. Steuerungs- und Koordinationsformen [eignet]“ (Röber 2015a, S. 26). Analog soll in der vorliegenden Arbeit herausgearbeitet werden, inwiefern dauerhafte Governancestrukturen im Umgang mit Migration etabliert wurden und inwiefern sich hier von kontinuierlichen Strukturen als Ausgangsbedingungen für den Aufbau von Institutional Capacity sprechen lässt. Mit Rückbezug auf Zimmermann (2005) richtet der Ansatz zudem die Aufmerksamkeit auf Prozessnutzen und Kooperationskulturen oder „unsichtbare Entwicklungen“ in Planungsprozessen (Zimmermann 2005, S. 166). Er ist somit für die vorliegende Arbeit geeignet, um Auswirkungen dauerhafter Formen der Zusammenarbeit zu betrachten und Entwicklungen, wie beispielsweise Pfadabhängigkeiten oder gemeinsame Lernprozesse sichtbar zu machen. Der Ansatz eignet sich folglich dazu, besondere Veränderungen in der Ortsentwicklung, wie sie kommunale Reaktionen auf eine erhöhte Zuwanderung darstellen, analytisch zu betrachten. In der vorliegenden Arbeit soll im zeitlichen Verlauf insbesondere herausgearbeitet werden, inwiefern an vergangenen Aktivitäten angeknüpft werden kann. Healey selbst schlägt vor, den Ansatz für gebietsbezogene Planungsansätze zur Verbesserung der Raum- und Lebensqualität auf Basis von Kooperationen anzuwenden (Healey 1998, S. 1532). Da sie den Ansatz grundsätzlich dazu entwickelt hat, um kooperative Ansätze in der Stadtplanung und somit den örtlichen Regierungskulturen zu betrachten, ist eine Übertragung mit einigen Anpassungen auf den Untersuchungsgegenstand der kommunalen Governance im Umgang mit Migration möglich.

### 3.3.2 Konkretisierung des Ressourcenbegriffs

Bisher konnte aufgezeigt werden, dass die Etablierung von Governancestrukturen das Ziel verfolgt, Ressourcen unterschiedlicher Akteursgruppen zur gemeinsamen Handlungsfähigkeit nutzbar zu machen. Folgend soll der Ressourcenbegriff, der für die vorliegende Arbeit zugrunde gelegt wird, konkretisiert werden. Zur Betrachtung von Ressourcen gibt es eine große Vielfalt an Zugängen. Die geographische Forschung bezieht sich zunächst auf natürliche (Schlüssel-)Ressourcen und deren Knappheit, gleichzeitig geraten Machtressourcen in der sozialgeographischen Forschung in den Blick (Freitag et al. 2016, S. 6). In der Ökonomie werden materielle Güter betrachtet sowie in der psychologischen und soziologischen Forschung soziale Merkmale in den Blick. Als allgemeiner Zugang eignen sich für die vorliegende Arbeit Schubert und Knecht (2012, 2015), da der Ansatz größtmögliche Offenheit und Interdisziplinarität in der vorliegenden theoretischen Betrachtung sowie der Interviewsituation zulässt.

Schubert und Knecht (2015, 2012) definieren Ressourcen zunächst als Eigenschaften und Gegebenheiten, die dazu dienen, Bedürfnisse zu erfüllen und die Lebensqualität zu erhöhen. Diese können in „positive personale, soziale und materielle Gegebenheiten, Objekte, Mittel, Merkmale bzw. Eigenschaften“ (Schubert und Knecht 2015, S. 3) unterschieden werden. Sie verweisen auf die Unterscheidung zwischen Potenzialen und Ressourcen. Ressourcen entstehen aus vorhandenen Potenzialen erst dann, wenn ihnen Funktionen in einer bestimmten Situation zugewiesen werden (Schubert und Knecht 2015, S. 3). Einem Potenzial muss somit erst ein bestimmter Sinn in einer Handlungssituation zugewiesen werden, um es zu einer Ressource zu machen, die einer bestimmten Zielerreichung dient. Darauf aufbauend stellen sie den Unterschied von potenziellen und aktivierten Ressourcen heraus. Potenzielle Ressourcen sind ihrer Ansicht nach

*„[...] alle Gegebenheiten, Objekte, Mittel und Merkmale / Eigenschaften einer Person und der sozialen, gesellschaftlichen, technisch-physikalischen und biologischen Umwelt [...], die zur Bewältigung von persönlichen oder externen Anforderungen oder Zielsetzungen eingesetzt werden können“ (Schubert und Knecht 2015, S. 7)*

Sie lassen sich somit einer bestimmten Anforderung, bzw. einem bestimmten Zweck, zuordnen. Aktiviert werden Ressourcen, indem sie in Folge auch in einer bestimmten Situation für bestimmte Herausforderungen und Zielsetzungen als bedeutsam anerkannt und eingesetzt werden (ebd.). Aufbauend auf diesen Vorannahmen und Unterscheidungsmerkmalen bauen Schubert und Knecht eine Ressourcentaxonomie auf (Tabelle 3), welche grundlegend zwischen potenziellen persönlichen und Umweltressourcen unterscheidet (ebd.: S. 7, Schubert und Knecht (2012): S. 20 ff.).

Tabelle 3: Ressourcentaxonomie mit Beispielen (Schubert und Knecht 2015: S. 7-9)

<b>Persönliche Ressourcen</b>	<b>Beispiele</b>
Physische Ressourcen	Gesundheit, Fitness, stabiles Immunsystem
Psychische Ressourcen	intellektuelle Fähigkeiten, emotionale Ressourcen, Handlungsressourcen, bestimmte anerkannte Rollen



Interaktionelle psychische Ressourcen	Beziehungsfähigkeit, Konfliktfähigkeit, Toleranz, Integrationsfähigkeit, soziale Sensibilität
Ökonomische Personenressourcen	Geld – und Kapitalbesitz, Arbeits- und Erwerbseinkommen
<b>Umweltressourcen</b>	<b>Beispiele</b>
Sozial-emotionale Ressourcen	Partnerschafts- und Freundschaftsbeziehungen
Soziale Ressourcen	Kontakte und Beziehungen im persönlichen Netzwerk, Bewältigungsstrategien, Teilhabemöglichkeiten
Sozialökologische Ressourcen	Wohn- und Wohnumfeldqualität, Arbeitsplatzqualität
Sozialstaatliche, soziokulturelle Ressourcen	Vorhandensein und Zugang zu Bildungs-, Gesundheits- und sozialen Institutionen, Dienstleistungen des Sozialstaats

Für die vorliegende Arbeit ist von zentralem Interesse, wie persönliche Ressourcen als gemeinsam nutzbaren Ressourcen – Institutional Capacity – aufgebaut werden können. Somit wird eine Verschneidung der persönlichen Ressourcen und Umweltressourcen als „Hilfsmittel“ zum Aufbau gemeinsamer Handlungsressourcen betrachtet.

Betrachtet werden somit überindividuelle und in Netzwerken gebundene Ressourcen, die u.A. in der geographischen Netzwerkforschung im Zusammenhang mit Konzepten zum Sozialem Kapital untersucht werden (Freytag et al. 2016, S. 17–18). Die bekannteste soziologische Ressourcentheorie stammt von Bourdieu (1983). Er arbeitet heraus, dass Individuen und sozialen Gruppen unterschiedliche soziale, kulturelle, ökonomische und symbolische Kapitalien zur Verfügung stehen, die ihre jeweiligen Einflussmöglichkeiten bestimmen (Bourdieu 1983, S. 190). Sozialkapital wird somit als die Gesamtheit der aktuellen und potentiellen Ressourcen aufgefasst, die durch den Besitz eines dauerhaften Netzes und damit einhergehenden institutionalisierten Beziehungen verbunden sind (ebd.). Für die geographische Forschung dient der Sozialkapitalansatz unter anderem dazu, Entwicklungsunterschiede zwischen Orten und Regionen neben Sach- und Humankapital im Kontext von Sozialkapitalausstattung zu diskutieren (Blume 2018, S. 2214). Auch Healey hebt in ihrem Institutional-Capacity-Konzept die Bedeutung von Sozialkapital als relationale Ressource für den Aufbau von Wissensressourcen sowie Mobilisierungsressourcen hervor. Sie beschreibt, dass sich die aufgezeigten Ressourcen gegenseitig bedingen. Somit lässt sich nicht zwischen strukturellen und funktionalen Ressourcen unterscheiden (Röber 2015a, S. 70). Eine bloße Ermöglichungsstruktur als Mobilisierungsfähigkeit reicht zum Aufbau gemeinsamer Handlungsfähigkeit nicht aus. Vielmehr gibt es in einem Netzwerk auch gleichzeitig die Möglichkeit, Beziehungen und damit Sozialkapital aufzubauen, sodass die Struktur nicht von ihrer Funktion getrennt betrachtet werden kann. Damit ist angesprochen, dass zudem strukturbezogene Ressourcen bzw. Kapitalien gegenüber individuellen Ressourcen betrachtet werden (ebd. S. 71). So bedarf der Austausch von Wissen und Informationen eine Ermöglichungsstruktur und Sozialkapital als Voraussetzungen des Wissensaustausches und von Diskursen, um gemeinsame und damit überindividuelle Wissensressourcen aufzubauen.

Zu den Mobilisierungsressourcen wurden mit Schupperts Ansatz der Verantwortungsteilung sowie den Analysekategorien des Akteurzentrierten Institutionalismus bereits einige Aspekte benannt. Zur Erinnerung: Mobilisierungsressourcen beschreiben Machtpotenziale, die den Aufbau gemeinsamer Handlungsfähigkeit ermöglichen. So werden Organisations- und Kommunikationsfähigkeiten beschrieben, die dazu führen, dass gemeinsame Entscheidungen getroffen und folgend umgesetzt werden können (Healey 1998, S. 1537). Unter Hinzunahme der Annahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus wird zwischen Ressourcen unterschieden, die einen Zugang zu Macht ermöglichen und den schlussendlichen Machtressourcen, die Partizipation, Vetorechte, Informationsweitergabe, politische Kooperationsfähigkeit oder formale Autorität ermöglichen (Mayntz und Scharpf 1995, S. 54). Schlussendlich sind diese als struktureller Ausgangspunkt zu sehen, um funktionale Beziehungen zu bilden (relational resources), und diese wiederum bedingen den Wissensaustausch und somit die Bildung strukturbezogener Ressourcen. Vor diesem Hintergrund werden folgend weitere Konkretisierungen zum Aufbau von knowledge resources und relational resources vorgenommen.

### **3.3.3 knowledge resources und Erfahrungen**

Wie vorangegangen aufgezeigt, können sich mit Healeys Ansatz Erfahrungen in unterschiedlichen Wissensformen wiederfinden. Der Aufbau von Erfahrungen als knowledge resources ist Gegenstand der folgenden Darstellungen. Healey (1998) arbeitet hierzu grundlegend heraus, dass durch Institutional Capacity Building kollektive Wissensbestände und daher knowledge resources entstehen können. Dies geschieht durch Wissensaustausch zwischen Akteur\*innen und folgenden Lernprozessen, die an einem Ort stattfinden (Magalhaes et al. 2002, S. 54).

#### **Erfahrungswissen als Ressource**

Um das Institutional-Capacity-Konzept mit Blick auf gemeinsames Erfahrungswissen als Capacity zu schärfen, wird zunächst der Begriff des Erfahrungswissens konkretisiert. Individueller Wissenserwerb durch Erfahrungen geschieht zunächst in alltäglichen Situationen und durch Lernprozesse auf Basis subjektiver Wahrnehmungen, sodass Erfahrungswissen eine handlungspraktische Wissensform darstellt (Zeman 2002, S. 10; Böhle 2003, S. 144; Porschen 2008, S. 72). Grundlegend wird ein konventionelles Verständnis von Erfahrungswissen der vorliegenden Arbeit zugrunde gelegt<sup>13</sup> (Böhle 2009, S. 75). Dieses beschreibt „Routine[n] und Können, also ‚wie etwas gemacht wird (ebd.). Dies ist für die vorliegende Arbeit insofern relevant, als dass Beschreibungen zu Erfahrungswissen je nach Zuordnung stärker Lernprozessen und/oder Pfadabhängigkeiten zugeordnet werden können. Für empirische Fragestellungen ist zudem die Unterscheidung von impliziten und expliziten Bestandteilen von Wissen bedeutsam. Denn die Wahl der Methodik hängt davon ab, welche Bestandteile von Erfahrungswissen abgebildet werden sollen. Diese auf Polanyis (1985) zurückgehende Unterscheidung stellt das aussagbare explizite Wissen und das implizite Wissen, welches nicht oder nur schwer verbalisierbar ist, gegenüber (Polanyi 2016, S. 15). Erfahrungswissen vereint beide Wissensformen (Zeman 2002, S.

---

<sup>13</sup> Das erweiterte Verständnis verortet sich in der Gegenwart, da es den Erwerb von neuem Wissen in neuartigen Situationen beschreibt (Böhle 2009, S. 75).

12; Böhle 2009, S. 76). Implizites Wissen verbindet Wissen und Können und ist damit der/dem Wissensträger\*in nicht zwingend bewusst<sup>14</sup>. Das implizite Wissen hilft, in schwierigen Situationen schnell reagieren zu können (ebd.). Explizites Erfahrungswissen hingegen kann in direkter Kommunikation weitergegeben und beschrieben werden. Es beinhaltet „praktische Kenntnisse ebenso wie theoretisches Wissen, Faktenwissen über bestimmte Sachverhalte ebenso wie Handlungs- und Prozesswissen“ (Zeman 2002, S. 12). Grundlage für die Anwendung ist, dass vergleichbare Situationen bekannt sind und das Wissen somit als anwendbar empfunden wird (ebd.). Fokus der vorliegenden Untersuchung ist explizites Wissen und somit die Bestandteile von Erfahrungswissen, die beschrieben und anhand gegenwärtiger Erfahrungen reflektiert werden können.

Darüber hinaus werden mit Healeys Ansatz auch bestimmte Bezugsrahmen und Denkweisen als Wissensressourcen gesehen (Healey 1998, S. 1536). Diese beeinflussen, wie in bestimmten Situationen gehandelt werden soll und welche Kommunikationsstrukturen sich hierfür eignen. Damit erleichtern sie koordiniertes Handeln und es entwickeln sich eigene Schlüsselbegriffe für die Zusammenarbeit. Erfahrungen lassen sich in diesem Zusammenhang als Gewöhnungseffekte, als Wissen und Bezugsrahmen aus vergangenen Umsetzungen sehen. Healey beschreibt dieses auch als gespeichertes Wissen über Denkweisen und Ideen zur räumlichen Gestaltung und damit zentrale Werkzeuge der Umsetzung (ebd.).

### **Bildung von knowledge resources**

Nahapiet und Ghoshal (1998) ergänzen Healeys Ansatz dahingehend, dass knowledge resources als kulturelles Kapital durch Prozesse des Austausches sowie der Kombination neuer Wissensbestände entstehen (Nahapiet und Ghoshal 1998, S. 249). Zentral sind hierzu durch Expert\*innen und Führungskräfte ermöglichte Austauschprozesse, die den Zugang zu kollektiven Wissensbeständen und gleichzeitig Prozesse zur Erschaffung von neuem Wissen ermöglichen (Nahapiet und Ghoshal 1998, S. 249). Laut Röber ist es zudem „notwendig, dass Expert[\*innen] und Führungskräfte selbst von der Wissen generierenden Wirkung sozialer Netzwerke überzeugt und daher auch motiviert sind, bei der Generierung kollektiven Wissens mitzuwirken“ (Röber 2015a, S. 71). Der Fokus rückt somit auf die ermöglichende Rolle von Führungskräften und/oder Expert\*innen, die Räume zum Wissensaustausch eröffnen und leiten können. Dies ist für die vorliegende Arbeit insofern bedeutsam, als dass herausgearbeitet werden muss, welchen Akteur\*innen in den lokalen Governanceprozessen eine Expert\*innenrolle zugewiesen wird und inwiefern insbesondere die kommunalen Akteur\*innen der organisierten Zivilgesellschaft die Möglichkeit des Mitgestaltens durch Einbringen von Wissen ermöglichen.

Unklar bleibt bei den Ansätzen von Healey und Kolleg\*innen, wessen Wissensbestände sich wie durchsetzen können, sodass für die vorliegende Arbeit eine konzeptionelle Ergänzung vorgenommen wird. Hierzu wird der Zugang von Heinelt (2009) zu Wissenswahl in Governanceprozessen eingeführt (Heinelt 2009b, S. 354). Heinelt (2009) erarbeitet hierzu ein Modell welches aufzeigt, wie Filterungsprozesse von Wissen in Governanceprozessen ablaufen können. Denn welche Art von Wissen aus welchen Gründen

---

<sup>14</sup> Ein oft zitiertes Beispiel ist hier das Erlernen von Fahrradfahren, welches nur schwer vermittelbar ist.

Einfluss im Entscheidungsprozess hat, lässt sich mit dem erarbeiteten theoretisch-konzeptionellen Rahmen nicht beantworten. Daraus ergibt sich für die vorliegende Arbeit eine Ergänzung in Bezug auf die konkreten Entscheidungssituationen als Handlungsarenen und die Einbindung und Beeinflussung von Wissen. Unter Bezugnahme auf (Ostrom et al. 1994) formuliert er ein Regelsystem, welches bestimmt, welche Akteur\*innen ihr Wissen in bestimmten Entscheidungssituationen einbringen können: Mit „position rules“ wird bestimmt, welche Rolle Akteur\*innen in einer Handlungsarena (beispielsweise Abstimmung im Umgang mit Migration) einnehmen. „Boundary rules“ legen fest, welche Akteur\*innen an Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen teilhaben können. Die „authority rules“ legen bestimmte Handlungsmöglichkeiten einer/s Akteur\*in im Abstimmungsprozess fest. Mit „aggregation rules“ werden Entscheidungsmechanismen festgelegt. Daran anknüpfend umfassen „scope rules“ den Geltungsgrad und die Reichweite gemeinsamer Entscheidungen für andere Handlungsarenen. Weiterhin beschreiben „information rules“ wer Zugang zu welchen Informationsquellen erhält. „Payoff rules“ beschreiben, wie Kosten und Gewinne verteilt werden (ebd. S. 355-356).

Er vertritt dabei die Grundannahme, dass nicht jede Form von Wissen Eingang in politische Entscheidungen findet, und erläutert dies anhand von zwei Filterungsprozessen (vgl. Abbildung 8).

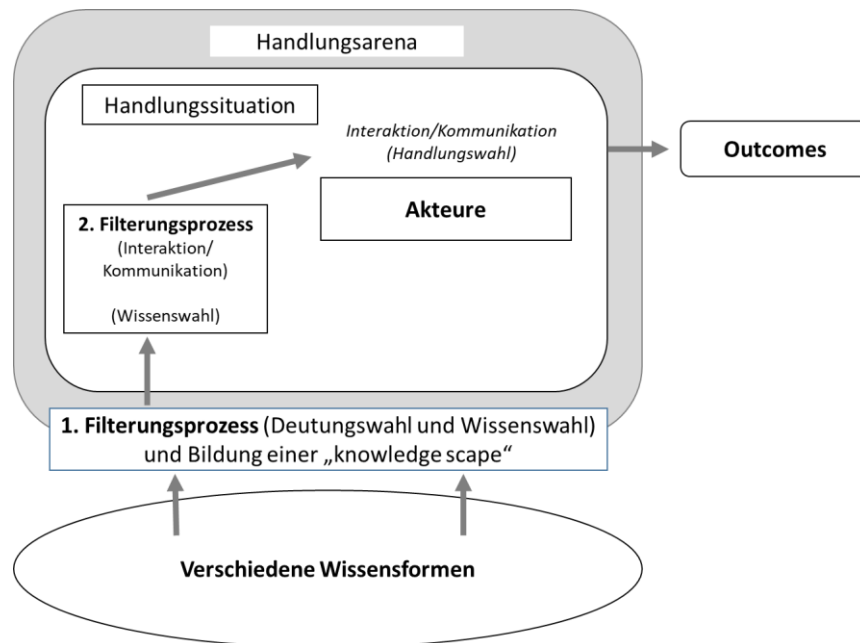


Abbildung 8: Handlungsarenen und die Filterung und Formierung von Wissen (Heinelt 2009).

In einem ersten Filterungsprozess üben strukturelle Bedingungen einen großen Einfluss aus, indem durch „institutionelle Regelungen, mit ihnen verbundene Handlungsressourcen, sich aus kulturellen Normen ergebende Rollenerwartungen, sozioökonomische Bedingungen und Problemlagen“ (Heinelt 2009, S. 353) potenzielles Wissen ausgewählt wird. In diesem ersten Schritt geht es somit um die Frage, wer überhaupt Zugang zu Abstimmungs- bzw. Beteiligungsprozessen bekommt, in denen Wissen ausgetauscht und ausgewählt wird. Aus dieser ersten Wissensauswahl entsteht eine „KnowledgeScape“. Diese beschreibt einen Aushandlungsprozess der beteiligten Akteur\*innen und Akteure darüber, „was das konkrete Problem ausmacht und was für dieses Problem (potenzielle)

adäquate Problemlösungen sein können“ (Heinelt 2009, S. 360). Es wird also in einem ersten Schritt darüber diskutiert und ausgewählt, welches (verfügbare) Wissen einen Beitrag zu der ausgehandelten Fragestellung leisten kann. Durch die „KnowledgeScape“ werden somit auch die Zugänge von Wissensträger\*innen geregelt und festgelegt, wessen Wissensbestände Eingang in den Entscheidungsprozess bekommen sollen. In einem zweiten Filterungsprozess findet nun eine konkrete Entscheidung und damit eine Auswahl handlungsrelevanten Wissens statt (Heinelt 2009, S. 360).

### 3.3.4 Erfahrungsbasierte relational resources

Um gemeinsame Handlungsfähigkeit im Sinne von Healeys Institutional Capacity und so auch knowledge resources und mobilization resources aufbauen zu können, braucht es relationale Ressourcen und damit Sozialkapital, welches einen kommunikativen Austausch durch Aufbau von Vertrauen und Wertschätzung der Akteur\*innen untereinander ermöglicht und so eine schnelle Mobilisierung von Ressourcen zulässt.

Zur Konkretisierung sind Ansätze zum Konzept des Sozialkapitals<sup>15</sup> dienlich, da durch diese die Bedeutung sozialer Eingebundenheit von Akteur\*innen hervorgehoben wird. Betrachtet werden mit den Ansätzen unterschiedliche Dimensionen sowie Handlungs- bzw. Aggregationsebenen von Sozialkapital. Für die vorliegende Forschung ist die Betrachtung von Sozialkapital zwischen Gruppen auf kommunaler und somit auf Mesoebene bedeutsam (Blume 2018, S. 2215). In diesem Zusammenhang beschreibt Sozialkapital Ressourcen, die in Beziehungen eingebettet sind, und dient somit dazu, zu beschreiben, welche Effekte aus sozialer Eingebundenheit in Vereinigungen und Organisationen hervorgehen. Hiermit sind unterschiedliche Dimensionen von Sozialkapital wie Vertrauen, Normen gemeinsame Wertvorstellungen und Engagement sowie informelle Regeln und Gebräuche die Netzwerkarbeit beeinflussen, angesprochen (ebd.). In diesem Kontext lässt sich Sozialkapital definieren als „die sozialen Ressourcen (Netzwerke, soziale Beziehungen, Kontakte und soziale Infrastruktur), die einer Gemeinschaft – etwa einer Gemeinschaft des Ortes, einer Nachbarschaft – zur Verfügung stehen bzw. zur Verfügung gestellt werden.“ (Herrmann 2000, S. 209). Dabei lässt sich Sozialkapital als Forschungsgegenstand in strukturelles Sozialkapital, welches durch freiwillige Netzwerke entsteht, und kulturelles Sozialkapital, welches durch Vertrauen beschrieben wird, unterscheiden.

Zum Aufbau von Sozialkapital braucht es Bildung von Netzwerken und Kooperationen als Kommunikationsstrukturen, da diese ermöglichen, dass sich Akteur\*innen treffen, Vertrauen aufbauen und sich gemeinsame Lernprozesse vollziehen können. Auch wenn in der vorliegenden Arbeit keine Netzwerkanalyse vorgenommen wird, kann mit Rückgriff auf Granovetter (1973) für den Grad der Kontakte zwischen „strong ties“ und „weak ties“ unterschieden werden (Granovetter 1973, S. 1361). Als kollektive Ressource sind insbesondere enge Beziehungen, und damit „strong ties“, bedeutsam, die Solidarität und Vertrauen schaffen und eine vernetzende Wirkung zwischen den Akteur\*innen haben. Für die vorliegende Arbeit kann somit davon ausgegangen werden, dass es dauerhafte

---

<sup>15</sup> Als wichtigste Vertreter werden in der Literatur Bourdieu 1983, S. 83–198; Coleman 1988, S. 98–100; Putnam et al. 1994, S. 167.

und wiederholte Kontakte braucht, um Sozialkapital und starke Beziehungen als Voraussetzung für die Netzwerkarbeit aufzubauen. Diese wiederum sind dann Ausgangspunkt für verbesserten Informationszugang, Vertrauen und Verhaltenssicherheit. So können sich in Netzwerken auch zentrale Akteure mit besonderen Einflussmöglichkeiten als sogenannte „Broker“ entwickeln (ebd.).

Mit Blick auf die Fragestellung ist von besonderem Interesse, inwiefern auf vergangenes Sozialkapital und somit auf vergangene Beziehungen und Netzwerke zurückgegriffen werden kann. Zudem ist es bedeutsam die Bandbreite und Überschneidungen von Netzwerken auf lokaler Ebene als Basis des Aufbaus von Institutional Capacity herauszuarbeiten. Es wird angenommen, dass, je mehr Sozialkapital in der Vergangenheit aufgebaut werden konnte, desto eher eine Mobilisierung in der Gegenwart möglich ist und desto eher Wissen und weitere Ressourcen ausgetauscht werden können. Sozialkapital erleichtert schlussendlich kooperatives Handeln indem in Netzwerken gemeinsame Regelungsstrukturen und Kooperationen geschaffen werden.

### **3.3.5 Wirkung von Erfahrungen in lokalen Governanceprozessen**

Schlussendlich stellt sich abschließend die Frage, welche Auswirkungen historische Erfahrungen im Sinne des Aufbaus von Institutional Capacity auf den gegenwärtigen Umgang mit Migration haben können. Healey (1998) beschreibt diesbezüglich, dass durch den Aufbau von Institutional Capacity, unter breiter Akteursbeteiligung und Austausch unterschiedlicher Wissensarten, Lernprozesse entstehen können. Betrachtet man den Forschungsstand zu untersuchten Auswirkungen von Erfahrungen im Umgang mit Migration, so erscheinen zwei Blickrichtungen für die Betrachtung von Auswirkungen von Erfahrungen auf die lokale Governance sinnvoll. Lorenz et al. (2019) verweisen auf die notwendigen Analysedimensionen der „Pfadabhängigkeiten oder umgekehrt des Wandels über Zeit“ (Lorenz und Neumann 2019, S. 10).

Pfadabhängigkeiten beschreiben zunächst allgemein Konzepte, die auf der Überlegung beruhen, „[...] dass der Ablauf von Prozessen durch zeitlich zurückliegende Ereignisse beeinflusst oder auch vollständig determiniert werden kann“ (Beyer 2015: S. 149). Lorenz und Neumann (2019) arbeiten in ihrer Studie mit Blick auf die Wirkung von Pfadabhängigkeiten auf kommunale Integrationsstrukturen heraus, dass teils „bei freien Handlungsmöglichkeiten aus Sicht der relevanten Akteure bessere Integrationsmöglichkeiten bestehen, aber zugunsten einer Aufrechterhaltung des Status quo nicht gewählt werden“ (Lorenz und Neumann 2019, S. 10). Diese Pfadabhängigkeiten entstehen aus Gründen der Kostenersparnis, aber auch durch fehlende neue Denkansätze und/oder Aushandlungsmuster. Damit können sich Pfadabhängigkeiten innovationshindernd auf neue Ansätze im kommunalen Umgang mit Migration auswirken, indem sie der gesellschaftlichen Selbststeuerung entgegenwirken oder Steuerungsversuche anderer staatlicher Ebenen neutralisieren (Lorenz und Neumann 2019, S. 10–11). Auch Bommes (2009) beschreibt, dass kommunale Integrationspolitiken oftmals in hohem Maße pfadabhängig sind und „das „kumulative und oftmals inkrementelle Resultat der letzten ca. 20 bis 30 Jahre [darstellen]“ (Bommes 2009: 103). Diese Ausrichtung auf die notlagengestützte Beratungsarbeit für einzelne Zuwanderungsgruppen ist laut Filsinger als „Spezialsystem“ durch die den freien Wohlfahrtsverbänden zugewiesene Betreuungsarbeit entstanden, die

schlussendlich von den Kommunen als kommunale Ausländerarbeit übernommen wurde (Filsinger 2018, S. 319). Kommunale Aktivitäten sind dadurch oft, und bis heute wirksam, durch Ausrichtungen auf bestimmte Zuwanderungsgruppen entstanden und sind und somit in besonderem Maße herausgefordert, mit der sich stark ausdifferenzierenden gegenwärtigen Zuwanderung umzugehen (Bommes 2009: 103). Gerade kleinere Städte und Gemeinden reagieren nicht mit einer strategischen Ausrichtung oder einer Fortschreibung von Aktivitäten sondern setzen die zielgruppenspezifische Arbeit fort (ebd.).

## 4 Zwischenfazit II: Theoretisch-konzeptioneller Rahmen und Konkretisierungen

Aus der Zusammenführung des theoretisch-konzeptionellen Rahmens aus Kapitel 2 sowie den erarbeiteten theoretischen Konkretisierungen aus Kapitel 3 ergibt sich ein Erklärungsrahmen für die empirische Forschung. Die Schlussfolgerungen durch Zusammenführung von theoretischen Bausteinen und konzeptionellen Konkretisierungen untergliedern sich in die 3 Themenfelder: Verantwortungübernahme der Kommunen im Umgang mit Migration, Verantwortungsteilung durch lokale Governance im Umgang mit Migration sowie Aufbau von Institutional Capacity auf Basis früherer Erfahrungen im Umgang mit Migration.

Zwei Perspektiven wurden eingenommen: In Bezug auf die vertikale Ebene von Verantwortungsteilung wurde aufgezeigt, dass Vorgaben auf EU-, Bundes und Länderebene die kommunale Integrationspolitik beeinflussen und den Kommunen Handlungsspielräume einräumen (Kapitel 3.1). In der Folge ging es darum, herauszuarbeiten, wie Kommunen diese Handlungsspielräume auf horizontaler Ebene gemeinsam mit anderen Akteur\*innen im Sinne lokaler Governance umsetzen (Kapitel 3.2) und inwiefern Erfahrungen zum Aufbau von Institutional Capacity beitragen können (Kapitel 3.3).

### **Kommunale Verantwortungübernahme im Umgang mit Migration**

Mit Rückgriff auf Kapitel 3.1 konnte herausgearbeitet werden, dass sich der Sammelbegriff Umgang mit Migration insbesondere deshalb eignet, da dieser die Aktivitäten im Umgang mit Migration auf lokaler Ebene in ihrer historischen Entwicklung fasst. Als zentrale Integrationsbereiche, auf welche kommunales Integrationsmanagement einwirkt, konnten mit Rückgriff auf Ager und Strang (2004) Arbeit, Wohnen, Bildung und Gesundheit identifiziert werden. Die Betrachtung zentraler Entwicklungslinien kommunaler Integrationspolitik zeigt, dass die Kommunen auf Grund eingeschränkter Vorgaben von Bund und Ländern je eigene Entwicklungspfade einschlagen. Erst mit Beginn der 2000er Jahre und den nationalen Integrationsplänen und Gesetzgebungen mit Blick auf Zuwanderung ist eine gesamtstaatliche Wahrnehmung von Verantwortung zu erkennen. Daraus ergibt sich die Annahme, dass sich die Wahrnehmung von freiwilliger Verantwortungswahrnehmung der Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung historisch herausgebildet hat und bis in die Gegenwart nachwirkt. Die Leistungstiefe der Kommunen (vgl. Schuppert 2007) hängt somit von den finanziellen Gestaltungsspielräumen, aber auch von dem Interesse der Politik sowie der Verfügbarkeit von Akteur\*innen und der Erfahrung mit internationaler Migration ab, sodass sich vielfältige Ansätze ländlicher Integrationspolitik herauskristallisieren.

Bezüglich Aufgabenwahrnehmung im politischen Mehrebenensystem konnte zudem aufgezeigt werden, dass den Kommunen neben weisungsgebundenen und Pflichtaufgaben vor allem eine Moderations- und Koordinationsrolle in Abstimmung mit den Landkreisen zukommt. Mit Rückgriff auf Schupperts Konzept der Verantwortungsteilung kann somit die Leistungstiefe der kommunalen Verantwortungsteilung um die Wahrnehmung von Aufgaben im Bereich der Gewährleistungsverantwortung ergänzt werden. In ländlichen Räumen lassen sich diesbezüglich zentrale und dezentrale Ansätze kommunalen Umgangs mit Migration, je nach personeller Ausstattung der Gemeinden unterscheiden. Schlussendlich hängt die Leistungstiefe somit von den Gegebenheiten vor Ort und damit von den heterogenen



Ausgangsbedingungen in ländlichen Räumen ab. Empirisch wird somit herauszuarbeiten sein, wie die Aufgabenteilung mit den Landkreisen ausgestaltet ist und welche Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung von der Untersuchungsgemeinde freiwillig übernommen werden.

Für die Auswahl der Untersuchungsgemeinde ergeben sich neben der Migrationserfahrung folgende Auswahlpunkte, die mit einer vermuteten stärkeren Leistungstiefe korrelieren: Es soll eine große Gemeinde mit eigenen personellen Kapazitäten sowie finanziellen Handlungsspielräumen im Umgang mit Migration ausgewählt werden. Vorannahme ist somit, dass umso größer und finanziell stärker eine Gemeinde ist, sich desto eher aktive Ansätze lokalen Umgangs mit Migration entwickelt haben und desto wahrscheinlicher auch der Aufbau dauerhafter Strukturen und somit die von Schuppert benannte Leistungstiefe der kommunalen Ebene ist.

### **Verantwortungsteilung im Umgang mit Migration**

Verantwortungsteilung wird in der vorliegenden Arbeit mit Rückgriff auf Schuppert (Kapitel 2.2.1) als Verteilung von Rollen in der lokalen Governance verstanden. Diesbezüglich kommen den unterschiedlichen Akteursgruppen (der organisierten Zivilgesellschaft, intermediären Akteuren, der Wirtschaft und Politik und Verwaltung) unterschiedliche Rollen zu. Hintergrund für den Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen sind staatliche Wandlungsprozesse hin zum Gewährleistungsstaat und damit staatliche Bestrebungen, zivilgesellschaftliche Ressourcen nutzbar zu machen. Durch die Konkretisierungen in Kapitel 3.2 konnten Vorannahmen zur Verantwortungsteilung durch lokale Governance im Umgang mit Migration in ländlichen Räumen getroffen werden. Es kann angenommen werden, dass durch unterschiedliche Akteursgruppen auch unterschiedliche Rollen, neben der Leitungsmacht durch die kommunale Ebene, eingebracht werden. Diese zeichnen sich zudem durch unterschiedliche Zielsetzungen ihrer Aktivitäten aus, die empirisch herauszuarbeiten sind. Im Umgang mit Migration kann angenommen werden, dass diese zumeist durch Netzwerke mit intermediären Organisationen, organisierter Zivilgesellschaft und/oder in Kooperationen insbesondere mit wirtschaftlichen Akteur\*innen umgesetzt werden. Ziele, die von den Kommunen verfolgt werden, sind voraussichtlich in der gemeinsamen Leistungserbringung in Kooperation mit weiteren Akteur\*innen und oder in der Konsultation und Beteiligung zur Politikformulierung und Politikumsetzung zu finden. Die Governance im Umgang mit Migration in ländlichen Räumen weist dabei Spezifika auf. So zeichnet sie sich neben den unterschiedlichen Entscheidungsebenen durch eine hohe Akteursvielfalt mit Multi-Akteur- und Stakeholder-Konstellationen aus. Innerhalb dieser Konstellationen werden wiederum unterschiedliche Interessen, Handlungsorientierungen und Gestaltungs- bzw. Einflussmöglichkeiten vertreten.

### **Erfahrungsbasierter Aufbau von Institutional Capacity?**

Erfahrungen finden sich dem erarbeiteten Verständnis der vorliegenden Arbeit nach in Strukturen und somit in Form von Netzwerken und/oder Kooperationen als „Erfahrungsstrukturen“ wieder. Diese können einen Ausgangspunkt für die Nutzung und Weiterentwicklung gegenwärtiger Institutional Capacity darstellen. Neben Governancestrukturen bzw. Strukturen der Verantwortungsteilung aus der Vergangenheit konnten mit Blick auf Healeys

Institutional-Capacity-Konzept Konkretisierungen zum Aufbau bestimmter erfahrungsbasierter Ressourcen aufgebaut werden.

Erfahrungen im kommunalen Umgang mit internationaler Migration lassen sich mit dem Ansatz von Healey als Potenziale zum Aufbau von Institutional Capacity, bestehend aus knowledge resources, relational resources und capacity for mobilisation verstehen, die unter bestimmten Voraussetzungen zum Aufbau von Institutional Capacity führen. Zunächst einmal konnte herausgearbeitet werden, dass Healeys Konzept noch nicht für vergleichbare Fragestellungen angewendet wurde, dies jedoch mit einigen Anpassungen möglich ist. Empirisch ist herauszuarbeiten, inwiefern die untersuchte Kommune Capacity Building Prozesse forciert und inwiefern institutionalisierte Strukturen hierfür eingesetzt werden. Hierfür muss eine Untersuchungsgemeinde ausgewählt werden, die bereits Formen lokaler Governance im Umgang mit Migration umsetzt und auf Netzwerkstrukturen aus der Vergangenheit zurückgreifen kann. Weiterhin wurde Healeys Ressourcenbegriff konkretisiert. Die unterschiedlichen knowledge resources, relational resources und mobilisation capacity sind überindividuellen Ressourcen zuzuordnen und nicht voneinander getrennt zu betrachten. Vielmehr stellen sie gegenseitige Voraussetzung und Bedingungen zum schlussendlichen Aufbau von Institutional Capacity dar. Um ihre Entstehung und den Einfluss in Entscheidungsprozessen betrachten zu können, wurden Konkretisierungen erarbeitet. Zum Aufbau von knowledge resources als einerseits gemeinsame Wissensbestände, aber auch gemeinsame Orientierungsrahmen und Kultur der Zusammenarbeit wurde der Ansatz von Heinelt zu Wissenswahlen in Governanceprozessen eingeführt. Dieser verhilft dazu, die empirischen Erkenntnisse dahingehend einzuordnen, welche Akteur\*innen überhaupt Wissen einbringen können, bevor dieses ausgetauscht und ggf. neu kombiniert und zu einem gemeinsamen Wissensbestand werden kann. Die aufgezeigten Regelungen sind gleichzeitig den Mobilisierungsressourcen zuzuordnen, denn diese bestimmen, welche Akteure Zugang zu Austauschprozessen bekommen. Relational resources und damit Sozialkapital ist für den Aufbau von Netzwerk- und Kooperationsstrukturen und somit für den Austausch von Wissensressourcen bedeutsam. Es wird benötigt, um Vertrauen und Bindungen aufzubauen und die Kooperationsbereitschaft zu erhöhen. Was es hierfür am konkreten Beispiel braucht, ist empirisch herauszuarbeiten. Mobilisierungsressourcen können über den AZI bzw. Governancestrukturen als Ermöglichungsstrukturen betrachtet werden. Empirisch herauszuarbeiten ist, inwiefern Arenen für die Kommunikation zum Umgang mit Migration geschaffen wurden, inwiefern Akteur\*innen beeinflussende Rollen einnehmen und welche Techniken zur Mobilisierung verwendet werden.

Insgesamt zeigt sich, dass Governancestrukturen in ländlichen Kommunen und ihre Ausgestaltung mit Blick auf den Aufbau von Institutional Capacity noch nicht ausreichend erforscht sind. Schlussendlich stellt sich somit die Frage, ob wirklich Capacity Building Prozesse stattfinden. Healey arbeitet heraus, dass Lernprozesse durch Institutional Capacity Building Prozesse entstehen können. Gleichzeitig legt der Stand der Forschung aber die Möglichkeit von Pfadabhängigkeiten durch Erfahrungen im Umgang mit Migration nahe. Diese können dem Aufbau von Capacity diametral entgegenstehen.

## 5 Methodik

Aus dem dargelegten Theorie- und Forschungsstand ergibt sich ein Forschungsdesiderat bezüglich des Einflusses von kollektivem Erfahrungswissen auf kommunale Verantwortungsstrukturen am Beispiel des Politikfeldes Umgang mit Migration. Ziel der empirischen Untersuchung ist die Erarbeitung eines Verständnisses der Art und Weise des Einflusses von Erfahrungen auf den gegenwärtigen Umgang mit Migration. Somit wird anknüpfend an den theoretischen Forschungsstand das Augenmerk auf den empirischen Teil des Forschungsvorhabens gerichtet.

Es wurde ein qualitatives Forschungsdesign gewählt, da der Forschungszuschnitt durch die aufgezeigte Forschungslücke ein exploratives Vorgehen notwendig machte. Ziel sind somit im Sinne einer qualitativen Studie keine generalisierbaren Aussagen, sondern der spezifische Blick auf einzelne Aspekte. So ist es möglich, die Vorgehensweise dem Untersuchungsgegenstand innerhalb des fortschreitenden Forschungsprozesses anzupassen. Die Wahl fiel daran anknüpfend auf eine Einzelfallstudie. Diese dienen der „wissenschaftliche[n] Rekonstruktion von Handlungsmustern auf der Grundlage von alltagsweltlichen, realen Handlungsfiguren“ (Lamnek 2005, S. 312).

Um der Komplexität des Untersuchungsgegenstands gerecht werden zu können, wurde eine Datentriangulation durch Erhebung von einerseits Dokumenten im zeitlichen Verlauf der Jahre 1945 bis in die Gegenwart sowie Expert\*inneninterviews zur Beantwortung der Forschungsfrage gewählt. Dies begründete sich darin, unterschiedliche Zugänge zur Forschungsfrage sowie reaktive und non-reaktive Methoden der Datenerhebung zu kombinieren. So war es Ziel der Dokumentenanalyse, vor allem Entwicklungen von Prozessen der Governance im Umgang mit Migration aufzuzeigen. Durch die Dokumentenanalyse sollte ein Einstieg in das Feld und damit Verantwortungsteilung im Umgang mit internationaler Migration im zeitlichen Längsschnitt erfolgen. Unterstützend wurden zur Visualisierung Maps sozialer Welten/Arenen nach Clarke (2012) als regelgeleitetes Vorgehen herangezogen. Es sollten zentrale Strukturen, Handlungsarenen und Entscheidungsprozesse eruiert werden. Es wurden außerdem Expert\*inneninterviews durchgeführt, mit denen die subjektiven Perspektiven auf den Einfluss von vergangenen Erfahrungen auf die Gegenwart erhoben werden sollten.

Die einzelnen Untersuchungsschritte der vorliegenden Arbeit unterteilten sich dabei in fünf Phasen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Untersuchungsdesign (Eigene Darstellung)

Erste Phase	Zweite Phase	Dritte Phase	Vierte Phase	Fünfte Phase
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Literaturrecherche</li> <li>• Hauptfragestellung</li> <li>• Identifikation der Fallstudie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifikation geeigneter Dokumente</li> <li>• Identifikation und Klassifikation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feldforschungsaufenthalt zur Dokumentenaufnahme</li> <li>• Erste Aufbereitung,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feldforschungsaufenthalt: Expert*inneninterviews</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufbereitung, Auswertung und Analyse Interviews</li> <li>• Verschriftlichung der Ergebnisse</li> </ul>

	raumwirksamer Akteur*innen	Auswertung und Analyse • Erstellung von Leitfäden		• Klärung offener Fragen
--	----------------------------	--	--	--------------------------

In der ersten Phase wurde eine Literaturrecherche durchgeführt, die Fragestellungen entwickelt und die Untersuchungsgemeinde identifiziert. Es folgte die Zweite Phase mit Aufenthalt in der Untersuchungsgemeinde, um geeignete Dokumente zu bestimmen. Gleichzeitig konnten zentrale Akteur\*innen für den Untersuchungsgegenstand auf lokaler Ebene identifiziert werden. In der dritten Phase fanden nach Forschungsaufenthalten zur Auswahl der Dokumente erste Aufbereitungen und Auswertungen der Dokumente als Grundlage für die Expert\*inneninterviews statt. Daran anknüpfend wurde der Leitfaden erstellt. In der vierten Phase schlossen weitere Feldforschungsaufenthalte zur Durchführung der Expert\*inneninterviews an. In der fünften Phase wurden die Dokumente ausgewertet und die Auswertung verschriftlicht. Zusammenfassend wurden rund 450 Dokumente und 16 Expert\*inneninterviews anhand der niedersächsischen Untersuchungsgemeinde im peripheren ländlichen Raum mit Migrationserfahrungen durchgeführt.

### **Gütekriterien qualitativer Forschung**

Um qualitative Forschung im wissenschaftlichen Forschungsprozess sinnvoll einzusetzen und Ergebnisse bewerten zu können, bedarf es der Bezugnahme auf Qualitäts- beziehungsweise Gütekriterien. Diese stehen quantitativen Kriterien, wie Reliabilität, Validität und Objektivität gegenüber, die für qualitative Ansätze nicht zielführend sind (Steinke 2010, S. 321).

Als bedeutende Kriterien werden Transparenz und intersubjektive Nachvollziehbarkeit durch genaue Dokumentation des Vorgehens und der einzelnen Untersuchungsschritte hervorgehoben (Steinke 2010, S. 324). Im Detail sollen die einzelnen Entscheidungen im Forschungsprozess deutlich gemacht werden: So soll das theoretisch-konzeptionelle Vorverständnis explizit gemacht werden und Erhebungsmethoden und Erhebungskontext, Transkriptionsregeln, Daten, Auswertungsmethoden, Informationsquellen, aber auch Probleme im Forschungsprozess dokumentiert werden (ebd.). Zudem sollen die der Arbeit zugrundeliegenden Kriterien und Bewertungsmethoden erläutert werden und der/die Forschende sich einer Selbstreflexion unterziehen. In diesem Zusammenhang gilt das Kriterium der Offenheit und Prozesshaftigkeit. Qualitative Forschungsprozesse sollen so umgesetzt werden, dass sie offen gegenüber neuen methodischen als auch theoretischen Aspekten sind und diese in den Forschungsablauf integrieren können. Daraus ergibt sich, dass der/die Forschende flexibel auf neue Aspekte reagieren sollte. Weiterhin benennt Steinke (2010) die Gegenstandsangemessenheit als Kriterium, diese bezieht sich sowohl auf die theoretisch konzeptionelle Rahmung als auch alle weiteren Schritte und Methoden im Forschungsprozess (Steinke 2010, S. 324-327). Bezüglich der Gegenstandsangemessenheit wurde die Wahl der theoretisch-konzeptionellen sowie methodischen Vorgehensweise für die Forschungsfrage und den Forschungszuschnitt überprüft. Als weiteres Kriterium benennen unterschiedliche Autor\*innen Triangulation unterschiedlicher Methoden, um die Qualität der Forschung entweder hinsichtlich der Betrachtung eines Phänomens aus unterschiedlichen Perspektiven (Kriterium Validität) oder zur breiteren

Dokumentation zu betrachten (Lamnek 2005, S. 317; Salheiser 2014, S. 816). Die vorliegende Arbeit greift beide Aspekte auf, indem einerseits eine Kombination reaktiver und non-reaktiver Methoden angewendet wird, um den gegenwärtigen Umgang mit Migration zu betrachten. Andererseits findet durch die Dokumentenanalyse auch eine Betrachtung im zeitlichen Längsschnitt statt, sodass die Informationsbasis ausgeweitet werden konnte.

Im Folgenden werden die Erhebungs- und Auswertungsmethoden beschrieben. Diese unterteilen sich in die Fallauswahl für die Einzelfallstudie (Kap. 6.1), die Dokumentenanalyse mit qualitativer Inhaltsanalyse (6.2) sowie leitfadengestützte Expert\*inneninterviews mit qualitativer Inhaltsanalyse (6.3).

## **5.1 Fallauswahl: Die Untersuchungsgemeinde Sögel**

Für die Auswahl der Untersuchungsgemeinde Sögel waren unterschiedliche Kriterien entscheidend. Sie wurde auf Grundlage quantitativer und qualitativer Indikatoren getroffen. Gesucht wurde eine Gemeinde im peripheren ländlichen Raum Niedersachsens mit Migrationserfahrungen und damit unterschiedlichen internationalen Migrationsphasen zu unterschiedlichen Zeiten seit dem Jahr 1945, die Ansätze aktiver Integrationspolitik auf kommunaler Ebene aufweist. Auf Grund der begrenzten Verfügbarkeit von Statistiken auf kommunaler Ebene und insbesondere für einzelne Gemeinden fand, trotz begrenzter Aussagekraft von Durchschnittswerten auf Kreisebene hinsichtlich der Heterogenität einzelner Orte, eine Annäherung durch die Landkreise in Niedersachsen statt. Diese erste Orientierung dient zu einer Vorauswahl niedersächsischer Landkreise, um anschließend durch Expert\*innengespräche eine Untersuchungsgemeinde identifizieren zu können. Im Folgenden werden der Weg und die Begründung für die Auswahl der Gemeinde Sögel als Untersuchungsgemeinde dargelegt.

### **Landkreis im peripheren ländlichen Raum Niedersachsens**

Im ersten Schritt erfolgte eine Auswahl peripherer ländlicher Räume auf Landkreisebene in Niedersachsen, bevor im Anschluss unterschiedliche Migrationsphasen und -formen in den Blick genommen wurden. Dies begründet sich in den spezifischen Ausgangsbedingungen für kommunalen Umgang mit Migration. Es wurden zunächst jene Landkreise unter Ausschluss der kreisfreien Städte identifiziert, die sich als äußerst ländlich beziehungsweise peripher beschreiben ließen, wodurch die infrage kommenden Landkreise deutlich reduziert werden konnten. Die Auswahl erfolgte auf Basis des Index zur Ländlichkeit des Thünen-Landatlas des BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2018), welcher fünf Indikatoren zu einem Index unterschiedlicher Grade der Ländlichkeit verbindet. In die weitere Auswahl wurden diejenigen Landkreise einbezogen, die mit Blick auf die Indikatoren zu Siedlungsdichte, Anteil forst- und landwirtschaftlicher Flächen, Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser, des regionalen Bevölkerungspotenzials und der Erreichbarkeit großer Zentren als „äußerst ländlich“ eingeordnet wurden (ebd.). Ergebnis waren 20 niedersächsische Landkreise<sup>16</sup> im peripheren ländlichen Raum Niedersachsens.

---

<sup>16</sup> Dies waren der Heidekreis, Osterode am Harz, Cuxhaven, Holzminden, Uelzen, Northeim, Rotenburg (Wümme), Gifhorn, Grafschaft Bentheim, Nienburg (Weser), Cloppenburg, Emsland, Wittmund, Lüchow-Dannenberg, Diepholz, Aurich, Ammerland, Oldenburg, Leer, Vechta

Ergänzend wurden Stadtregionen mit großstädtischen Zentren mit mehr als 100.000 Einwohner\*innen sowie deren Verflechtungsbereiche nicht in die Betrachtung einbezogen, sodass die Stadtregion Oldenburg als Verflechtungsbereich mit der Stadt Oldenburg, dem gleichnamigen Landkreis sowie dem Landkreis Ammerland, aber auch die Verdichtungsräume um die Stadt Hamburg und Bremen mit den zugehörigen Landkreisen Diepholz und die kreisfreie Stadt Delmenhorst nicht weiter betrachtet wurden. Für die Weiterbetrachtung fand eine Reduktion auf 17 Landkreise statt<sup>17</sup>.

### **Auswahl eines Landkreises mit unterschiedlichen Migrationsformen ab dem Jahr 1945**

Im nächsten Auswahlschritt wurde der Blick auf unterschiedliche Migrationsphasen und -formen für den Zeitraum der Jahre 1945 bis in die Gegenwart gerichtet. Einbezogen in die Auswahl wurden Anteile von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit als Erstorientierung und in Folge der Anteil von EU-Binnenmigrant\*innen, (Spät-)Aussiedler\*innen sowie Vertriebenen und Flüchtlingen nach dem Jahr 1945. Fluchtmigration nach der Genfer Flüchtlingskonvention<sup>18</sup> wurde auf Grund der Zuweisungen durch den Königsteiner-Schlüssel nicht einbezogen, da durch diesen geflüchtete Menschen zugeteilt werden und sich infolge ähnliche räumliche Verteilungen auf Landkreisebene ergeben.

Als Orientierung für Landkreise mit hoher gegenwärtiger Zuwanderung wurden zunächst die zuvor ausgewählten peripher-ländlich gelegenen Landkreise bezüglich ihres Anteils von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit betrachtet. Für die Fallauswahl ergab sich durch die Betrachtung des Anteils der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit als ersten Auswahlschritt (vgl. Abbildung 9) eine räumliche Fokussierung auf die peripheren ländlichen Räume Westniedersachsens mit den Landkreisen Cloppenburg, Emsland, Grafschaft Bentheim und Vechta.

---

<sup>17</sup> Dies waren der Heidekreis, Osterode am Harz, Cuxhaven, Holzminden, Uelzen, Northeim, Rotenburg (Wümme), Gifhorn, Grafschaft Bentheim, Nienburg (Weser), Cloppenburg, Emsland, Wittmund, Lüchow-Dannenberg, Aurich, Leer, Vechta

<sup>18</sup> Aus dem Jahr 1951

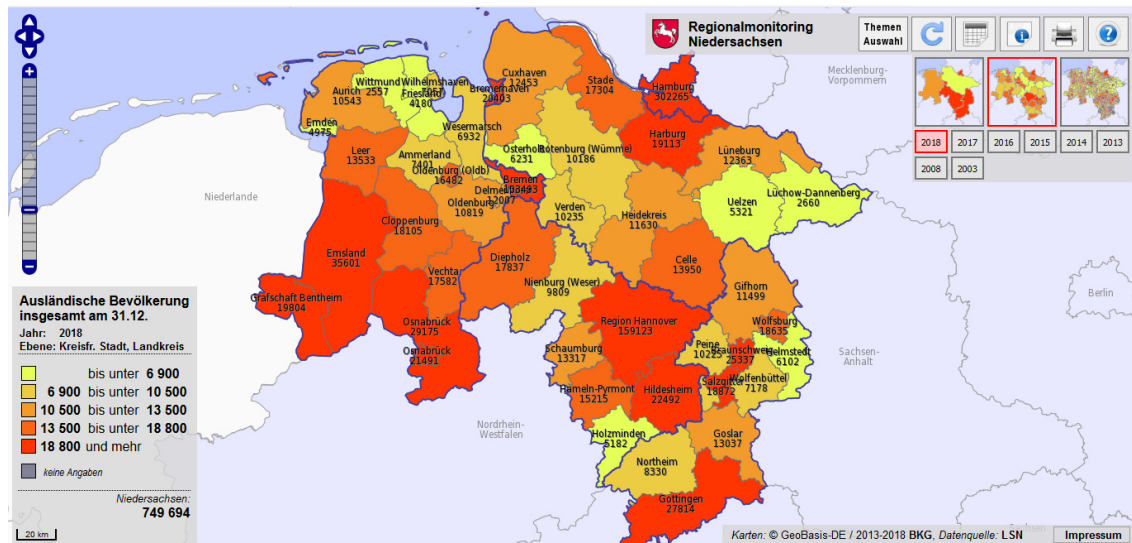


Abbildung 9: Anteil der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den Landkreisen Niedersachsens (Regionalmonitoring Niedersachsen, Datengrundlage LSN Stand 31.12.2018).

Daran anschließend wurden die Anteile der Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit mit Blick auf unterschiedliche Zuwanderungsgruppen differenzierter für die westniedersächsischen Landkreise betrachtet. Durch vergleichende Betrachtung der prozentualen Anteile von EU-Binnenmigrant\*innen (EU-28) und EU-Binnenmigrant\*innen unter dem Fokus der Osterweiterung<sup>19</sup> (Statistisches Bundesamt (Destatis) 2017) zeigte sich, dass im Landkreis Bad Bentheim insbesondere Menschen aus EU-Staaten vor der Osterweiterung zuwanderten. Durch Hinzunahme der Statistik des Landesamtes für Statistik Niedersachsen zeigte sich, dass mit 64 Prozent<sup>20</sup> Niederländer\*innen die größte Zuwanderungsgruppe im Landkreis Bad Bentheim darstellen (Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) 2020). Diese grenzüberschreitende internationale Migration lässt sich als Wohnmigration und damit spezifische Migrationsform „atypischer Grenzgänger\*innen“, deren Wohnort über die benachbarte Grenze verlegt wurde, der Arbeitsplatz aber weiterhin in der Herkunftsregion verbleibt, charakterisieren (Roos et al. 2015, S. 85). Daraus folgen auch spezifische Ausgestaltungen und Fragen des kommunalen Umgangs mit Migration in grenznahen Gebieten mit Wohnmigration, die nicht Fokus der vorliegenden Arbeit sind<sup>21</sup>. Der Landkreis Grafschaft Bentheim wurde somit für die Fallauswahl nicht weiter berücksichtigt.

Als weitere Zuwanderungsgruppe wurden (Spät-)Aussiedler\*innen als spezifische Zuwanderungsgruppe hinzugezogen<sup>22</sup>. Durch diese konnte gleichzeitig eine zeitliche

<sup>19</sup> Im Jahr 2004: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und im Jahr 2007 Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 sowie Kroatien im Jahr 2013.

<sup>20</sup> Gegenüber prozentualen Anteilen von 22 Prozent im Emsland und 4 Prozent in Cloppenburg.

<sup>21</sup> Siehe zum niederländisch-deutschen Grenzraum van Houtum und Gielis 2006; Frys und Nienaber 2011.

<sup>22</sup> Die gesetzliche Grundlage für die Aufnahme von (Spät-)Aussiedler\*innen ist das Bundesvertriebenengesetz (BVFG). Menschen die vor dem 31. Dezember 1992 zugewandert sind werden Aussiedler\*innen, Menschen die nach diesem Zeitpunkt einwanderten Spätaussiedler\*innen genannt. Nach einem Aufnahmeverfahren erwerben diese und Familienangehörige die deutsche Staatsangehörigkeit. Weitere Familienangehörige erwerben zunächst nicht die deutsche Staatsangehörigkeit sondern müssen ein Aufnahmeverfahren durchlaufen.

Komponente einbezogen werden, da die Zuwanderung von Aussiedler\*innen zwischen den Jahren 1950 bis 1992 und von Spätaussiedler\*innen von 1993 bis in die Gegenwart stattfand. Den höchsten prozentualen Anteil dieser Zuwanderungsgruppe weist mit 6,9 Prozent gegenüber 4,4 Prozent im Landesdurchschnitt Westniedersachsen und damit die zuvor ausgewählten ländlichen Landkreise Grafschaft Bentheim, Cloppenburg, Emsland und Vechta auf (Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) 2016, siehe auch Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2018). Als weitere Zuwanderungsform wurde Fluchtmigration am Beispiel der Vertriebenen und Flüchtlinge nach dem Jahr 1945 betrachtet, um einen weiteren Zeitabschnitt der Migrationserfahrung einbeziehen zu können. Es konnte herausgearbeitet werden, dass es für das Land Niedersachsen eine flächendeckende Zuwanderung mit jeweils unterschiedlichen räumlichen Schwerpunkten gab. Trotz des Schwerpunktes im östlichen Niedersachsen waren auch die drei eingegrenzten Landkreise Westniedersachsens deutlich von Flucht und Vertreibung nach 1945 geprägt. Aus Forschungsarbeiten geht diesbezüglich hervor, dass auf Grund der Zerstörung der Großstädte Migrationen insbesondere in ländlichen Räumen stattfanden (Albers 2017, S. 46).

Durch das Zusammenführen der Statistiken konnten somit drei Landkreise im peripheren ländlichen Raum Niedersachsens mit ähnlicher Zuwanderungsgeschichte identifiziert werden: Cloppenburg, Emsland und Vechta. Die schlussendliche Auswahl fiel auf den Landkreis Emsland. Dies begründet sich in der speziellen Entwicklungsgeschichte des Landkreises Emsland vom „Armenhaus der Nation“ zu einer prosperierenden Region im Zuge des Emslandplans (Schüpp 2002, S. 519; Niehoff 1995; Haverkamp 1991, S. 23). Durch den im Jahr 1950 ins Leben gerufenen Emslandplan fanden vielfältige Aktivitäten zur integrativen Gesamterschließung des Emslandes statt. So wird unter anderem die „Bewältigung des Zuzugs einer großen Zahl von Flüchtlingen“ (Danielzyk 2007, S. 53) benannt.

### **Auswahl der Gemeinde Sögel im Landkreis Emsland**

Vor dem Hintergrund der Vorauswahl des Landkreises Emsland wurde anschließend eine Gemeinde als Fallbeispiel durch die Kriterien: aufeinanderfolgende Zuwanderungsphasen sowie Ansätze aktiver Integrationspolitik ausgewählt. Auf Grund nicht verfügbarer Statistiken auf einzelörtlicher Ebene wurde die Auswahl auf Basis von telefonischen Expert\*innengesprächen mit Personen aus Wissenschaft und Praxis<sup>23</sup> sowie einer ergänzenden Dokumentenanalyse getroffen. Die Expert\*innen wurden durch wissenschaftliche und/oder praktische Auseinandersetzung mit (historischen) Migrationen im Emsland ausgewählt. Durch diese Expert\*innengespräche ergab sich, dass insbesondere größere Gemeinden mit 4.000 bis 5.000 Einwohner\*innen und vorhandenem Wirtschaftsstandort von unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen geprägt sind. Durch Nichtbetrachtung der Städte<sup>24</sup> wurden als Schwerpunktgemeinden der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen die Gemeinden Lathen, Sögel und Spelle beschrieben. Als Spezifikum für die

---

<sup>23</sup> Diese setzten sich zusammen aus unterschiedlichen Mitarbeitenden des Landkreis Emsland, dem Emslandmuseum Lingen sowie dem Emsländische Landschaft e.V..

<sup>24</sup> Gemeinden über 4000 Einwohner\*innen sind Emsbüren, Geeste, Rhede, Salzbergen, Twist, Dörpen, Herzlake Lähden, Lathen, Esterwegen, Surwold, Sögel und Spelle (LSN Stand 31.12.2017).



Gemeinde Sögel wurde neben der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen und Vertriebenen und Flüchtlingen nach dem Jahr 1945 die Zuwanderung von EU-Werksarbeitenden durch einen lokalen Schlachtbetrieb als Besonderheit hervorgehoben.

Diese Besonderheit zeigte sich auch auf statistischer Ebene durch den landkreisweit höchsten Anteil von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit von 18,4 Prozent gegenüber 10,9 Prozent im Landkreisdurchschnitt (Regionalmonitoring Niedersachsen Stand 2018). Aus den Expert\*innengesprächen wurde neben der Zuwanderung der EU-Werksarbeitenden und (Spät-)Aussiedler\*innen auch die Zuwanderung von Flüchtlingen nach 1945 benannt, welche durch den lokalen Geschichtsverein *Forum Sögel e.V.* aufgearbeitet wurde und in Zusammenarbeit eine Publikation mit der Universität Vechta entstand, sodass sich von guten Voraussetzungen für den Feldzugang ausgehen ließ.

Als weiteres Kriterium wurden mediale Berichterstattungen und Darstellungen auf Internetseiten einbezogen, die auf offensive Ansätze kommunalen Umgangs mit Migration hinwiesen. So wurde der sogenannte *Sögeler Weg* gemeinsam mit einem lokalen Unternehmen, Verwaltung und Politik auf Basis von Hinweisen zu Missständen bezüglich Arbeits- und Lebensbedingungen von EU-Werksarbeitenden aus der Zivilgesellschaft entwickelt. Dieser umfasste die Entwicklung von Verhaltensrichtlinien zur Verbesserung der Wohn-, Lebens- und Arbeitssituation aller ausländischer Werksarbeitenden (Fiedler und Hielscher 2017, S. 170). Als weiterer Hinweis für offensive Ansätze kommunalen Umgangs mit Migration wurde die Berichterstattung zur Einstellung eines hauptamtlichen Flüchtlingsbetreuers zur Koordinierung haupt- und ehrenamtlicher Aktivitäten berücksichtigt (vgl. Ems-Zeitung 15.10.2015). Auf diese Aktivitäten wird in der folgenden Darstellung der Untersuchungsgemeinde (Kapitel 6) und der Auswertung (Kapitel 7 und 8) noch einmal vertiefend eingegangen.

Die Untersuchungsgemeinde Sögel vereint die statistischen Auswahlkriterien der Migrationserfahrungen und damit unterschiedlichen Zuwanderungsformen zu unterschiedlichen Zeiten sowie Ansätze eines aktiven kommunalen Umgangs mit Migration, ergänzt durch die lokalspezifische Besonderheit der EU-Werksarbeit und den Umgang mit dieser.

## 5.2 Dokumentenanalyse

Um das Feld der kommunalen Verantwortungsstrukturen im zeitlichen Vergleich betrachten zu können, wurde zunächst eine Dokumentenanalyse durchgeführt. In den folgenden Unterkapiteln soll der Blick auf die Dokumentenanalyse als Erhebungsmethode und die praktische Auswahl von Dokumenten gerichtet werden (Kapitel 5.2.1). Anschließend werden die Auswertung mittels qualitativer Inhaltsanalyse (5.2.2) sowie die methodische Ergänzung zur Visualisierung durch Maps sozialer Welten/Arenen (5.2.3) beschrieben. Die Dokumentenanalyse richtet den vergleichenden Blick zunächst auf den zweiten Teil der Fragestellung und damit auf Aussagen zur Verantwortungsübernahme von kollektiven Akteuren bezüglich unterschiedlicher Migrationsphasen. Gleichzeitig generiert sie Ansatzpunkte für Erfahrungen als Einflussfaktor auf die gegenwärtige Verantwortungsübernahme und -strukturen.

Als zeitliche Vergleichsdimensionen dienten einerseits die Berichterstattungen über unterschiedliche Zuwanderungsphasen, welche über mehrere Jahre und somit längere Zeiträume erfolgten. Damit wurde grundlegend aufgezeigt, wie sich

Verantwortungsstrukturen verändert und/oder verfestigt haben. Andererseits wurden aus den betrachteten Dokumenten Zeitabschnitte innerhalb der Migrationsphasen differenziert, die durch Wandlungsprozesse, über die berichtet wurde, zustande kamen.

Ziel der Dokumentenanalyse war es, herauszuarbeiten, ob sich Verantwortungsstrukturen verändern und/oder verstetigen und sich somit Erfahrungen in Strukturen und/oder Wissensbeständen aufbauen können. Wie kategorienbasiert durch die qualitative Inhaltsanalyse verglichen wurde, wird in Kapitel 5.2.2 genauer beschrieben.

In den nächsten Abschnitten werden die Auswahl und Beschreibung der Dokumente sowie die Auswertung und Umsetzung des Vergleichs mittels qualitativer Inhaltsanalyse dargestellt.

### **5.2.1 Beschreibung der Methodik und Auswahl der Dokumente**

Grundlegend stellt die Dokumentenanalyse eine spezifische Zugangsweise zu empirischen Fragestellungen dar (Wolff 2008, S. 504). Sie ist eine Erhebungsmethode, bei der bereits verfasste Dokumente erhoben werden, und ist somit als non-reaktive und von der forschenden Person unabhängige Datenerhebung zu verstehen (Salheiser 2014, S. 813; Flick 2012, S. 323).

Dabei ist zu bedenken, dass Dokumente nicht neutrale Fakten abbilden, sondern „[...] eigenständige methodische und situativ eingebettete Leistungen ihrer Verfasser“ (Wolff 2008, S. 504) sind, die für spezielle Zwecke erstellt wurden (siehe auch Flick 2007, S. 324). Daraus folgt, dass sie als zweckgerichtete Kommunikationsform der jeweiligen Akteur\*innen und Organisationen und somit als *Artefakte* von Kommunikation gesehen werden müssen (vgl. Salheiser 2014, S. 814; Wolff 2008, S. 503). Welche Zwecke durch unterschiedliche Dokumente verfolgt werden, wird in der folgenden Auswahl der Dokumente noch einmal detailliert erläutert. Grundsätzlich wurden die ausgewählten Dokumente in ihren jeweiligen Entstehungskontexten und damit Zielsetzungen der Veröffentlichung sowie in ihren Kommunikationszusammenhängen betrachtet und ausgewertet. Damit wurden sie einerseits zeitlich eingeordnet und andererseits dahingehend unterschieden, ob es Zeitungsartikel und/oder Ratsbeschlüsse oder ergänzende Forschungsliteratur war.

#### **Auswahl der Dokumente**

Aufbauend auf dem theoretischen Wissen über die Methodik fand die Umsetzung und Durchführung in einem offenen Prozess methodengeleitet statt. Kriterien für die Auswahl der Dokumente waren, dass diese öffentlich zugänglich sein sollten. Zudem sollten sie einen zeitlichen Vergleich dahingehend zulassen, dass sie vollständig über den betrachteten Zeitraum vom Jahr 1945 bis 2019 durch die gleiche Institution veröffentlicht wurden. Über die Auswahlkriterien der Dokumente hinaus sollten diese unterschiedliche Perspektiven aus Lokalpolitik und lokaler Öffentlichkeit abbilden. Zur Auswahl dienten Vorabgespräche, Archivbesuche und Recherchen in der Untersuchungsgemeinde und im Landkreis Emsland.

Neben Kontakten zum Landkreisarchiv und regionalen Historiker\*innen fand im Mai 2018 ein erstes Abstimmungsgespräch mit Vertreter\*innen der Samtgemeinde, dem Gemeindecarchivar, einem lokalen Geschichtsverein und über einen längeren Zeitraum

ehrenamtlich aktiven Personen statt. Die Gespräche ergaben, dass vor allem politische Dokumente, demzufolge Samtgemeinde- und Gemeinderatsbeschlüsse, geeignet seien. Als Grund wurde die zeitliche Vollständigkeit genannt. Auf weiteren Hinweis aus dem Abstimmungstreffen wurde im Gemeindearchiv und im Archiv des lokalen Geschichtsvereins *Forum Sögel e.V.* recherchiert. Daraus ergaben sich zwar ergänzende Hintergrundinformationen, die jedoch auf Grund fehlender Artikel keinen zeitlichen Längsschnitt zuließen. Im Folgenden wurde der Entschluss gefasst, Artikel des Lokalteils der Ems-Zeitung im Archiv in Papenburg zu betrachten. Dies begründete sich in der Vollständigkeit der dort archivierten Zeitungsdokumente für den Untersuchungszeitraum sowie in der Zugänglichkeit und Qualität der Daten im zeitlichen Vergleich.

Die Auswahl der Dokumente wurde eingegrenzt. Es wurden Berichte zum Umgang mit Migration in der Untersuchungsgemeinde Sögel ausgewählt. Dies geschah durch Schlagbeziehungsweise Stichwortsuche zu Migration und Formen des Umgangs mit Migration.

Zunächst wurden Gemeinderatsbeschlüsse und Protokolle im Rathaus der Samtgemeinde ausgewählt. Diese beinhalteten insbesondere Informationen über getroffene Entscheidungen und Protokolle zu Entscheidungsprozessen und Arbeitsformaten. Für die Betrachtung lokaler Politikprozesse wurden Dokumente ausgewählt, die in kommunalen Entscheidungsprozessen entstehen und die über kommunale Themenbereiche berichten. Schlussendlich wurden achtundsechzig Beschlüsse und Protokolle ausgewählt.

Anschließend fand eine Auswahl von Zeitungsartikeln im Archiv der Ems-Zeitung in Papenburg statt. Als „Mittlerfunktion zwischen Kommunalverwaltung und Bürger[\*inne]n“ (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 218) wurden sie als Perspektive lokaler Öffentlichkeit einbezogen. Somit diente die Erhebung der Artikel dazu, einen Einstieg und eine Übersicht in die Thematik zu erhalten und einen Überblick über Aktivitäten in der Untersuchungsgemeinde zu schaffen. Insgesamt wurden für den Untersuchungszeitraum 1951 bis 2019 rund 450 Zeitungsartikel des Lokalteils der Ems-Zeitung (1950-2019) ausgewählt. Die Lücke für den Zeitraum 1945 bis 1950 begründet sich in der erst 1951 in Folge des Nationalsozialismus wieder erteilten Lizenz der Ems-Zeitung und wurde durch lokale Forschungsliteratur ergänzt. Die Auswahl von Zeitungsartikeln des Lokalteils der Ems-Zeitung erfolgte als Vor-Ort-Recherche. Im Archiv wurden die Lokalteile aller Zeitungsausgaben für den Zeitraum 1950 bis zum Jahr 2008 durchgesehen. Anschließend fand eine Auswahl digitaler Artikel aus dem Online-Archiv für den Zeitraum 2009 bis einschließlich des Jahres 2019 statt.

Im nächsten Schritt wurden alle Dokumente digitalisiert. Dies erfolgte teils durch Abtippen, teils lagen die Dokumente in digitaler Form vor. Hierzu wurden die Artikel zunächst vor Ort fotografiert und zu einem späteren Zeitpunkt abgetippt. Anschließend wurden die einzelnen Artikel in das Datenbearbeitungsprogramm MAXQDA eingepflegt und codiert.

### **5.2.2 Auswertung qualitative Inhaltsanalyse**

Für die Auswertung eignete sich die qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018), da sie die Möglichkeit bot, zeitvergleichend mit Hilfe von Kategorien große Datenmengen

zu reduzieren, um sie vergleichbar zu machen, aber auch gleichzeitig qualitative Aussagen zu machen.

Die qualitative Inhaltsanalyse entwickelte sich aus der quantitativen Inhaltsanalyse heraus. Zentral ist die Betrachtung in aufeinanderfolgenden Segmenten des Textes anhand eines deduktiv oder induktiv entwickelten Kategoriensystems. Die Auswertung erfolgte anhand der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018). Diese unterscheidet sich von der klassischen Inhaltsanalyse insbesondere durch die Offenheit im Analyseprozess durch „Iterationsschritte und Feedback-Schritte“ (Kuckartz 2018, S. 46).

Die umfangreiche chronologische Darstellung aus Gemeinderatsbeschlüssen und lokaler Medienberichterstattung ermöglicht einen Blick auf die an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Akteur\*innen, Verantwortungsverständnis, Bedeutung von Wissensbeständen und möglichen Zusammenarbeiten. Somit wird ein Grundverständnis und eine Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes *Verantwortungsübernahme im Umgang mit Migration* erreicht sowie ein Grundstein für die weiterführende Analyse durch die Interviews gelegt. Somit sollte durch die Dokumentenanalyse insbesondere der zweite Teil der Fragestellung als Grundlage für die Expert\*inneninterviews beantwortet werden.

### Vorgehensweise

Die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018) ist charakterisiert durch Offenheit im Analyseprozess sowie durch Wiederholungen und Anpassungsschritte während der Entwicklung des Kategoriensystems (Kuckartz 2018, S. 46). Die Forschungsfragen wirken somit auf die unterschiedlichen Schritte der QI ein und können weiterentwickelt und angepasst werden (ebd. S. 86). Das Vorgehen lässt sich dabei in sieben Schritte unterteilen und nimmt seinen Anfang in der Entwicklung der Fragestellung (Abbildung 10). Es folgt die initiierende Textarbeit, um sich mit dem Material vertraut zu machen und wichtige Inhalte als Memos zu dokumentieren (Kuckartz 2018, S. 58).

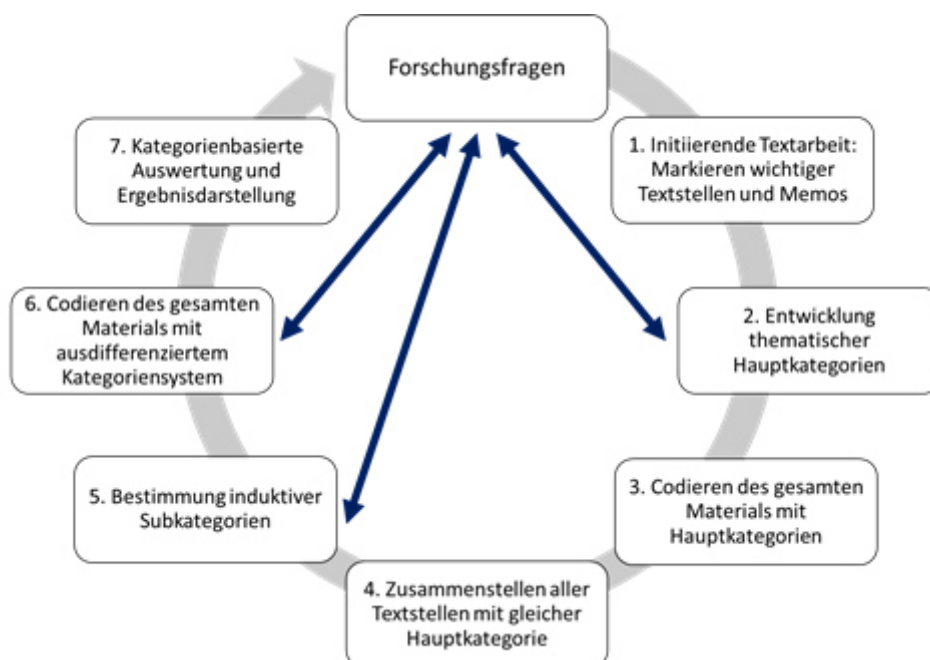


Abbildung 10: Strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018)

Im nächsten Schritt wurden Hauptkategorien aus dem theoretisch-konzeptionellen Rahmen entwickelt. Zu dem Aspekt Bildung von Kategorien zur Entwicklung des Kategoriensystems lässt sich festhalten, dass, je mehr Vorwissen bezüglich der Forschungsfrage besteht, desto mehr Kategorien theoriegeleitet entwickelt werden können. Für das Kategoriensystem wurden sowohl empirie- als auch theoriegeleitete *A-Priori-Kategorien*<sup>25</sup> entwickelt. Durch Abgrenzungskriterien und Beschreibungen fand eine trennscharfe Kategorienbildung statt (Kuckartz 2018, S. 67). Als dritter Schritt folgte die Codierung des gesamten Materials anhand der Hauptkategorien, bevor im 4. Schritt die Textstellen zusammengestellt wurden. Als Codiereinheiten wurden Sinneinheiten in den Texten ausgewählt. Aus der Zusammenstellung entlang der Hauptkategorien wurden in Schritt 5 induktive Kategorien gebildet. Diese beschreibt Kuckartz (2018) als „aktiven Konstruktionsprozess“ (Kuckartz 2018, S. 72). Diese subjektiv gebildeten Kategorien wurden in einer Teilgruppe des Promotionsprogramm hinsichtlich der Interkoderreliabilität überprüft und basierend auf etwa 15% des Materials gebildet. Folgend fand eine Anwendung auf das Gesamtmaterial statt.

### Kategoriensystem

Das Kategoriensystem wurde als Kombination deduktiv und induktiv entwickelter Kategorien aus dem erarbeiteten theoretisch-konzeptionellen Rahmen entwickelt. Grundlage der A-priori-Kategorien war der Akteurzentrierte Institutionalismus von Mayntz und Scharpf (1995).

In Tabelle 5 sind die Hauptkategorien mit den jeweiligen Strukturfragen, Untersuchungskategorien und ihre Beschreibung aufgeführt.

Tabelle 5: Kategoriensystem für die Dokumentenanalyse (eigene Darstellung nach Mayntz und Scharpf 1995)

Strukturfragen	Untersuchungskategorie	Spezifizierung
<b>Welche Probleme und Herausforderungen werden bezüglich lokalen Umgangs mit Migration benannt?</b>	Probleme und Herausforderungen	Dimensionen: Betroffenheit, Komplexität und Lösungsanforderungen
<b>Wie wird die Verantwortungsübernahme der lokalen Ebene eingegrenzt?</b>	Definition und Träger kommunaler Verantwortungsübernahme und -teilung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedeutung von Verantwortung</li> <li>• Wer kann/soll Verantwortung tragen</li> <li>• Wie soll sie aufgeteilt werden</li> </ul>
<b>Wer kann/soll sie warum übernehmen?</b>	Verständnis Umgang mit Migration	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung der Zielsetzung</li> </ul>
	Akteur	Akteurstyp

<sup>25</sup> Kuckartz (2018) schläft den Begriff *A-Priori-Kategorien* gegenüber *deduktiven* Kategorien vor, um die prozessuale Entwicklung der theoriebasierten Kategorien zu beschreiben. Daran anknüpfend bedarf es der spezifischen Definition für den jeweiligen Forschungszuschnitt.

<b>Welche kollektiven Akteure bringen sich wie und warum ein?</b>	Handlungsressourcen	Hinweise auf Fähigkeiten, sich in politische Entscheidungsprozesse einzubringen
	Handlungsorientierungen	Hinweise auf eigene Handlungsspielräume der Akteure gegenüber institutionellen Regelungen
<b>Wie wird zusammengearbeitet?</b>	Akteurskonstellationen	Präzise Beschreibung der Zusammenarbeit innerhalb einer Handlungssituation
<b>Wer macht was in der Zusammenarbeit und warum?</b>	Interaktionsformen	Interaktionsform: Einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung, hierarchische Steuerung
	Interaktionsorientierung	Hinweise auf Interaktionsorientierungen und damit Beschreibungen, wie zusammengearbeitet wird, häufigste Interaktionsorientierungen: Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft (vgl. Scharpf 2006, 152f)
<b>Womit werden Akteurskonstellationen gesteuert?</b>	Steuerungsinstrumente	Steuerungsinstrumente werden beschrieben
<b>Mit welcher Wirkung?</b>	Handlungsfolgen	Beabsichtigte und unbeabsichtigte Handlungsfolgen
<b>Welche Bedeutung haben frühere Erfahrungen?</b>	Bedeutung und Einfluss von Erfahrungen	Die Bedeutung von Erfahrungen für lokale Zusammenarbeit wird beschrieben

### 5.2.3 Visualisierung in Anlehnung an Maps sozialer Welten/Arenen nach Clarke

Die Darstellung der Akteurskonstellationen im Umgang mit Migration im zeitlichen Vergleich lehnt sich in den einzelnen Erarbeitungsschritten an das Verfahren der Maps sozialer Welten/Arenen nach Clarke (2012) an. Die Methode wurde gewählt, um ein regelgeleitetes Vorgehen zur Visualisierung der Akteurskonstellationen zu ermöglichen. Da die Fragestellung auf die erste Sinnenebene, und damit explizites und unmittelbar erschließbares Wissen abzielt (vgl. Przyborski und Wohlrab-Sahr 2014, S. 20), verbleibt das Erkenntnisinteresse in der Aussagekraft der qualitativen Inhaltsanalyse. Die Erstellung von Maps sozialer Welten/Arenen zielt somit darauf ab, über die inhaltliche Systematisierung der qualitativen Inhaltsanalyse hinaus Akteur\*innen und die jeweiligen Formen der Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung in bestimmten Situationen graphisch und methodengeleitet darstellen zu können.

Clarke (2012) beschreibt als Ziel der Erstellung von Maps sozialer Welten/Arenen, dass erarbeitet werden soll, wie sich Menschen innerhalb von Gruppen organisieren und wie die Machtverhältnisse gestaltet sind (Clarke 2012, S. 25). Durch das Mapping-Verfahren kann „die volle Bandbreite der Situation enthaltenen Elemente und [...] ihre

wechselseitigen Beziehungen“ (ebd.) erläutert werden. Die entsteht durch detaillierte Beschreibungen anhand von Memos zu einzelnen Elementen und Beziehungen innerhalb einer Situation (ebd.).

Um das Vorgehen zur Erstellung der Maps sozialer Welten und Arenen erläutern zu können, müssen zunächst die zentralen Begriffe zu den Inhalten und Darstellungen von Maps sozialer Welten und Arenen erläutert werden. Clarke beschreibt soziale Welten bzw. Subwelten als „Diskursuniversen“ und damit als kleinste soziale Einheiten des Zusammenwirkens (Clarke 2012, S. 147). Sie bestimmt diese als kollektive Gruppe aus Akteur\*innen, die eine gemeinsame Perspektive für ihr Handeln zugrunde legen. Im Fall der vorliegenden Forschung sind soziale Welten vor allem in die Bereiche Landkreis, (Samt-)Gemeinde, ehrenamtliches Engagement, Wohlfahrtsverbände, Kirchengemeinden und Bildungsträger eingeordnet worden, denen gemeinsame Zielsetzungen unterstellt werden konnten. Die sozialen Welten wurden teilweise wiederum in Subwelten und damit in kleinere Einheiten mit eigenen Abgrenzungen und Zielsetzungen innerhalb der Ausrichtungen der sozialen Welten unterteilt. So konnte beispielsweise ehrenamtliches Engagement in der vorliegenden Forschung der allgemeinen Zielsetzung Alltagsbegleitung und Unterstützung von Geflüchteten eine eigene Welt zugeordnet werden. Diese unterteilten sich teils wieder in Subwelten aus beispielsweise Vereinen für und Selbstorganisation von Migrant\*innen mit jeweils unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten. Auch die soziale Welt der Kirchengemeinden unterteilte sich in die Subwelten der katholischen und evangelischen Gemeinden mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten. Darüber hinaus verweist Clarke auf „Grenzobjekte“ und somit Schnittstellen zwischen den Welten, denn soziale Akteur\*innen bewegen sich zumeist in unterschiedlichen sozialen Welten. So überschneiden sich beispielsweise die sozialen Welten Kirchengemeinde und ehrenamtliches Engagement, da eine enge Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Personen stattfand. Innerhalb der Welten und Subwelten finden sich zudem feste Gruppen und Institutionen wieder; so beispielsweise einzelne Projekte der Wohlfahrtsverbände oder Vereine und Institutionen, die auch zwischen den Welten angeordnet sein können. Die sozialen Welten und Subwelten agieren wiederum innerhalb einer Arena, die durch ein gemeinsames Anliegen charakterisiert ist. Diese beschreibt somit bestimmte Situationen, in denen Thematiken ausgehandelt oder Konflikte bearbeitet werden. Grundlage für die Abgrenzung einzelner Arenen und damit auch einzelner Darstellungen von Maps sozialer Welten/Arenen waren zunächst die Zuwanderungsphasen. Während des Forschungsprozesses zeigte sich jedoch, dass diese Unterteilungen nicht ausreichen. Beispielsweise wandelte sich der gegenwärtige Umgang mit Geflüchteten von einer Arena der humanitären Aufnahme hin zu neuen Akteurskonstellationen durch Hinzukommen der Wohlfahrtsverbände und Fragen des Ankommens in der Untersuchungsgemeinde.

In Abbildung 11 sind die einzelnen Arbeitsschritte zur Erstellung einer Map sozialer Welten/Arenen dargestellt. Grundlegend ist zunächst zu fragen: „Was sind die Muster kollektiver Verpflichtung und welche wichtigen Sozialen Welten sind hier bei der Arbeit?“ (Clarke 2012, S. 148).

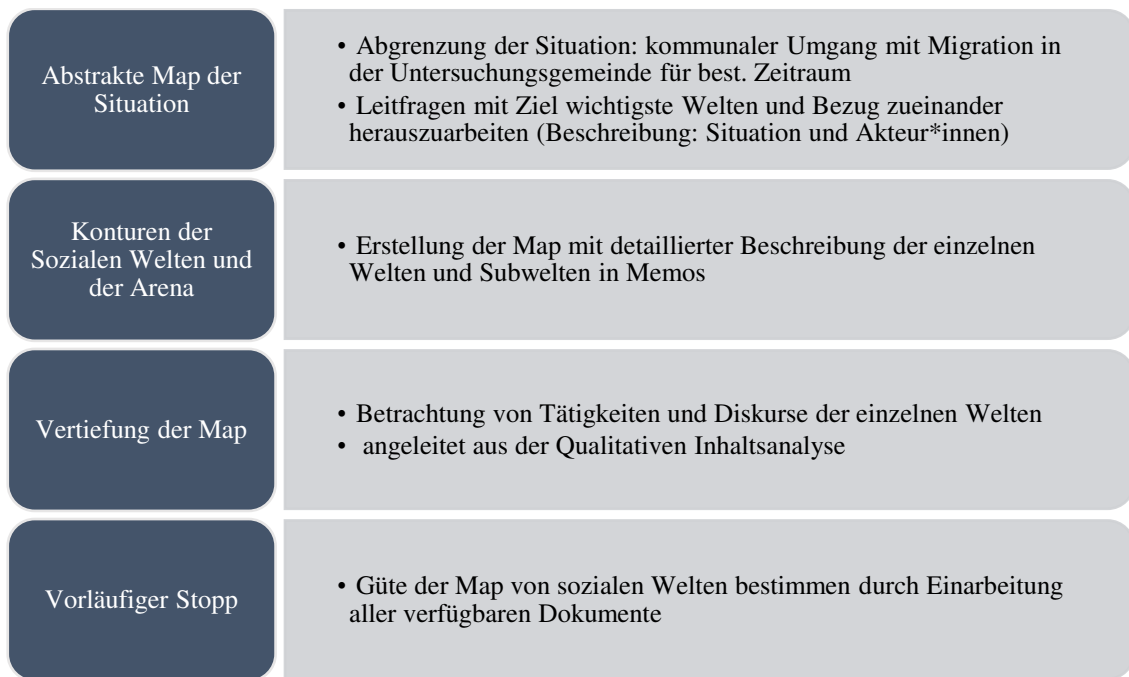


Abbildung 11: Arbeitsschritte zur Erstellung von Maps sozialer Welten/Arenen (in Anlehnung an Clarke 2012, S. 148-151)

Zunächst wird eine abstrakte Map der Situation erstellt. Zentral ist es, in diesem Schritt die Situation abzugrenzen und zentrale Thematiken zu bestimmen. In diesem Schritt werden auch die bedeutendsten Welten bestimmt und ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet. Dies erfolgt, indem anhand von Memos die Situation und Welten beschrieben werden. Anschließend werden Konturen der Sozialen Welten und der Arena erarbeitet. Dies geschieht, indem anhand von Memos beschrieben wird, welche Welten und Subwelten bestehen, welchen Tätigkeiten innerhalb dieser nachgegangen wird, wie sie organisiert sind und welche Verpflichtungen gelten. Diese Informationen konnten für die vorliegende Arbeit aus der Beschreibung der Tätigkeiten und Zielsetzungen aus der Qualitativen Inhaltsanalyse übernommen werden. Gleichzeitig werden auch Konturen der Arena erarbeitet, indem ihr Schwerpunkt beschrieben wird (z. B. humanitäre Aufnahme Geflüchteter) und die sozialen Welten in Bezug gesetzt werden. Zudem werden Streitpunkte und ggf. nicht vorhandene Akteur\*innen bestimmt. Anschließend an die Konturen wird die Map hinsichtlich der Überschneidungen und Grenzen zwischen den Arenen vertieft. Die Erstellung der Maps bedarf dabei eines fortdauernden Vergleiches dahingehend, wie die sozialen Welten tätig werden, wo sie sich überschneiden und wo und von welchen Institutionen Grenzen überschritten werden (Clarke 2012, S. 151). Schlussendlich muss die Güte der Map sozialer Welten/Arenen und damit die Aussagekraft vor dem Hintergrund aller vorhandenen Dokumente bestimmt werden. Der Stopp wird dadurch bestimmt, dass keine neuen sozialen Welten mehr bestimmt werden können.

### 5.3 Leitfadengestützte Expert\*inneninterviews

Anknüpfend an die Analyse von Zeitungsartikeln und Ratsdokumenten wurden Interviews mit Expert\*innen geführt. Dies begründet sich darin, dass zwar mit der Dokumentenanalyse Trends der Verantwortungsteilung im Umgang mit Migration herausgearbeitet



werden können, inwiefern diese Erfahrungen jedoch den gegenwärtigen Umgang mit Migration beeinflussen, kann mit der Methode nicht abgebildet werden. Um Meinungen, Haltungen und persönliche Einschätzungen zum Einfluss von Erfahrungen abbilden zu können, wurden daher zusätzlich Expert\*inneninterviews anhand eines Leitfadens durchgeführt. Die geführten Gespräche wurden mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet und anschließend interpretiert.

### **5.3.1 Expert\*inneninterviews**

Als Interviewform wurde das Expert\*inneninterview als eine Variante teilstandardisierter Interviews gewählt. Diese wurden anhand eines Leitfadens geführt.

Laut Bogner et al. (2009) bieten sich Expert\*inneninterviews in Fällen an, in denen der Zugang zum Feld erschwert ist (Bogner et al. 2009, S. 8). Die Besonderheit des Expert\*inneninterviews liegt darin, dass Expert\*innen als „Kristallisationspunkte für praktisches Insiderwissen [gesehen werden]“ (ebd.). Somit ist weniger die Person an sich, sondern der institutionelle oder organisatorische Hintergrund im Interesse der Forschung (ebd.). Es dient dazu, einen spezifischen Wissensmodus - das Expert\*innenwissen - zu einer interessierenden Problem- und/oder Entscheidungssituation erheben zu können (Meuser und Nagel 2009, S. 466). Diese ist als „Sonderwissen“ einzuordnen, welches in bestimmten Situationen erlernt wurde (Helfferich 2011, S. 163). Somit ist der Expert\*innenbegriff ein relativer Begriff, welcher den Expertenstatus vom Forschungsinteresse abhängig macht (Meuser und Nagel 2005: 73). Zudem unterscheiden sich die Expert\*inneninterviews dahingehend, welche Formen von Wissen erforscht werden sollen. So kann Expert\*innenwissen als „Sonderwissen“ einerseits als Deutungswissen oder implizites Wissen eingeordnet werden und bedarf somit rekonstruktiver oder wissenssoziologischer Methoden (ebd. 164). In der vorliegenden Arbeit ist besonders technisches und informationsbezogenes Wissen „z.B. über Anwendungsroutinen und als „Prozesswissen“ im Sinn von fachlichem, praktischem Erfahrungswissen [bedeutsam]“ (Helfferich 2011, S. 164).

Die vorangestellten Darstellungen verdeutlichen, warum die Wahl auf Expert\*inneninterviews fiel. Denn die Frage nach der Bedeutung von Erfahrungen für die Verantwortungsteilung im Umgang mit Migration adressiert Institutionenwissen und Abstimmungsprozesse zwischen kollektiven Akteur\*innen. Die dahinterstehenden Einzelpersonen und ihre Lebensumstände sind nicht von Interesse, sondern Erfahrungen und Anwendungsroutinen und damit praktische Wissensformen.

### **5.3.2 Erstellung der Leitfäden**

Das Expert\*inneninterview als Leitfadeninterview ist dadurch charakterisiert, dass durch die Fragestellung und grob vorab festgelegte Inhalte ein gemeinsamer Durchführungsrahmen entwickelt wird, der die grundsätzliche Fragestellung beantworten soll und die Vergleichbarkeit in der späteren Analyse erleichtert (Gläser und Laudel 2010, S. 42; Helfferich 2011, S. 180). Der Leitfaden dient somit der Orientierung. Er kann aber auch flexibel dem jeweiligen Gesprächsverlauf angepasst werden, indem die Reihenfolge getauscht oder Formulierungen verändert werden. Ziel ist ein möglichst flüssiges, natürliches und offenes Gespräch. Weiterhin können gezielte Nachfragen gestellt und darüber hinaus interessante Inhalte weiterverfolgt werden (Gläser und Laudel 2010, S. 121).

Helfferrich (2011) schlägt mit dem SPSS-Prinzip vier Schritte zur Frageerstellung vor, die in der vorliegenden Arbeit Anwendung fanden. Diese unterteilen sich in die Arbeitsschritte Sammeln von Fragen, Prüfen, Sortieren und Subsumieren (Helfferrich 2011, S. 182). Zunächst werden offen alle Fragen zum interessierenden Forschungsgegenstand gesammelt. Diese Zusammenstellung wird im nächsten Schritt dahingehend geprüft, ob die Fragen dem besonderen Forschungsinteresse Rechnung tragen und offene Erzählungen begünstigen (ebd. 183). In diesem Schritt wird auch geprüft, ob die Fragen überraschende Antworten entgegen der theoretisch-konzeptionellen Vorannahmen zulassen. Aus den ersten beiden Sondierungsschritten entsteht eine erste Auflistung, die im dritten Schritt sortiert wird. Nach Helfferrich (2011) sollen so ein bis vier Fragenbündel mit Erzählauforderungen entstehen. Im letzten Schritt, dem „Subsumieren“, werden dann anschließend die Bündel so formuliert, dass sie für die interviewte Person einfach verständlich und zugänglich sind und zu Erzählungen motivieren (ebd. 185).

Für die vorliegende Arbeit ergaben sich vier Fragenbündel. Zunächst wurden mit einem offenen Erzählimpuls die Tätigkeitsschwerpunkte und Erfahrungen im Umgang mit Migration zu unterschiedlichen Zeiten als thematischer Einstieg erfragt. Daran knüpfte ein Block zur Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteursgruppen im Umgang mit Migration an. Dieser diente dazu, unterschiedliche Formen formeller und informeller Zusammenarbeit zu identifizieren, um im dritten Block auf die Verteilung von Rollen und Aufgaben innerhalb der Zusammenarbeit genauer eingehen zu können. Im abschließenden Block wurde erfragt, ob noch Aspekte für die Themenzusammenstellung aus Tätigkeitsschwerpunkten, Bedeutung von Erfahrungen in der Zusammenarbeit und Teilung von Verantwortung fehlen.

Anschließend an die Entwicklung des Fragebogens wurde ein Pretest mit mehreren außenstehenden Personen durchgeführt, um Anpassungen hinsichtlich der Verständlichkeit der Fragen vorzunehmen. Hieraus ergab sich, dass für die unterschiedlichen Akteursgruppen aus Haupt- und Ehrenamt jeweils eigene angepasste Formulierungen gewählt wurden. Zudem wurde der Leitfaden für das Interview mit einer Person auf Landkreisebene gekürzt und angepasst.

### **5.3.3 Auswahl der Expert\*innen und Durchführung der Interviews**

Die Auswahl der Expert\*innen gründete sich darauf, dass diese über „spezialisiertes Sonderwissen“ (Meuser und Nagel 2009, S. 466) in kommunalen Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen verfügten. Als Auswahlkriterien halten Meuser und Nagel (2009) fest, dass Expert\*innen unterschiedliche Problemdefinitionen abbilden sollen sowie aktiv an Entscheidungsprozessen beteiligt sein sollten (S. 468). Sie müssen zudem über fundiertes Wissen zum Untersuchungsgegenstand verfügen, jedoch nicht zwingend selbst Aktivitäten umsetzen und können somit auch in führenden Positionen sitzen. Grundlage ist, dass diese über einen „privilegierten Zugang zu Informationen verfügen“ (ebd. S. 468).

Daran anknüpfend fand die Auswahl der befragten Expert\*innen methodengeleitet in unterschiedlichen Schritten statt. Die Expert\*innen sollten entweder in Führungspositionen sitzen oder selbst aktiv Aktivitäten im Umgang mit Migration in der Untersuchungsgemeinde umsetzen. Auf Grund des theoretisch-konzeptionellen Hintergrundes sollten

Institutionen bzw. organisierte kollektive Akteure befragt werden. So fand im Sommer 2017 zunächst ein erstes Abstimmungstreffen in der Untersuchungsgemeinde statt. Unter Beteiligung von hauptamtlichen Mitarbeitenden aus der Verwaltung sowie lokalen Vereinen wurden mögliche haupt- und ehrenamtliche Gesprächspartner\*innen vor Ort identifiziert, die Aktivitäten im Umgang mit Migration umsetzen. Daran anknüpfend wurden die potenziellen Expert\*innen durch eine Internetrecherche sowie Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse ergänzt. Auch während der Durchführung der Interviews wurde nach weiteren Expert\*innen, die über Wissen zum Forschungsgegenstand verfügen, gefragt. Schlussendlich wurden 15 Interviewpartner\*innen aus Haupt- und Ehrenamt ausgewählt (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Darstellung der interviewten Expert\*innen (eigene Darstellung)

Akteursbereich	Bezeichnung der Einzelpersonen	Seit wann in der Institution tätig?	Doppelung von Haupt und Ehrenamt
Politik und Verwaltung	PV1	seit 1987	Nicht benannt
	PV2	seit 2016	Ja
	PV3	seit 2011	Nicht benannt
	PV4	seit 2007	Ja
	PV5	seit 2006	ja
	PV6 (Landkreisebene)		Nicht benannt
Wohlfahrtsverbände Flüchtlingssozialarbeit	WfV1	Anfang 2019	Nicht benannt
	WfV2	seit 1999	Ja
	WfV3	seit 2017	Nicht benannt
Bildungsinstitutionen	BT1	ca. 1990	Nicht benannt
	BT2	seit 2012	Ja
Organisiertes zivilgesellschaftliches Engagement	ZG1	seit 10 Jahren	
	ZG2	Nicht benannt	
	ZG3	Seit den 1980er Jahren	
	ZG4	seit 2009	

Zunächst zeigte sich auf Individualebene der Akteur\*innen, dass 6 von 11 interviewten hauptamtlichen Personen angaben, über ihr Hauptamt hinaus auch ehrenamtlich bei der Betreuung und Unterstützung Geflüchteter tätig zu sein. Da dies nicht Bestandteil des Interviewleitfadens war, sondern sich aus dem Gespräch ergab, ist für die weiteren 5 Personen nicht klar, ob nicht auch diese ehrenamtlich tätig sind. Beispielsweise wird beschrieben, dass sie neben ihrem Beruf Geflüchtete in den lokalen Sportverein vermitteln

oder Nachbarschaftshilfe leisten. Die IP aus WFV2 beschreibt zudem, dass grundlegend die Abgrenzung zwischen Haupt- und Ehrenamt für ihren beruflichen Kontext schwerfällt (WFV2: Ab. 26).

Alle Expert\*innen wurden telefonisch oder per E-Mail angefragt und stimmten der Mitwirkung zu. Ein Interview wurde trotz vorheriger Einwilligung und Information über Thematik und Verwendung der Daten zurückgezogen, sodass von der interviewten Person ZG3 nur etwa 1/5 verwendet werden konnte. Die Interviews fanden im Zeitraum Juni 2019 bis Februar 2020 jeweils in gewohnter Umgebung am Arbeitsplatz oder zu Hause bei den Befragten statt, um eine entspannte Gesprächsatmosphäre zu schaffen und den Expert\*innen Aufwand zu ersparen. Alle IP unterschrieben eine Datenschutzerklärung, welche ihrerseits der Verwendung der Daten bei Einhaltung der Anonymisierung der Beteiligten zustimmte. Die Interviews wurden mit Hilfe eines digitalen Aufnahmegerätes im persönlichen Gespräch aufgenommen und dauerten von 35 Minuten bis zu 120 Minuten.

#### 5.3.4 Transkription und Auswertung mit der qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018)

Auch für die Auswertung der Expert\*inneninterviews wurde die qualitative Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode gewählt. Alle Interviews wurden im Datenverarbeitungsprogramm MAXQDA transkribiert.

Da es keine allgemein anerkannten Transkriptionsregeln gibt, orientierte sich die Transkription an den Vorgaben von Kuckartz (2018). Neben den in der folgenden Tabelle 7 dargestellten Transkriptionsregeln wurde wörtlich transkribiert und bei Dialekten ins Hochdeutsche übersetzt (Kuckartz 2018, S. 167). Bestätigende Lautäußerungen wurden nur transkribiert, wenn sie Einfluss auf den Gesprächsverlauf nahmen.

Tabelle 7: Transkriptionsregeln (Kuckartz 2018, S. 267)

(...)	Pausen, wobei die Anzahl der Punkte, die Sekundenlänge der Pausen aufzeigt
<u>Begriff</u>	Betonungen werden mit Unterstreichungen dargestellt
<b>laut</b>	Lautes Sprechen wird in fettgedruckten Buchstaben dargestellt
((lachen))	Nonverbale Lautäußerungen wie Lachen oder Seufzen werden in doppelten Klammern dargestellt
(00:00-00:00)	Unterbrechungen wie beispielsweise Telefonate werden in Klammern beschrieben und mit Zeitangaben versehen
(unv.)	Unverständliche Worte werden durch (unv.) kenntlich gemacht

Alle Interviews wurden hinsichtlich der Orts- und Personennamen anonymisiert. Zudem wurden die Interviews mit Kürzeln je nach Akteursgruppe versehen.

Angelehnt an das Vorgehen zur Qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018), wie es in Kapitel 5.2.2 für die Dokumentenanalyse dargestellt wurde, wurde auch ein Kategoriensystem für die Expert\*inneninterviews entwickelt. Im Unterschied zum

Kategoriensystem für die Dokumentenanalyse wurden mehr induktive Kategorien erarbeitet. Als Grundlage der A-Priori-Kategorien wurden Analysekategorien aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus genutzt.

Tabelle 8: Kategoriensystem Expert\*inneninterviews (eigene Darstellung)

Hauptkategorien	Subkategorien
Beschreibung der Person	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seit wann tätig?</li> <li>• Doppelrolle Hauptamt/Ehrenamt</li> </ul>
Verantwortungsbereiche der Institution vor Ort	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschreibung Verantwortungs- bzw. Tätigkeitsbereich</li> <li>• Abgrenzung und Überschneidungen mit Tätigkeiten anderer Akteursgruppen</li> <li>• Veränderungen und Kontinuitäten der Tätigkeiten</li> </ul>
Verantwortungsstrukturen und Verantwortungsteilung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akteure: Handlungsorientierung, Fähigkeiten und Handlungsressourcen</li> <li>• Akteurskonstellationen: Interaktionsform, Interaktionsorientierungen</li> <li>• Beabsichtigte und unbeabsichtigte Handlungsfolgen</li> <li>• Veränderungen der Akteurskonstellationen</li> </ul>
Verständnis von Verantwortungsteilung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verständnis und Ist- Zustand der Verantwortungsteilung,</li> <li>• Veränderungswünsche und -vorschläge</li> </ul>
Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rahmenbedingungen</li> <li>• lokale Einflussfaktoren</li> </ul>
Erfahrungsbasierte Wissensbestände/Fähigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erinnerungen und Vergleiche untersch. Zuwanderung</li> </ul>
	Bedeutung: Dimensionen von Erfahrungen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Haltung/Kultur</li> <li>• Zusammenarbeit</li> <li>• Organisation</li> <li>• Individuum</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Austausch und Weitergabe von Wissen</li> </ul>
	Auswirkung von Erfahrungen <ul style="list-style-type: none"> <li>• keine Wirkung</li> <li>• Einstellung und Akzeptanz</li> <li>• Zusammenarbeit</li> <li>• innerhalb von Organisationen</li> <li>• Individuen</li> </ul>

## 6 Rahmenbedingungen des kommunalen Umgangs mit Migration

Fokus des folgenden Kapitels ist herauszuarbeiten, unter welchen Voraussetzungen Verantwortungsteilung und Governancestrukturen in der Untersuchungsgemeinde umgesetzt werden. Hierzu werden demografische und strukturelle Rahmenbedingungen herausgearbeitet, die den Umgang mit Migration auf lokaler Ebene beeinflussen.

### 6.1 Demografische und strukturelle Voraussetzungen

Die Samtgemeinde Sögel ist mit 285,82 km<sup>2</sup> die flächenmäßig größte Verwaltungseinheit des Landkreises Emsland mit dem gleichzeitig niedrigsten Bebauungsanteil und der dünnsten Besiedelung (Landkreis Emsland 2016, S. 13). Sie ist als Grundzentrum der Daseinsvorsorge eingeordnet und setzt sich zusammen aus den Gemeinden Börger, Groß Berßen, Hüven, Klein Berßen, Spanharrenstätte, Stavern und Werpeloh sowie dem Verwaltungssitz in Sögel. Mit einer Quadratmeterdichte der Einwohner\*innen von 59,1 weist Sögel im Gegensatz zum gesamten Landkreis sowie dem Durchschnitt im Land Niedersachsen die geringste Dichte auf und ist nach OECD-Definition als ländlich einzustufen (vgl. Tabelle 9). Bezüglich der Verkehrsanbindung ist Sögel zunächst mit dem PKW über die Bundesautobahn A 31 zu erreichen (NLG 2015: 8). Weiterhin verlaufen die Bundesstraßen B402 und B213 nach Sögel, die eine Erreichbarkeit in die nächsten größeren Städte wie Papenburg oder Meppen ermöglichen. Die nächsten Oberzentren Oldenburg und Osnabrück liegen 70 bzw. 85 Kilometer entfernt. Eine Schienenanbindung gibt es vor Ort nicht. Der Busverkehr ist insbesondere auf Schüler\*innen ausgerichtet, fährt aber mehrfach am Tag (NLG 2015: 8).

Tabelle 9: Statistisches Kurzprofil Samtgemeinde Sögel (eigene Zusammenstellung nach Landesamt für Statistik Niedersachsen 2019, 2020 und Bertelsmann Stiftung 2012)

	Samtgemeinde Sögel	Landkreis Emsland	Land Niedersachsen
Einwohner*innen (Stand 2020)	16.921	328.930	8.003.421
Einwohner*innendichte je km <sup>2</sup>	59,1	113,4	167,5
Relative Bevölkerungsentwicklung in % 2012-2030 <sup>26</sup>	3,5	1,0	-1,8
Beschäftigtenquote in % (Stand 2019)	65,1 %	61,6 %	60,4 %
Steuereinnahmen pro Einwohner*in in Euro	1.071	1.288	1.201

<sup>26</sup> Bevölkerungsvorausberechnung Sögel im Vergleich mit dem Land Niedersachsen, Bertelsmann Stiftung 2012.

Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit	18,60 %	11,50 %	9,90 %
--	---------	---------	--------

Zum 31.12.2019 lebten laut Landesamt für Statistik (LSN) 16.950 Einwohner\*innen in der Samtgemeinde, wovon mit 8.029 Einwohner\*innen die meisten Menschen in der Gemeinde Sögel lebten (Landesamt für Statistik Niedersachsen 2020). Seit Beginn der Aufzeichnungen des Landesamtes für Statistik Niedersachsen im Jahr 1973 ist eine Bevölkerungszunahme der Samtgemeinde von 10.779 Einwohner\*innen und damit um 64 Prozent nachzuvollziehen (ebd.). Diese steigende Tendenz wird auf Basis statistischer Berechnungen der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2012 auch bis zum Jahr 2030 prognostiziert und ist im Vergleich zum gesamten Landkreis Emsland sowie zum Land Niedersachsen überdurchschnittlich hoch (Tabelle 9).

Gleichzeitig zeigt sich im Vergleich zu Niedersachsen sowie dem gesamten Landkreis Emsland eine überdurchschnittliche Beschäftigtenquote von 65,1 %. Auf der Seite des lokalen Wirtschaftsverbandes werden rund 150 lokale Unternehmen im Samtgemeindegebiet präsentiert (Wirtschaftsverband Sögel e. V. 2021). Wichtiger Arbeitgeber ist das Krankenhaus zudem der lokale Schlachthof, in welchem zum Stand März 2021 22 Tierärzte\*innen und 80 Fachassistenten\*innen zur Überprüfung und Lebensmittelkontrolle eingestellt sind (Samtgemeinde Sögel 2021). Die Samtgemeinde finanziert sich durch den Finanzausgleich und die von den Mitgliedsgemeinden zu zahlende Samtgemeindeumlage. Im Vergleich des Samtgemeindeumlageaufkommens von 2014 bis 2019 hat sich dieses kontinuierlich erhöht und ein Anstieg der Steuerkraft ist zu verzeichnen (Samtgemeinde Sögel 2019). Zum Stand 12.02.2019 wies die Samtgemeinde ein Aufkommen von 2.603.081,00 Euro auf. Anteilig zahlte die Samtgemeinde Sögel mit 1.038.116,00 Euro am meisten ein, gefolgt von Börger (554.574,00 Euro), Spahnharrenstätte (253.080,00 Euro), Werpeloh (235.905,00 Euro), Klein Berßen (170.635,00 Euro), Groß Berßen (143.293,00 Euro), Stavern (124.203,00 Euro) und Hüven (83.275,00 Euro).

Die Samtgemeinde hat zudem eine breit aufgestellte soziale und Bildungsinfrastruktur. So ist die Sitzgemeinde Sögel, welche die Funktion eines Grundzentrums innehat, mit dem gesamten Schulsystem ausgestattet (Samtgemeinde Sögel 2021). Die Mitgliedsgemeinden verfügen über ein gut angebundenes Grundschulangebot. Zudem verfügt Sögel über mehrere Kindertagesstätten sowie mit dem Marstall Clemenswerth über eine Erwachsenenbildungseinrichtung. Weiterhin gibt es in der Sitzgemeinde unterschiedliche (Fach-)Ärzt\*innen und ein Krankenhaus. Darüber hinaus verfügt sie über eine vielfältige soziale Infrastruktur mit Freizeit- und Kultureinrichtungen, Sportstätten, Jugendtreffs und Vereinen.

Insgesamt lässt sich von einer strukturstarken peripheren ländlichen Gemeinde mit positiven demografischen Voraussetzungen und einer Vielzahl infrastruktureller und sozialer Angebote sprechen, die günstige Rahmenbedingungen für die kommunale Gestaltungsfähigkeit im Umgang mit Migration darstellen.

## 6.2 Zuwanderung und integrationspolitische Rahmenbedingungen

Das folgende Kapitel dient dazu, zunächst auf die unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen zu den unterschiedlichen Zeiten einzugehen sowie die integrationspolitischen Konzepte und Strukturen auf Landkreis und kommunaler Ebene herauszuarbeiten.

### 6.2.1 Kurzer historischer Abriss internationaler Zuwanderungen nach 1945

Wie in der Auswahl der Untersuchungsgemeinde in Kapitel 5.1 dargestellt, ist die Samtgemeinde historisch von internationaler Migration im Zeitraum 1945 bis in die Gegenwart geprägt. Internationale Migration war und ist kein neues Phänomen für die Samtgemeinde Sögel. Ähnlich wie in anderen Kommunen auf Länder- und Bundesebene ist die Zuwanderung charakterisiert durch die Zuwanderung von Vertriebenen und Flüchtlingen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, Geflüchteten aus internationalen Krisengebieten sowie (Spät-)Aussiedler\*innen. Im Zuge der europäischen Integration etabliert sich zudem seit den 2000er-Jahren eine neue Zuwanderungsgruppe durch EU-Binnenmigrant\*innen. Folgend

Als erste Zuwanderungsphase fand nach dem Jahr 1945 eine Zuwanderung von Vertriebenen und Flüchtlingen statt. In der Nachkriegszeit waren etwa 23,4 Prozent der Familien Vertriebene und Geflüchtete (Mittwollen-Stefaniak 2013, S. 176, Chronik Markuskirche S. 26). Diese Zahl ebte im zeitlichen Verlauf wieder ab, da viele Menschen in andere Regionen umzogen. Gleichzeitig gab es stationierte US-amerikanische Soldat\*innen in Sögel, die dort bis zum Jahr 1992 in Sögel aufgestellt waren. Durch diesen Umstand entstanden Kasernen als zusammenhängende Wohneinheiten, die nach dem Abzug in Sögel freistanden (ebd. S. 178).

In den 1980er-Jahren fand eine erste Zuweisung von Geflüchteten insbesondere aus ex-jugoslawischen Staaten statt. In der Ems-Zeitung wurde dokumentiert, dass 91 Asylbewerbende aufgenommen wurden (EZ 28.02.1990). Anfang der 1990er-Jahre folgte die verstärkte Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen in die Samtgemeinde und insbesondere in die Sitzgemeinde Sögel. Dies stand im Zusammenhang mit dem Abzug US-amerikanischer Soldat\*innen, in deren Wohnungen Aussiedler\*innen untergebracht wurden (vgl. EZ 25.09.1993). In einem Bebauungsplan von 1996 wird beschrieben, dass die Bevölkerung einen Zuwachs von 24 Prozent erfahren habe, wodurch sich ein deutlich erhöhter Wohnraumbedarf zeigte. Hierzu wurden Baugrundstücke gesteuert zur Verfügung gestellt, wodurch eine „Ghetto-Bildung“ vermieden werden sollte (Bebauungsplan Samtgemeinde Sögel 1996, S. 5-6).

Zudem ist Sögel durch eine deutlich ansteigende Zuwanderung von Erwerbsmigrant\*innen aus EU-Mitgliedstaaten geprägt. Diese begründet sich zunächst mit der hohen Verfügbarkeit an Arbeitsplätzen im lokalen Schlachthof der Sögel zu einem Schwerpunktgebiet der Zuwanderung aus der EU im Emsland macht (EZ 15.10.13). Die Arbeitnehmenden kamen zunächst aus Polen und Ungarn und gegenwärtig zu großen Teilen aus Rumänien. Zudem wird über Familiennachzug und folgende Auswirkungen und Reaktionen in den Kindergärten und Schulen und in der Wohnraumnachfrage berichtet, sodass sich von einer dauerhaften Zuwanderung ausgehen lässt (EZ 26.08.08; EZ 02.11.13). In



den Interviews wurde beschrieben, dass von einer dauerhaften Migration ausgegangen wird, da aus Sicht der IP viele Menschen Arbeit in kleinen- und mittelständischen Unternehmen finden, und damit über die Arbeit im Schlachthof hinaus, in Sögel bleiben.

Im Zuge des „langen Sommers der Migration“ wurden auch der Samtgemeinde Sögel geflüchtete zugewiesen. Diese wurden zunächst in Turnhallen, später in einer alten Schule untergebracht, bevor es zur Gründung einer Wohngenossenschaft kam. Die „Willkommen in Sögel eG“, welche bezahlbaren Mietwohnraum zur Verfügung stellt, ist durch unterschiedliche Anteilshaber entstanden. Auch bezüglich der Zuwanderung Geflüchteter zeigen sich laut IP Tendenzen dauerhafter Migration, da viele Geflüchtete in Ausbildungs- und Arbeitsplätze vermittelt wurden.

Die Kurzdarstellung zeigt, dass auch in der Samtgemeinde Sögel die häufigsten Zuwanderungsformen in ländlichen Räumen, bis auf die Zuwanderung von Gastarbeitenden, die sich für Sögel nicht nachzeichnen ließ, seit dem Jahr 1945 zu finden sind (vgl. Kordel und Weidinger 2020, S. 129, Gans und Schlömer 2014, S. 129–144; Boos-Krüger 2005, S. 415–418). In der Samtgemeinde Sögel fand eine Zuwanderung von Flüchtlingen, Vertriebenen nach dem Jahr 1945, von von (Spät-)Aussiedler\*innen und Geflüchteten in den späten 1980er Jahren sowie von Geflüchteten in der Gegenwart statt. Eine spezifische Zuwanderungsform stellen die zunehmenden Zahlen von EU-Erwerbsmigrant\*innen dar. Der Schwerpunkt dieser Zuwanderungen im zeitlichen Verlauf stellt die Gemeinde Sögel dar, sodass diese auch Hauptaugenmerk der Interviews darstellt.

### **6.2.2 Integrationspolitische Konzepte und Strukturen in Sögel**

Der Fokus der Empirie richtet sich auf die lokale Governance von Hilfestrukturen im Umgang mit Migration in der Untersuchungsgemeinde, sodass nachfolgend wichtige Akteur\*innen und Ausgangsbedingungen der Zusammenarbeit mit dem Landkreis dargestellt werden. Da sich in den Forschungsaufenthalten gezeigt hat, dass der Umgang mit unterschiedlichen Migrationsformen auch in jeweils unterschiedlichen Strukturen organisiert wird, findet eine Fokussierung auf den gegenwärtigen Umgang mit Geflüchteten statt. Die Ausrichtung im Umgang mit Erwerbsmigrant\*innen aus EU-Mitgliedstaaten wird nichtsdestotrotz als Exkurs mitbeschrieben.

#### **Zusammenarbeit mit dem Landkreis Emsland**

Die Integrationsarbeit des Landkreises Emsland ist organisiert durch die Fachstelle Integration, als Stabsstelle bei der Sozialdezernentin, die seit dem Jahr 2005 über das Land Niedersachsen finanziert wird (Schader-Stiftung 2011a, S. 73). Diese hat eine vernetzende Funktion als Ansprechstelle für die Kommunen aber auch Verbände und Organisation sowie das Ehrenamt im gesamten Kreisgebiet. Zudem wurde im Jahr 2002 ein Netzwerk Integration gegründet, um alle hauptamtlichen Akteure auf jährlichen Treffen zusammenzuführen und Abstimmungen zu erleichtern.

Der Landkreis Emsland unterstützt die Tätigkeiten der Städte und Gemeinden zudem durch finanzielle Unterstützung im Rahmen der Heranziehungsvereinbarung (Landkreis Emsland 2020, S. 15). Diese beinhaltet Vereinbarungen zwischen den Kommunen und dem Landkreis zur Bearbeitung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Grundlage ist

die Zuweisung von Geflüchteten von der Bundesebene an den Landkreis Emsland, basierend auf dem Königsteiner Schlüssel<sup>27</sup>. Der Landkreis wiederum verteilt die geflüchteten Menschen auf die kreisfreien Städte und Gemeinden.

Der Landkreis Emsland unterstützt die kommunalen Aktivitäten der Städte und Gemeinden in den Aufgaben, die sich durch die Zuwanderung von Geflüchteten ergeben. So wird die Flüchtlings- und Migrationsarbeit der unterschiedlichen Träger der vom Land Niedersachsen geförderten Integrationsberatung bezuschusst (Landkreis Emsland 2020, S. 15). Dies sind in Sögel Projektstellen von Caritas und dem Kolping Bildungswerk DV Osnabrück e.V.. Zudem werden Gesundheitsprojekte für Flüchtlingskinder und Sprachförderung aus Landkreismitteln bereitgestellt (ebd.).

### **Aktivitäten der Samtgemeinde Sögel im Umgang mit Geflüchteten**

Die Samtgemeinde hat insbesondere durch den freiwilligen Einsatz eines Gemeindeflüchtlingsbetreuers koordinierende und moderierende Aufgaben in der Organisation von Hilfestrukturen übernommen. Zentrale Aufgabe des Gemeindeflüchtlingsbetreuers ist neben der Beratung und Übersetzung für Geflüchtete in Alltagssituationen die Koordination und Moderation des Netzwerkes haupt- und ehrenamtlicher Akteur\*innen im Samtgemeindegebiet. Hierzu sind in Tabelle 10 zunächst alle hauptamtlichen Beratungsangebote in Sögel dargestellt.

Tabelle 10: Hauptamtliche Beratung für Geflüchtete in Sögel (soegel.de)

<b>SG Sögel – Willkommensbüro</b>	
Koordination, erste Anlaufstelle, Orientierung, Arztbesuche, Behördengänge, Sprachkurse	
<b>Caritas Flüchtlingssozialarbeit</b>	<b>Kolping – Flüchtlingssozialarbeit</b>
Kindergarten, Schule, Umzug, Beratung im Asylverfahren, Familienzusammenführung, freiwillige Ausreise	Kindergarten, Schule, Umzug, Beratung im Asylverfahren, Familienzusammenführung, freiwillige Ausreise
<b>Caritas Projekt NetWin</b>	
Aus- und Weiterbildung, Studium, Arbeitssuche, Kompetenzfeststellung, Bewerbungen, Anerkennung von Abschlüssen	
<b>Kolping Jugendmigrationsdienst</b>	
Übergang Schule/Integrationskurs – Ausbildung – Beruf – Studium, intensive, langfristige Einzelfallberatung	

Anknüpfend an die Darstellung zeigt sich ein ausdifferenziertes Angebot an hauptamtlichen Beratungsstellen, deren Aufgabenteilung durch eine Kooperationserklärung geregelt ist. Durch das Zuwanderungsgesetz 2005 wurde festgelegt, dass für neuzugewanderte Menschen ein Grundberatungsangebot vorgehalten werden muss. Eine solche bereits langjährig tätige Stelle – den Jugendmigrationsdienst – gibt es mit wechselnden

<sup>27</sup> Dieser legt fest, wie viele Asylsuchende die Bundesländer jeweils aufnehmen und verteilen müssen. Grundlage der Quotierung sind die Steuereinnahmen und die Bevölkerungszahl (Glossar vom BAMF: [https://www.bamf.de/DE/Service/ServiceCenter/Glossar/\\_functions/glossar.html?cms\\_lv2=282962&cms\\_lv3=294926](https://www.bamf.de/DE/Service/ServiceCenter/Glossar/_functions/glossar.html?cms_lv2=282962&cms_lv3=294926))

Aufgabenstellungen auch in Sögel. Dieser wird in Trägerschaft des Kolpingwerkes Diözeseverbandes Osnabrück umgesetzt und ist als e.V. organisiert (Kolping Bildungswerk DV Osnabrück e.V. o.J.). Finanziert werden die wohlfahrtsstaatlichen Projekte über Mischfinanzierungen aus Bundes- bzw. Landesgeldern und Förderungen durch den Landkreis Emsland mit bis zu 6.000 Euro im Jahr je Personalstelle, wovon auch die Beratungsstellen von Caritas und Kolping in Sögel profitieren (Landkreis Emsland 2021; WFV2: Abs. 16).

Über die, in der Kooperationsvereinbarung geregelte, Zusammenarbeit hinaus ist die Samtgemeinde beteiligt an der Bürgergenossenschaft für Menschen in Not eG, die den Wohnungsbau in der Samtgemeinde vorantreibt und Mietwohnraum zur Verfügung stellt (Bürgergenossenschaft für Menschen in Not eG 2015). Als weitere Angebote existieren Außenposten von VHS, Katholische Erwachsenenbildung, psychologische Beratungsstelle und zwischenzeitlich Malteser. Zudem werden Sprach- und Unterstützungsangebote durch lokale Initiativen und Vereine, aber auch aktive Einzelpersonen bereitgestellt.

Insgesamt weist Sögel vielfältige Aktivitäten und Strukturen im Umgang mit Geflüchteten auf. Entgegen der Erkenntnisse der Schader Stiftung aus dem Jahr 2015 (S. 92) die aufzeigten, dass nur der Landkreis Emsland politische Steuerung übernimmt, zeigen sich in Sögel Ansätze einer aktiven Integrationspolitik durch die Übernahme moderierender und vernetzender Aktivitäten.

### **6.2.3 Exkurs EU-Werksarbeitende: Etablierung einer neuen Zuwanderungsgruppe**

Wie vorangegangen aufgezeigt, etabliert sich seit den 2000er-Jahren mit Erwerbsmigrant\*innen aus den EU-Mitgliedstaaten eine neue Zuwanderungsgruppe.

Nach Berichten über Beschwerden aus der Bevölkerung über Missstände bezüglich der Arbeits- und Lebensbedingungen derjenigen EU-Migrant\*innen, die im lokalen Schlachthof arbeiten, und folgenden Prüfungen des Landkreises folgte der sogenannte *Sögeler Weg* als Übernahme von Kontrollaufgaben auf Samtgemeindeebene. Der *Sögeler Weg* als Verhaltenskodex und Zertifizierungsrichtlinie zur Arbeits- und Unterkunftssituation wurde auf Basis des Internationalen Sozialkodex schlussendlich im Mai 2013 vom Samtgemeinderat abgestimmt (Samtgemeindebeschluss: 16.05.2013). Auch die katholische und evangelische Kirchengemeinde beteiligten sich am Abstimmungsprozess. Inhalte der Richtlinien sind Vereinbarungen zum Mindestlohn von 8,50 Euro und angemessene Wohnverhältnisse, die durch die Kommune überprüft werden. Weiterhin verpflichtete sich der Schlachtbetrieb, einen monatlichen Beitrag von fünf Euro pro Mitarbeiter\*in an die Kommune zu entrichten, um integrative Angebote und eine Beratungsstelle zu finanzieren, die für die Werksarbeitenden kostenlos ist. Auch die Nutzung der Sportanlagen von Sigiltra Sögel wurde durch die Richtlinie festgehalten. Weiterhin wurden regelmäßige Treffen zwischen Kommune, Schlachtunternehmen, Werksunternehmen und der Beratungsstelle vereinbart. Bei Nichteinhaltung der Richtlinie durch die Werksunternehmen verpflichtet sich der Schlachtbetrieb, sich von diesen zu trennen (Samtgemeindebeschluss: 16.05.2013, EZ 15.05.13, EZ 05.10.18). Dieser wurde mit einem Samtgemeindebeschluss vom 2. April 2019 noch dahingehend konkretisiert, dass sich das Schlachtunternehmen verpflichtet, Werksarbeitsstellen so reduzieren, dass der Anteil der

Festanstellungen steigt (Samtgemeindebeschluss 02.04.2019). Darüber hinaus verpflichteten sich der Samtgemeinderat, das Schlachtunternehmen, Gewerkschaftsvertreter\*innen, das Europabüro als Beratungsstelle, die Parteien des Gemeinderates sowie die Werkvertragsunternehmen, mindestens einmal jährlich die Ergebnisse der regelmäßigen Treffen am Runden Tisch darzustellen und mögliche Konsequenzen aufzuzeigen (Samtgemeindebeschluss 2.04.2019).

Die durch den Schlachthof und die Werksarbeitsfirmen finanzierte Beratung wird im „Kolping-Europa-Büro“ ebenfalls in Trägerschaft des Kolpingverbandes Diözese Osnabrück e.V. umgesetzt. Diese ist beschäftigte zum Zeitpunkt der Interviews eine Vollzeitkraft und wird teils von ehrenamtlichen Helfer\*innen unterstützt. Auch diese ist in gemeinsamen Räumlichkeiten mit den anderen Kolping-Angeboten zur Beratung von Geflüchteten vor Ort sowie der Caritas untergebracht. Als Ziele werden die Förderung der Integration und gesellschaftliche Teilhabe beschrieben<sup>28</sup>. Diese Ziele sollen durch Unterstützung bei Alltagsfragen und Übersetzungen, Organisation von Sprachkursen und von Arbeitskreisen umgesetzt werden.

---

<sup>28</sup> Entnommen aus einer unveröffentlichten Berichterstattung des Kolping Bildungswerk DV Osnabrück e.V. anlässlich der Samtgemeinderatssitzung am 22. Mai 2019 im Rathaus Sögel.

## 7 Dokumentenanalyse: Ratsbeschlüsse und Zeitungsartikel im zeitlichen Vergleich

Das folgende Kapitel greift die Berichterstattung der Ems-Zeitung als Perspektive lokaler Öffentlichkeit sowie die Protokollierung in Gemeinde- und Samtgemeinderatsbeschlüssen und – protokollen auf. Es werden Fragen des Zusammenhanges von Verantwortungsübernahme und Einfluss von kollektivem Erfahrungswissen im kommunalen Umgang mit internationaler Migration am Beispiel von Hilfestrukturen für den Zeitraum 1945 bis 2019 in den Blick genommen. Da die Ems-Zeitung für den Zeitraum der Jahre 1945 bis 1950 keine Lizenz hatte<sup>29</sup> und daher keine Dokumente für die Analyse zur Verfügung standen, wurde lokale Forschungsliteratur zum Umgang mit Migration bezüglich Flucht und Vertreibung nach 1945 ergänzend hinzugezogen, worauf in den jeweiligen Kapiteln explizit verwiesen ist.

Die Kapitel und Unterkapitel untergliedern sich jeweils in die chronologischen Darstellungen der jeweiligen Zuwanderungssituationen, die aus den Berichterstattungen abgeleitet wurden und somit in:

- Flucht und Vertreibung: Migration nach 1945: Berichterstattung von 1945 bis 1964
- Fluchtmigration der späten 1970er Jahre: Berichterstattung von 1978 bis 2004
- (Spät-)Aussiedler\*innen: Berichterstattung von 1976 bis 2004
- EU-Binnenmigrant\*innen und begrenzte Arbeitsmigration: Berichterstattung von 2006 bis 2019
- Fluchtmigration ab dem Jahr 2014: Berichterstattung von 2014 bis 2019

Die Kapitel leiten sich aus dem entwickelten Kategoriensystem ab und untergliedern sich in eine Darstellung der kommunalen Verantwortungsübernahme zu den unterschiedlichen Zeiten und einer anschließenden Darstellung von Akteur\*innen und Akteurskonstellationen. Für diese wurden als analytische Ergänzung Maps sozialer Welten/Arenen nach Clarke angefertigt, um die Zusammenarbeit analytisch-vergleichend betrachten zu können. Folgend werden Auswertungsergebnisse zur Bedeutung von Erfahrungen für die Zusammenarbeit im Umgang mit Migration angeschlossen.

### 7.1 Kommunale Verantwortungsübernahme im Umgang mit Migration

Folgend werden vom Lokalteil der Ems-Zeitung sowie in Ratsbeschlüssen aufgezeigte Herausforderungen und Probleme, über die für die jeweiligen Zuwanderungssituationen berichtet wird, in den Blick genommen. Anknüpfend an die dargestellten Herausforderungen und Probleme schließen Verständnisse und Zielsetzungen von Verantwortung im kommunalen Umgang mit Migration am Beispiel von Hilfestrukturen an. Das Kapitel widmet sich der Thematisierung und Definition von Verantwortung im kommunalen Umgang mit Migration und damit der Frage, welche sozialen Normen und rechtlichen Regelungen Verantwortung vor Ort übernommen wird. Es wird aus den Dokumenten herausgearbeitet, welche Akteursgruppen für welche Verantwortungsbereiche zuständig sind

---

<sup>29</sup> Vergleich Gespräch im Archiv der Ems-Zeitung in Papenburg.

oder und wie die Verantwortungsbereiche unterschiedlicher Akteursgruppen abgegrenzt werden.

### **7.1.1 Problemstellungen und Herausforderungen im kommunalen Umgang mit internationaler Migration**

Einführend werden dokumentierte Herausforderungen und Probleme im lokalen Umgang mit Migration aus der Berichterstattung der Ems-Zeitung und den betrachteten Ratsbeschlüssen herausgearbeitet.

#### ***Flucht und Vertreibung: Migration nach 1945***

Da die Ems-Zeitung für den Berichtszeitraum 1945 bis 1950 keine Lizenz zur Veröffentlichung hatte, wurde die empirische Arbeit von Izabela Mittwollen-Stefaniak (2013): „Integration von Zwangsausgesiedelten am Beispiel der emsländischen Gemeinde Sögel“ ergänzend hinzugezogen. In dieser wird auf Basis einer Dokumentenanalyse und ergänzenden Interviews die Wohnunterbringung von Flüchtlingen und Vertriebenen als besondere Herausforderung thematisiert. Einer der Gründe wird in der ungünstigen Wohnraumversorgung beschrieben. In Folge des Zweiten Weltkrieges wurden Wohnungen zerstört und Wohnungen durch stationierte kanadische und polnische Soldaten besetzt (Mittwollen-Stefaniak 2013, S. 117). Zudem wird durch die im Forschungsprojekt durchgeführten Interviews auf „Ressentiments gegenüber den Zwangsausgesiedelten“ (Mittwollen-Stefaniak 2013, S. 123) hingewiesen.

Ähnlich stellt sich die Berichterstattung der Ems-Zeitung ab dem Jahr 1950 dar. Auch sie berichtet über problematische Situationen auf Grund von fehlendem Wohnraum, Problemen hinsichtlich Grundstücksfragen (vgl. EZ 15.01.51, EZ 17.02.51, EZ 04.03.52) und Schwierigkeiten zwischen Aufnahmegesellschaft und Vertriebenen und Flüchtlingen (EZ 23.02.52). Weiterhin werden ungeklärte Fragen zu Gesetzeslagen und deren Auslegung und Umsetzung vonseiten der Lokalredaktion als Problem thematisiert<sup>30</sup> (vgl. EZ 30.09.53).

#### ***Fluchtmigration der späten 1970er Jahre***

Die Lokalberichterstattung bezüglich Geflüchteten in den 1980er Jahren beginnt im Jahr 1978. Die EZ aber auch Gemeinderatsprotokolle dokumentieren Diskussionen über die Zuweisung von Geflüchteten.

Dokumentiert werden politische Forderungen der Samtgemeinde an die Bundesebene, der aus Sicht der Verfasser\*innen nicht-asyliberechtigten Zuwanderung entgegenzuwirken (EZ 14.09.91, Gemeinderatsprotokoll 08.12.1992). Es wird eine anwachsende Ausländerfeindlichkeit beschrieben. Um dieser entgegen zu wirken, wird der Bedarf an die Bundesebene gerichtet, gesetzliche Änderungen vorzunehmen (EZ 14.09.91). Zudem wird über Schwierigkeiten der Wohnunterbringung vor dem Hintergrund von Wohnungsnot in der Samtgemeinde berichtet (EZ 16.01.92, EZ 23.10.92). Die EZ berichtet zudem,

---

<sup>30</sup> So zur Vertriebenen-Gesetzgebung und dessen Durchführung beispielhaft aufgezeigt am Lastenausgleichsgesetz (vgl. EZ 30.09.53).

dass Geflüchtete ungleich auf die Sitzgemeinden verteilt werden, sodass die Sitzgemeinde Sögel die Hauptlast tragen müsse (EZ 17.09.1992).

Über kommunale Perspektiven hinaus, greift die EZ verärgerte Stimmungen in der Bevölkerung über nicht geregelten Zuzug und vermuteten „Missbrauch des Asylrechts“ auf (EZ 01.09.92). Auch hier wird die Problematik an die Bundesebene adressiert: „Die Bürger sind offensichtlich nicht mehr in der Lage, vor Ort das aufzufangen, was auf der politischen Entscheidungsebene versäumt wird“ (EZ 01.09.92).

### ***(Spät-)Aussiedler\*innen***

Die zunehmende Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen in den 1990er Jahren, die sich mit der Zuwanderung von Geflüchteten teils überschneidet, wird vonseiten der Gemeinde in ihrem Verlauf als „Bevölkerungsexplosion“ protokolliert (vgl. Gemeindeprotokoll 25.10.93). Die Ems-Zeitung berichtet über eine „Aussiedlerproblematik“ (vgl. u. A. 17.03.94).

Diese wird in unterschiedlichen Bereichen aufgegriffen. Berichtet wird seitens der Ems-Zeitung über eine Zunahme der beschriebenen Problematik der Wohnunterbringung trotz des Abzugs US-amerikanischer Soldat\*innen und freigewordener Wohnungen (vgl. EZ 28.02.90, EZ 08.03.93). Die Ems-Zeitung berichtet: „Es seien kaum noch geeignete Räumlichkeiten für die Unterbringung aufzufinden“ (EZ 28.02.90). Aufgegriffen werden darüber hinaus Überbelegungen von Schulen und Kindergärten und der folgende Bedarf diese auszubauen (vgl. EZ 25.09.93, EZ 26.10.93; EZ 27.10.93, EZ 24.05.95, EZ 13.09.2000). Zudem werden Probleme auf Grund von Sprachschwierigkeiten in der Schule protokolliert (vgl. SG-Protokoll 15.09.92). Grundlegend werden Sprachbarrieren als „wesentlichste Hemmnisse für eine rasche Eingliederung in die Gesellschaft“ (EZ 03.01.94 vgl. auch EZ 03.01.94) beschrieben. Daraus wird geschlussfolgert, dass ohne Sprachkenntnisse die Menschen isoliert und abgegrenzt bleiben und sich Probleme zwischen Zuwanderer\*innen und der Aufnahmebevölkerung ergeben könnten (vgl. EZ 03.01.94). Weiterhin berichtet die Ems-Zeitung über fehlende Arbeitsplätze und Arbeitslosigkeit einhergehend mit hohen Sozialhilfeausgaben (vgl. SG-Protokoll 12.12.95, EZ 17.03.94, EZ 27.05.95, EZ 18.03.00).

Im Verlauf der Jahre thematisiert die Lokalredaktion über die besondere Problemgruppe der (Spät-)Aussiedlerjugendlichen (EZ 03.01.94, siehe auch EZ 13.01.95, EZ 19.07.97). Die Lokalzeitung greift Fragen der Grenzen der Belastbarkeit auf. So beispielsweise durch die Berichterstattung über einen Radiobeitrag mit der Frage: „Klein Moskau an Ems und Weser – Zuviel Hilfe für Aussiedler?“ (EZ 16.01.95). Es wird berichtet, dass seitens der lokalen Bevölkerung eine Überlastung durch Zuwanderungen wahrgenommen wird (ebd.). Auf Ebene der lokalen Bevölkerung sei laut Ems-Zeitung die „Toleranzgrenze erreicht [...], weil einheimische Eltern die Lernchancen ihrer Kinder verringert sehen“ (EZ 24.08.95).

Berichtet wird auch über die Sicht der (Spät-)Aussiedler\*innen auf die abgrenzende Haltung der lokalen Bevölkerung: „Diese Meinung hören Aussiedler hier manchmal. Es schmerzt nicht nur wegen der „Russen““ (EZ 18.03.2000). Nachdem über Auseinandersetzungen von Jugendlichen berichtet wird, resümiert die EZ, dass diese gleichmaßen von

Jugendlichen aus der „Aufnahmegesellschaft“ als auch der (Spät-)Aussiedler\*innen ausgingen. Es werden Sorgen der Generalisierung beschrieben (EZ 26.06.96).

### ***EU-Binnenmigration und begrenzte Arbeitsmigration***

Mit Beginn der Zuwanderung von Werksarbeitenden des lokalen Schlachthofes aus EU-Mitgliedstaaten wird beschrieben, dass diese von Wirtschaft und Gesellschaft gebraucht wird (vgl. EZ 24.12.13).

Die Zeitung beschreibt eine Gleichzeitigkeit von Problemen und Chancen: „Davon müsse die Bevölkerung, aber auch so manches Mitglied in der eigenen Partei erst noch überzeugt werden“ (EZ 24.12.13). Ende des Jahres 2012 wird im Lokalteil der Ems-Zeitung über Massenunterkünfte und problematische Wohnunterbringung von Werksarbeitenden aus Osteuropa, aufgrund von Hinweisen aus der Bevölkerung berichtet (vgl. EZ 01.12.12; EZ 20.12.12). Handlungsbedarf der kommunalen Ebene bezüglich Wohn-, Arbeits- und Lebensbedingungen wird vonseiten der Bevölkerung gefordert. Folgend greift die EZ auf, dass die Samtgemeinde die Vorwürfe zunächst dementiert und auf die Zuständigkeit des Landkreises verweist (vgl. EZ 01.12.12, EZ 24.12.12). Diskutiert wird zudem allgemein über die Abschaffung von Vertragsarbeit als prekäres Arbeitsverhältnis (vgl. EZ 20.11.14). Als zukünftige Herausforderung wird über die Integration der „ausländischen Mitbürger“ in der Samtgemeinde berichtet (EZ 06.06.14).

Als Reaktion auf die problematischen Wohn- und Lebensverhältnisse wurde der sogenannte *Sögeler Weg* (ausführlich dazu Kapitel 7.4.1) mit Zertifizierungs- und Regulationssystem für EU-Werksarbeitende in der Samtgemeinde zwischen Samtgemeinde, Schlachtbetrieb und Werkvertragsunternehmen entwickelt. Gleichzeitig hielt die Berichterstattung über Missstände an. So greift die Ems-Zeitung die Kritik der niedersächsischen Beratungsstelle für mobile Beschäftigte gegen einen Dienstleister des Schlachthofs auf, der Mitarbeitende trotz Krankheit zur Arbeit gezwungen habe (vgl. EZ 02.06.18). Als weitere Problematik wird über mangelnde Deutschkenntnisse von Kindern in der Schule (vgl. EZ 17.10.18) berichtet. Thematisiert werden zudem Fragen nach einer Parallelgesellschaft und Konsequenzen aus ebendieser. Der Neubau einer rumänisch-orthodoxen Kirche wird als Möglichkeit einer gegenseitigen Annäherung beschrieben (EZ 21.11.19).

### ***Fluchtmigration ab dem Jahr 2014***

Im Zuge der Zuweisung von Geflüchteten Menschen in der Untersuchungsgemeinde berichtet die Ems-Zeitung ab dem Jahr 2014 über grundlegende Herausforderungen. Diese werden vom Samtgemeindebürgermeister zu Problemen abgegrenzt: „Die Flüchtlingsthematik ist für uns keine Problematik, sondern eine Herausforderung“ (EZ 28.03.15).

Schwierigkeiten werden in einzelnen Themenbereichen bezüglich Wohnunterbringung und verfügbarem Wohnraum, aber auch durch Doppelstrukturen im hauptamtlichen Bereich beschrieben (EZ 24.10.15, Gemeindeprotokoll 01.07.15). Darüber hinaus wird über die mangelnde Ortsgebundenheit der insbesondere jungen und männlichen Geflüchteten berichtet, wodurch ehrenamtliche Betreuung erschwert und die Besetzung von Sprachkursen nur sehr gering ist (EZ 24.10.15).

Weiterhin greift die Ems-Zeitung die Perspektive ehrenamtlicher Akteur\*innen auf. Diese verwiesen im Jahr 2017 auf ein fehlendes „schlüssige[s] Gesamtkonzept“ des



Landkreises, durch wodurch Fragen der Zuständigkeit unbeantwortet blieben. Es wird zudem kritisiert, dass Sprachkurse vor Ort fehlen (EZ 10.01.17). In den Folgejahren werden keine weiteren Probleme thematisiert.

### **7.1.2 Definition und Träger von Verantwortung**

Anknüpfend an die beschriebenen Herausforderungen und Probleme auf örtlicher Ebene, werden nachfolgend Fragen der Verantwortungszuweisung in den Fokus gerückt. Es geht somit darum, wer, wie reagieren soll und welche Akteur\*innen schlussendlich auf lokaler Ebene Verantwortung übernehmen. Gegenüber den vorangegangenen dargestellten Problemen und Herausforderungen werden nun die Lösungsansätze und Fragen der Betroffenheit der kommunalen Ebene in den Fokus gerückt.

#### ***Flucht und Vertreibung nach 1945***

Der Begriff Verantwortung bzw. die Zuweisung von Verantwortung auf lokaler Ebene werden weder in der Berichterstattung der Ems-Zeitung noch in den Ratsbeschlüssen in Bezug auf die kommunale Ebene aufgegriffen und/oder dessen Übernahme diskutiert. Mit Hinzunahme der empirischen Arbeit von Izabela Mittwollen-Stefaniak (2013) zeigt sich eine Ausrichtung der Hilfestrukturen in den Handlungsfeldern Wohnen und Arbeit und damit Hilfestrukturen im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen (vgl. Mittwollen-Stefaniak 2013, S. 101–229).

Auch die EZ berichtet über weisungsbedingte Aufgaben insbesondere der Wohnunterbringung vor der Herausforderung des Wiederaufbaus der Gemeinde (vgl. EZ 09.12.59). Zudem wird über eine gewählte Kommission zur Regelung der Fragen des Flüchtlingswesens, welche sich „mit allen Fragen der Wohnunterbringung, der Unterbringung und Betreuung der Flüchtlinge [befasst]“ (Gemeindeprotokoll 19.12.45, siehe auch Gemeindeprotokoll 07.07.48) berichtet. Auch wurde ein örtlicher Flüchtlingsbetreuer einbezogen (vgl. Gemeindeprotokoll 23.09.46).

Verantwortungsübernahme zeigt sich über die pflicht- und weisungsbedingten Aufgaben der Gemeinde in Aktivitäten des *Zentralverbandes der Vertriebenen Deutschen* (folgend *ZvD*). So wird über Monatsversammlungen berichtet, welche die Aufgaben als allgemein benannte Verpflichtungen für Aufgaben, die die soziale Ordnung und den Frieden vor Ort betreffen, beschrieben (vgl. EZ 23.02.51).

Insgesamt zeigt sich eine Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene durch weisungsbedingte und Pflichtaufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Diese wird durch Aufgabenwahrnehmungen des BvD- und ZVD-Ortsverbandes als Interessenvertretungen und Unterstützung vor Ort ergänzt. Diese orientiert sich an den Zielsetzungen der Verbände auf Bundesebene.

#### ***Fluchtmigration der späten 1970er-Jahre***

Hinsichtlich der etwa 30 Jahre später beginnenden Zuweisung von geflüchteten Menschen wird im Lokalteil der Ems-Zeitung über Verantwortung bezüglich Wohnungsbeschaffung und finanzieller Unterstützung im Rahmen von Pflicht- und weisungsbedingten Aufgaben der Samtgemeinde berichtet (EZ 12.08.78).

Infolge weiterer Zuweisungen greift die Lokalredaktion die Verantwortungszuweisung der Samtgemeinde auf die bundesdeutsche Ebene auf. Abgeleitet aus dem vor Ort wahrgenommenen „Asylmissbrauch“ (u.A. EZ 14.09.91, EZ 27.09.91) und zu hohen Zuwanderungszahlen werden entgegenwirkende gesetzliche Maßnahmen gefordert (vgl. EZ 14.09.91, EZ 27.09.91, EZ 23.10.92). Dies zeigt sich auch im Protokoll der Ratsbeschlüsse, in denen festgehalten wird, dass die Aufnahme einer größeren Anzahl von Geflüchteten in der Gemeinde nicht befürwortet wird (Gemeindeprotokoll 26.02.92, vgl. Gemeindeprotokoll 08.12.92). Zudem wird über die Notwendigkeit der Begrenzung der Zuwanderung berichtet, um „[...] der gefährlich anwachsenden Ausländerfeindlichkeit wirksam zu begegnen“ (EZ 14.09.91). Weiterhin wird über Fragen der Verantwortungsteilung der Mitgliedsgemeinden hinsichtlich der Aufnahme von Geflüchteten berichtet, damit „nicht Sögel allein die Last [trägt]“ (EZ 17.09.1992).

Bezüglich ehrenamtlicher Aktivitäten berichtet die Lokalredaktion über die Vereinbarkeit des christlichen Glaubens und dem Umgang mit Geflüchteten anhand einer Veranstaltung der *Kolpingsfamilie Sögel/Stavern* (vgl. EZ 15.11.91, EZ 07.12.91). Über die Veranstaltung wird berichtet, dass der Pater dazu aufforderte, „Asylsuchende wie Gäste [...] zu behandeln“ (EZ 07.12.91) und die Caritas um ehrenamtliche Unterstützung gebeten hatte (EZ 07.12.91). Berichtet wird in der Folge über die Initiierung des „Arbeitskreises Hilfe für Ausländer“, welcher sich zum Ziel setzte bei der Verbesserung der Lebenssituation der Geflüchteten zu unterstützen sowie „den Asylbewerbern eine humane Aufnahme zu sichern und den Frieden vor Ort zu erhalten“ (EZ 01.09.92, vgl. EZ 16.01.92, EZ 23.10.92, EZ 07.12.92).

In der Berichterstattung wird insgesamt dargelegt, dass die Kommune wie auch in der vergangenen Zuwanderungsphase Pflicht- und weisungsbedingte Aufgaben umsetzt. Hilfestrukturen werden aus einer katholischen/christlichen Motivation heraus durch den ehrenamtlichen Arbeitskreis bereitgestellt. Zusätzlich kommen durch Bildungsinstitutionen und einen Mitarbeiter eines lokalen Wohlfahrtsverbandes intermediäre Akteure mit jeweils eigenen Zielrichtungen hinzu.

### ***(Spät-)Aussiedler\*innen***

Anfang der 1990er-Jahre beginnt die Berichterstattung zur Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen. Diese wird gegenüber der Fluchtmigration zum Ende der 1970er-Jahre einerseits als ähnlich, andererseits als „ungleiche Lastenverteilung“ (EZ 08.12.95) im Vergleich zu anderen Kommunen in Deutschland dokumentiert.

Bezüglich der Aufgabenteilung wird im Gemeinderatsprotokoll festgehalten, dass „die Gemeinde gefordert ist, die hohe Arbeitslosigkeit in den Aussiedlerfamilien zu bekämpfen“ (Gemeindeprotokoll 13.12.93). In der EZ wird nachfolgend über Forderungen und Appelle an die Bundesregierung berichtet, die sich der gesamtstaatlichen Verantwortung durch „[f]inanzielle Unterstützung [...] für Sprachförderung, berufliche Qualifikation sowie Aufwendungen für den Lebensunterhalt (Sozialhilfe) und Daseinsvorsorge“ (EZ 08.12.95, siehe auch EZ 17.08.95, EZ 27.12.95) stellen solle. Daran anknüpfend wird mehrfach von der Ems-Zeitung aufgegriffen, dass die Samtgemeinde nicht allein Aufgaben der Integration und deren Finanzierung tragen könne und daher an die Bundesebene appelliert (vgl. EZ 17.03.94, EZ 27.12.95, EZ 12.01.96). Gleichzeitig wird über die



Gemeinde ermöglicht. Zudem wird Verantwortung an den ehrenamtlichen „Arbeitskreis Hilfe für Ausländer und Aussiedler“ übergeben. Dieser kann vergangene Erfahrungen und Kontakte beispielsweise zu den Bildungsinstitutionen weiter nutzen. Durch den Übergang in das hauptamtliche Projekt zeigt sich ein Rückgang der freiwilligen Aktivitäten der Ehrenamtlichen hin zu Zielsetzungen der freien Wohlfahrtspflege.

### ***EU-Binnenmigration und begrenzte Arbeitsmigration***

Zunächst greift das Gemeindeprotokoll aus dem Jahr 2007 die Warnung vor Stigmatisierung von Werksarbeiten durch integrative Angebote im Gemeindeprotokoll auf, da „keinerlei Probleme [...] aufgetreten seien“ (Gemeinderatsprotokoll 06.02.07). Einige Tage später wird in der Ems-Zeitung darüber berichtet, dass der Gemeinderat um Anregungen aus der Bevölkerung bitte, um die Beschäftigten des Schlachthofes in das Gemeindeleben einzubinden (EZ 08.02.07).

Nachdem im Lokalteil auf Hinweise lokaler Anwohner\*innen über Missstände bezüglich Wohnunterbringung in der Ems-Zeitung wiederholt berichtet wird, folgt auf Anfrage an die Samtgemeinde zunächst eine Abweisung der Verantwortung mit Verweis auf die „Verantwortung der Landkreisebene als Kontrollorgan“ (EZ 24.12.12).

Nach Berichterstattungen über Prüfungen des Landkreises auf Ortsebene und weiteren Beanstandungen an die Landkreisebene folgte der sogenannte *Sögeler Weg* als Übernahme von Aufgaben auf Samtgemeindeebene. Dieser stellte eine Vereinbarung zu Wohn- und Lebensumständen der Werksarbeitenden zwischen Samtgemeinde, dem Schlachtunternehmen und Subunternehmen dar (vgl. Kap. 6.2.3). Die Lokalredaktion greift auf, dass die Samtgemeinde infolgedessen zuständig ist, Wohnungen zu zertifizieren und integrative Angebote durch Abgaben der Unternehmen an die Gemeinde zu finanzieren. Auch sei sie dafür zuständig, die Einhaltung von Verpflichtungen zu überprüfen (vgl. EZ 15.05.13). Als Begründung greift die Lokalredaktion auf, dass ein steuerndes Eingreifen der Samtgemeinde durch starken Wachstums des Schlachtbetriebes notwendig sei (vgl. EZ 18.05.13). Diesbezüglich wird auch über die Unterstützung der Gemeinde zur Expansion des Unternehmens berichtet, woraus der Bedarf an das Unternehmen abgeleitet wird, sich „der gesellschaftlichen Aufgabe im Bemühen um die Werkvertragsbeschäftigten [zu] stellen“ (EZ 18.05.13). Im weiteren Verlauf folgen Berichte über Kritik und Uneinigkeit über Werkverträge, einhergehend mit Fragen des Bedarfs des *Sögeler Weges*, der die prekären Arbeitssituationen durch Werksarbeit unterstützt (u.a. EZ 04.11.17). Es wird im Gemeinderatsprotokoll aufgegriffen, dass sich das Unternehmen „als nicht rechtlich verantwortlich für diese Probleme sieht und auch keine Möglichkeiten der Einflussnahme auf interne Vertragsverhältnisse habe“ (Gemeinderatsbeschluss 02.04.2019).

Über den *Sögeler Weg* hinaus wird über Integrationsangebote berichtet, die „die Chance eröffne[n], auf dem Hümmling einen neuen Lebensmittelpunkt zu finden“ (EZ 18.05.13). Es wird eine Offenheit der Gemeinde, Neubürger\*innen aufzunehmen thematisiert, durch welche Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe beschrieben werden (EZ 06.08.13, EZ 31.12.13). Zudem wird darüber berichtet, dass daran gearbeitet werde, EU-Bürger\*innen „zu einem Baustein unserer Gesellschaft werden zu lassen“ (EZ 30.05.14). Weiterhin wird im Gemeindeprotokoll über die Aufgabe von Gemeinde und Bevölkerung berichtet,

sich für Werksarbeitende zu öffnen und ihnen dadurch „eine neue Heimat zu schaffen“ (Gemeindeprotokoll 20.2.2019). Dies sei durch unterstützende Sprachangebote und Möglichkeiten der Teilhabe in lokalen Institutionen zu schaffen (ebd.). Zudem berichtet die Ems-Zeitung über eine Unterstützung der Schulen durch Nachmittagskräfte seitens der Samtgemeinde (vgl. EZ 17.10.18). Dokumentiert wird darüber hinaus, dass das Ehrenamt aufgerufen wird, im ehrenamtlichen Mutterzentrum auch Eltern aus osteuropäischen Herkunftsländern stärker einzubeziehen (vgl. EZ 26.02.14). Weiterhin wird zur Eigenverantwortung der EU-Migrant\*innen als auch der aufnehmenden Bevölkerung in der Ems-Zeitung aufgerufen: „Das muss von den Menschen ausgehen – aus beiden Welten“ (EZ 30.05.14).

Insgesamt zeigt sich eine aktive Aufgabenwahrnehmung der Samtgemeinde auf Druck der lokalen Öffentlichkeit, welcher zu Verantwortungsübernahme als Kontrollorgan und Steuerung der Kooperationsvereinbarung der unterschiedlichen hauptamtlichen Akteur\*innen führt. Gegenüber der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen zeigen sich aufgrund der anders gestalteten und neuen Herausforderungen kaum Ähnlichkeiten oder Anknüpfungspunkte. Es findet sich kaum ehrenamtliches Engagement in der Berichterstattung wider.

### ***Fluchtmigration ab 2014***

Die Berichterstattung zur Zuwanderung von Geflüchteten ab dem Jahr 2014 greift einen aktiven Umgang mit Migration seitens der Kommune auf.

Die Verantwortungsübernahme der kommunalen Ebene wird darin beschrieben, dass diese moderierend und koordinierend eingreift. Die Ems-Zeitung berichtet zunächst über eine Übertragung von Verantwortung des Landkreises auf die Gemeinden und Samtgemeinden dahingehend, dass diese die Unterbringung geflüchteter Menschen steuern. Dies solle immer in Abstimmung mit dem Landkreis erfolgen (EZ 15.12.14, EZ 08.10.15). Dies wird in der EZ dadurch begründet, dass „die Verantwortlichen vor Ort [sitzen]“ (EZ 08.10.15) und somit Bedarfe der Versorgung am besten überblicken können. Zudem wird Verantwortung auf Ebene größerer Orte bzw. Samtgemeindeebene forciert, um kleine Dörfer und Gemeinden zu entlasten (vgl. EZ 15.12.14; EZ 22.07.15). Bezüglich des Flüchtlingsbeauftragten als Teil der Samtgemeindeverwaltung wird die Verantwortung dahingehend beschrieben, dass dieser „für die allgemeine Sozialarbeit, für die Hilfestellung und Beratung der Flüchtlinge als auch für die Koordinierung des Einsatzes der ehrenamtlich tätigen Personen verantwortlich [ist]“ (EZ 29.10.15). Es wird beschrieben, dass die Gemeinde dafür zuständig ist Geflüchtete zu begrüßen, unterzubringen und zu versorgen, jedoch an den Rahmenbedingungen der Zuweisungen nichts verändern kann (EZ 21.01.16). Als Grenze zwischen Verantwortung der Bürger\*innen und Behörden werden „Recht und Ordnung“ (EZ 21.01.16) als alleinige Zuständigkeit der Behörden benannt.

In der Ems-Zeitung wird über die Verantwortung der Gemeinde hinaus an die Bürger\*innen appelliert:

*„Integration ist ein aktiver Prozess, der nicht ohne das Handeln des Einzelnen funktioniert. Da sollten alle anpacken. Die ehrenamtlichen Initiativen in der Region sind bereits*

*beeindruckend. Wichtig ist nun, das Engagement auch weiterhin mit offenem Herzen voranzubringen. Es wird sich lohnen.“ (EZ 19.08.16)*

Zudem wird in der Ems-Zeitung die Perspektive der katholischen Kirche auf ehrenamtliches Engagement einbezogen. Bürger\*innen seien als „Mitmenschen und Christen [...] in der Pflicht, den Flüchtlingen nachhaltig zu helfen“ (EZ 29.10.15). Verantwortung wird über die christliche Konfession als Demonstration christlicher Grundhaltung begründet (EZ 08.06.16, EZ 05.12.16). Anknüpfend an die Verantwortungsübernahme lokalen Engagements wird auch über die individuelle Aufgabe der Geflüchteten, sich zu integrieren, berichtet (vgl. EZ 05.12.16).

In den Folgejahren berichtete die Ems-Zeitung über neue Aufgaben der Koordination von Aufgaben durch die Samtgemeinde. Durch ab dem Jahr 2015 hinzukommende Projekte der freien Wohlfahrtspflege von Kolping und Caritas, die hauptamtlich in der Flüchtlingssozialarbeit tätig wurden, ergab sich laut EZ der Bedarf, die Aufgabenwahrnehmung zu koordinieren (vgl. EZ 18.03.15). Beschrieben Doppelstrukturen innerhalb der Wohlfahrtsverbände und überschneidende Aufgabenbereiche des Willkommensbüros der Gemeinden wurden auf Initiative der Gemeinde durch eine hauptamtliche Kooperationsvereinbarung gelöst (EZ 18.03.17). Als weitere Folge diente die Kooperationsvereinbarung dazu, eine übersichtliche Struktur für die Ehrenamtlichen zu bilden (ebd.).

Im zeitlichen Verlauf zeigt sich eine Veränderung der Zielsetzungen der Samtgemeinde. Es wird beschrieben, dass sich die Aufgaben von der Aufnahme durch Unterbringung und Sprache hin zu Unterstützung des Ankommens wandeln (vgl. EZ 24.01.19). Der Fokus verschiebt sich stärker auf Fragen der Arbeitsaufnahme sowie Aus- und Weiterbildungen.

Insgesamt zeigt sich eine zunehmend hohe Akteursvielfalt im Bereich Hilfestrukturen. Diesbezüglich nimmt insbesondere die Samtgemeindeebene durch die Kooperationsvereinbarung und die Steuerung und Unterstützung haupt- und ehrenamtlicher Arbeitskreise mittels Flüchtlingsbeauftragten verstärkt steuernde Aufgaben wahr. Es deutet sich im zeitlichen Wandel eine Ausrichtung der Hilfestrukturen vom Willkommenheißen der Gemeinde zum Schritt des Ankommens durch unterstützende Aktivitäten bei der Arbeits- und Ausbildungsaufnahme an.

### **7.1.3 Zusammenfassung**

Insgesamt zeigen sich bezüglich der Probleme und Herausforderungen deutliche Unterschiede, aber auch Überschneidungen. So sind beispielsweise die Problematiken nach 1945 in den Kontext des Kriegsgeschehens des Nationalsozialismus einhergehend mit Zerstörung lokalen Wohnraums und schwierigen Lebens- und Arbeitsbedingungen zu sehen. Es zeigen sich jeweils spezifische Herausforderungen und Handlungsfelder bezüglich der unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen und -phasen und der sozioökonomischen Bedingungen der Zuwanderung sowie den rechtlichen Rahmenbedingungen. Gleichzeitig sind aber auch Ähnlichkeiten mit Blick auf die Integrationsbereiche zu identifizieren. So wird darüber berichtet, dass sich Fragen der Organisation und Zuständigkeit für Wohnunterbringung, Spracherwerb, Gesellschaft und Kennenlernen, Schule, aber auch Bildung und Arbeit wiederholen.

Angelehnt an die unterschiedlichen Probleme und Herausforderungen auf lokaler Ebene zeigt sich ein Wandel des kommunalen Verständnisses vom Umgang mit Migration. Dieser ist gekennzeichnet durch eine Nicht-Thematisierung bei Vertriebenen und Flüchtlingen über eine Abweisung der Aufgabe auf die Bundesebene bei der Migration Geflüchteter sowie zunächst auch bei den (Spät-)Aussiedler\*innen. Bezüglich der Verantwortungsübernahme und dem Verantwortungsverständnis wird die Lösung von Problemen und Herausforderungen zunächst an höhere administrative Ebenen sowie an Zuwanderer\*innen selbst adressiert. Die Verantwortungsübernahme wird eher passiv im Rahmen weisungsbedingter und Pflichtaufgaben gesehen. So entwickelt sie sich hin zu einem offensiveren Aufgabenverständnis bezüglich der Gestaltung und Steuerung des Umgangs mit EU-Binnenmigrant\*innen und begrenzter Arbeitsmigration. Diese offensive Aufgabenwahrnehmung erhöht sich in ihrer Komplexität durch das Hinzukommen öffentlicher und privater Akteur\*innen im Umgang mit Geflüchteten ab dem Jahr 2014.

## **7.2 Lokale Governance im Umgang mit Migration: Akteur\*innen und Akteurskonstellationen**

Anschließend an die Darstellung der Berichterstattung zu Herausforderungen und Problemen sowie Verständnis und Zielsetzungen und damit Handlungsorientierungen im kommunalen Umgang mit Migration sollen im Folgenden Akteure und Akteurskonstellationen in den Blick genommen werden. Diese werden in die Bereiche Politik/Verwaltung, zivilgesellschaftliche und intermediäre Akteure sowie lokale Unternehmen unterteilt und im zeitlichen Verlauf dargestellt. Hierzu werden die Analysekategorien des akteurzentrierten Institutionalismus: Akteur mit Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen und Akteurskonstellationen mit Interaktionsformen und -orientierungen als deskriptive Grundlage zur Orientierung in den Kapiteln genutzt. Diese dienen der Einordnung der unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit im zeitlichen Verlauf jedoch, nicht der konkreten Analyse von getroffenen Entscheidungen.

Diesbezüglich werden zunächst die Berichterstattung zu umgesetzten Hilfestrukturen kollektiver Akteure im zeitlichen Verlauf und anschließend Formen der Zusammenarbeit und Kooperation aufgegriffen.

### **7.2.1 Kollektive Akteure: Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen**

Nachfolgend werden die Berichterstattung aus Ems-Zeitung, Ratsbeschlüssen und Forschungsliteratur zu kollektiven Akteuren und ihre Aktivitäten bezüglich Hilfestrukturen im Umgang mit Migration im zeitlichen Wandel dargestellt. Nach einem deskriptiven Abschnitt folgen jeweils für die Zuwanderungsgruppen Hinweise auf die aus dem akteurzentrierten Institutionalismus entlehnten analytischen Kategorien Handlungsorientierung und Handlungsressourcen. Diese dienen ersten Orientierungen für die folgenden Interviews.

#### ***Flucht und Vertreibung nach 1945***

Zentrale Akteure bezüglich Aktivitäten im Bereich von Hilfestrukturen und deren Organisation lassen sich in die Bereiche Politik und Verwaltung und in die ehrenamtlichen Ortsverbände des *Bundes der Vertriebenen Deutschen* (BvD) beziehungsweise dessen Vorläufer dem *Zentralverband der vertriebenen Deutschen* (ZvD), unterteilen.

Die Ausrichtung des Umgangs mit Vertriebenen und Flüchtlingen auf kommunaler Ebene ist nach dem Jahr 1945 geprägt durch weisungsbedingte und Pflichtaufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Zentrale Themen waren einerseits die Wohnunterbringung und andererseits die Erhebung von Bedarfen durch Beteiligungsgremien. So wird in der Studie von Mittwollen-Stefaniak (2013) aufgegriffen, dass auf Weisung der Bundesebene Ortsflüchtlingsbetreuer eingesetzt wurden (Mittwollen-Stefaniak 2013, S. 62). Darüber hinaus sollten Flüchtlingsvertreter\*innen in den zuständigen Ausschüssen beteiligt werden (ebd.) Dies spiegelt sich auch in den Gemeindeprotokollen wider, so wurden eine Kommission zur Regelung von Fragen des Flüchtlingswesens bezüglich Wohnunterbringung und Betreuung der Flüchtlinge und Vertriebenen sowie ein Gemeindeflüchtlingsbetreuer<sup>31</sup> eingesetzt (Gemeindeprotokoll 19.12.45, siehe auch Gemeindeprotokoll 23.09.46, Gemeindeprotokoll 07.07.48).

Seitens der Ems-Zeitung wurde bis Mitte des Jahres 1953 über Aktivitäten der Ortsgruppe des *Zentralverbandes der vertriebenen Deutschen (ZvD)* und in den Folgejahren über Aktivitäten des *Bundes der vertriebenen Deutschen (BvD)* als Träger der Selbstorganisation von Vertriebenen und Flüchtlingen berichtet. Die Interessenvertretungen umfassten ein breites Spektrum von Beratung über Information, politische Interessenvertretung bis hin zu Freizeitaktivitäten und Begegnungsangeboten zwischen Einheimischen und Vertriebenen (vgl. u.a. für den ZvD: EZ 17.11.50, EZ 23.02.51; BvD: EZ 19.06.53). Es wurde insbesondere darüber berichtet, dass Treffen zur Aufklärung und Information über das Bundesvertriebenengesetz, teilweise in Zusammenarbeit mit den überörtlichen Verbänden,<sup>32</sup> durchgeführt wurden (vgl. u.a. ZvD: 12.06.52, BvD: EZ 25.09.53, EZ 27.01.54, EZ 08.01.55). Zudem wird über einzelne gesellschaftliche Veranstaltungen des Heimatvereins berichtet (EZ 29.01.52, EZ 03.12.55).

Die Handlungsorientierungen der zentralen Akteure Politik und Verwaltung sowie dem ZvD und BvD lassen sich aus der institutionellen Verankerung ableiten. Hinweise über individuelle Motive der Verantwortungsübernahme konnten aus den Dokumenten nicht abgeleitet werden. So setzte die Gemeinde nach dem Kenntnisstand der ausgewerteten Dokumente pflicht- und weisungsbedingte Aufgaben nach institutionellen Vorgaben der Bundesebene um. Über individuelle Ausrichtung des BvD- bzw. ZvD-Ortsverbandes wird nicht berichtet, sodass auch hier eine Umsetzung nach den institutionellen Regeln der Bundesverbände unterstellt wird. Angelehnt an die Bundesverbände als Interessenverband lassen sich Standardinteressen als Autonomiesicherung und Interessenvertretung der von Flucht, Vertreibung und Aussiedlung betroffenen Deutschen unterstellen. Bezüglich der Handlungsressourcen zeigt sich, dass die finanziellen Ressourcen der kommunalen Ebene infolge des Zweiten Weltkrieges eingeschränkt waren. Tätigkeiten bezogen sich auf pflicht- und weisungsbedingte Aufgaben. Die Ortsverbände des ZvD und BvD wiesen hingegen personelle und finanzielle Ressourcen sowie hohe Mitgliederzahlen auf. Es konnte eine Vielzahl ehrenamtlicher Beratungsleistungen durchgeführt werden.

---

<sup>31</sup> Bis zum Jahr 1948, wo dieser auf die Kreisebene verlagert wurde.

<sup>32</sup> So beispielsweise eine Veranstaltung mit dem Kreisgeschäftsführer des BvD zum Flüchtlingsgesetz, Umsiedlung und dem sozialen Wohnungsbau (vgl. EZ 03.07.53).



Dokumentiert wurde auch der Zugang zu Ressourcen über die überörtlichen und bundesweiten Verbände und Institutionen.

### ***Fluchtmigration der späten 1970er-Jahre***

Grundlegend wurde in den unterschiedlichen Dokumenten bezüglich der Zuwanderung von Geflüchteten der späten 1970er Jahre in der Samtgemeinde darüber berichtet, dass Aufgaben zum einen durch die öffentliche Hand als auch durch einen ehrenamtlichen Arbeitskreis umgesetzt wurden.

Die Ems-Zeitung berichtet über Aktivitäten der Samtgemeinde hinsichtlich Wohnunterbringung und Sammlung von Hausrat und Einrichtungsgegenständen und Informationsveranstaltungen zu Asylrecht und institutionellen Rahmenbedingungen (vgl. EZ 06.07.78, EZ 02.02.79, EZ 12.04.79, EZ 19.12.89). Zudem werden vonseiten der Ems-Zeitung die Grenzen der kommunalen Ressourcen, sowie Forderungen zu gesetzlichen Anpassungen der Rahmenbedingungen an die Landes- und Bundespolitik aufgegriffen. (vgl. EZ 23.10.92).

Ein aus der katholischen Kirche hervorgegangener Arbeitskreis *Hilfe für Ausländer* setzte laut Berichterstattung neben der Gemeinde Hilfsstrukturen um. Die Ziele des Arbeitskreises werden als humane Aufnahme und die Sicherung des Friedens vor Ort beschrieben (EZ 01.09.92). Als Gründe für diese Aktivitäten greift die Ems-Zeitung Verantwortungsübernahme vor dem Hintergrund des katholischen Glaubens, aber auch positive Erfahrungen innerhalb des Arbeitskreises auf (vgl. EZ 08.07.93). So habe sich der Arbeitskreis nach einem Aufruf der katholischen Kirche gegründet. Es wird ein Appell, sich zu engagieren dokumentiert: „Wer das Kolpingprogramm wirklich ernst nehme, werde sich der Aufforderung, hilfesuchenden Ausländern zu helfen, nicht verschließen“ (EZ 07.12.91). Umgesetzt wurden von dem etwa 25 Personen umfassenden Arbeitskreis laut Berichterstattung die Bereitstellung sachlicher Informationen sowie Hilfsangebote im Rahmen von Hausaufgabenhilfe, Sprachkurs für Alltagssituationen, Patenschaften, Möbellager und Veranstaltungen zum Entgegenreten gegen Ausländerfeindlichkeit (u.a. EZ 18.12.91, EZ 23.03.1992, EZ 12.01.93, EZ 08.07.93). Es wurde berichtet, dass die Samtgemeinde die Arbeit durch Informationsweitergabe unterstützt habe (u.a. EZ 16.01.92).

Als weitere Akteure finden ein lokaler Caritasmitarbeiter, der bezüglich der Information des ehrenamtlichen AK benannt wird, sowie die lokale Bildungsinstitution Marstall Clemenswerth, die Räumlichkeiten und Weiterbildungsformate für haupt- und ehrenamtlich Tätige der Flüchtlingsarbeit anbot, Beachtung (vgl. EZ 16.01.92, EZ 10.02.92, EZ 09.03.92). Dokumentiert werden von der Lokalredaktion auch Aktivitäten des Katholischen Bildungswerkes (KEB), welches Sprachkurse sowie Informationen zum Asylrecht in Deutschland anbot (vgl. u.a. EZ 19.01.89).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass gegenüber der vorherigen Zuwanderungsphase eine Zunahme hauptamtlicher Akteure dokumentiert wurde. Neben hauptamtlichen kommunalen Organisationen sowie den lokalen Bildungsinstitutionen kam der ehrenamtliche „Arbeitskreis Hilfe für Ausländer“ hinzu. Dieser ist am ehesten dem Akteurstyp eines Klubs zuzuordnen, welcher sich eigene Ziele gesetzt hat, jedoch soweit dokumentiert ohne verbindliche Regelungen arbeitet. Mit Blick auf die Handlungsorientierungen der

Akteure lässt sich für die hauptamtlichen Akteure über institutionelle Aufgabenbearbeitung hinaus auf Basis der Dokumente keine Aussage treffen, da pflicht- und weisungsbedingte Aufgaben übernommen wurden sowie ein staatlich gefördertes Projekt umgesetzt wurde. Für den ehrenamtlichen Arbeitskreis lassen sich Hinweise auf eigens entwickelte institutionelle Regelungen vor dem Hintergrund des katholischen Glaubens mit dem Ziel, eine humane Aufnahme und die Sicherung des Friedens vor Ort zu sichern, ableiten. Wie auch in der vorangegangenen Zuwanderungsphase lassen sich begrenzte Handlungsressourcen der Gemeinde und Aufgabenwahrnehmungen im Rahmen pflicht- und weisungsbedingter Aufgaben ableiten. Vonseiten des zivilgesellschaftlichen Engagements hingegen zeigen sich Hinweise auf vielfältige persönliche und finanzielle Ressourcen. Diese zeigen sich in der Bereitstellung und Organisation von Hilfestrukturen und -angeboten sowie individuellen Ressourcen der Mitglieder, beispielsweise durch berufliche Kompetenzen und individuelle Beziehungsnetzwerke.

### *(Spät-)Aussiedler\*innen*

Hinsichtlich der Berichterstattung zu Akteuren innerhalb der Zuwanderungsphase der (Spät-)Aussiedler\*innen wird zunächst über die Anknüpfung an den ehrenamtlichen Arbeitskreis für Geflüchtete in der 1980er-Jahren berichtet. Anschließend verschiebt sich der Fokus der Berichte auf eine zunehmende Professionalisierung durch den Übergang des ehrenamtlichen Engagements in ein hauptamtlich befristetes Projekt der freien Wohlfahrtspflege.

Kommunale Aufgabenwahrnehmungen der Samtgemeinde und Gemeinde beginnen im Jahr 1976 mit der Organisation von Kleidungs- und Einrichtungsgegenständen für ankommende „Aussiedlerfamilien“ (vgl. EZ 13.03.76, EZ 08.02.78). Zudem wird über gemeinsame Informationsveranstaltungen der politischen Gemeinde mit dem Landkreis zur Aufklärung über Situation und Hintergründe der Aussiedler\*innen in der Gemeinde berichtet (ebd.). Durch Wohnunterbringung und Zahlung sozialer Leistungen werden insbesondere weisungsbedingte und Pflichtaufgaben der kommunalen Ebene wahrgenommen. Im Gemeindeprotokoll wird für die Zusammenarbeit mit dem Ehrenamt festgehalten, dass Aufgaben an den „Arbeitskreis für Ausländer und Aussiedler“ übergeben wurden: „Der Arbeitskreis möge Möglichkeiten ausarbeiten, wie die Gemeinde die Integration der Sögeler Aussiedler im nächsten Jahr forcieren kann“ (Gemeindeprotokoll 13.12.93).

Bezüglich des ehrenamtlichen Engagements berichtet die Ems-Zeitung insbesondere über Aktivitäten der Kirchengemeinden. Neben Aktivitäten der evangelischen Kirchengemeinde, die laut Lokalredaktion Räumlichkeiten für Jugendliche bereitstellte und Begegnungsabende veranstaltete (vgl. EZ 23.12.96, EZ 15.12.1997), wurde insbesondere über den „Arbeitskreis Ausländer und Aussiedler“ berichtet. Dieser war aus dem im vorangegangenen Abschnitt dargestellten „Arbeitskreis Ausländer“ aus der katholischen Kirche hervorgegangen und benannte sich 1994 aufgrund seiner Ausweitung auf Aktivitäten für (Spät-)Aussiedler\*innen in „Arbeitskreis Hilfe für Ausländer und Aussiedler“ um. Berichtet wird darüber, dass dieser an Kontakte und Erfahrungen aus den vergangenen Hilfsangeboten anknüpfen konnte (EZ 01.03.93). So wird über einen Sprachkurs für Alltagssituationen, die Einrichtung einer Kleiderkammer mit Möbellager, Patenschaften zur

persönlichen Betreuung, Unterstützung bei Arbeitsvermittlung, Erfahrungsaustausch und Weiterbildungsangebote für den Arbeitskreis, aber auch für (Spät-)Aussiedler\*innen, geschrieben (vgl. EZ 01.03.93; EZ 08.07.93, EZ 28.02.94; EZ 10.01.96). Darüber hinaus berichtet die Lokalredaktion über Informationsveranstaltungen für (Spät-)Aussiedler\*innen und Bürger\*innen, teils gemeinsam mit der Gemeinde und Angebote für Jugendliche, wie einen Jugendraum und Sportangebote für Mädchen (vgl. EZ 28.02.94, EZ 17.03.94, EZ 28.02.94). Zudem wird geschrieben, dass der Arbeitskreis Selbstorganisation unterstützt habe, indem er beispielsweise einen Gedankenaustausch mit Aussiedlerfrauen anregte, aus dem ein selbst organisierter Austausch hervorging (vgl. EZ 17.03.94). Auch über Begegnungsangebote und vertrauensbildende Maßnahmen wird berichtet (vgl. EZ 26.06.96). Die Aktivitäten wurden schlussendlich durch Förderung eines hauptamtlichen Projekts im Jahr 1998 eingestellt (vgl. EZ 31.03.1998).

Der vorangegangene angedeutete Übergang des ehrenamtlichen Arbeitskreises in eine hauptamtliche Struktur vollzog sich unter der Trägerschaft der Katholischen Erwachsenenbildung (KEB)<sup>33</sup>. Dieser sollte als räumlichen Schwerpunkt die Samtgemeinde in den Blick nehmen sowie eine multiplikatorische Wirkung über die Samtgemeinde hinaus entwickeln. Unter dem Projekttitel *Miteinander leben lernen (MLL)* berichtet die Lokalredaktion darüber, dass die Samtgemeinde als Kooperationspartner mitwirkte (EZ 23.03.98). Die Lokalredaktion greift auf, dass zwei zuvor im Arbeitskreis ehrenamtlich Tätige aufgrund ihrer Vorerfahrungen eingestellt wurden (vgl. EZ 23.03.98). Aktivitäten werden mit Integrationsarbeit im Allgemeinen und Begegnungsangeboten beschrieben (EZ 04.02.99). Im Detail wird über Aktivitäten des Projektes bezüglich Begegnungsangeboten mit Einrichtung eines Treffpunktes, Alltagshilfen durch Beratung und Information und Sprachkurse für den Alltag berichtet (vgl. EZ 10.06.98, EZ 23.03.98, EZ 30.03.99, EZ 08.04.99, EZ 04.09.00). Zudem werden themenzentrierte Austauschformate beispielsweise zu Erziehungsfragen oder Gesundheitsvorsorge bei Kindern thematisiert (vgl. EZ 08.10.98, EZ 03.05.00, EZ 20.05.00). Auch Selbstorganisation sollte durch das Projekt angeregt werden, was in einen ehrenamtlichen Arbeitskreis mit zunehmendem ehrenamtlichen Engagement von Aussiedlern mündete (vgl. EZ 30.03.99, EZ 13.02.99).

Nach der dreijährigen Förderung ging das Projekt im Jahr 2000 in ein auf jugendliche (Spät-)Aussiedler\*innen ausgerichtetes Projekt in Zusammenarbeit mit der Gemeinde Sögel und den örtlichen Jugendträgern über (vgl. EZ 20.12.00, EZ 15.06.01). Als Ziel des Projekts *„Mach mit – Integrationsarbeit mit jugendlichen Aussiedlern“* griff die *Ems-Zeitung* die soziale und gesellschaftliche Integration jugendlicher (Spät-)Aussiedler\*innen auf, welche durch Freizeit- und Kursangebote, aber auch Begegnung mit einheimischen Jugendlichen erreicht werden sollte. Eingerichtet wurden beispielsweise ein Internetcafé mit Computerschulungsprogrammen, Disco, Tanzshow sowie ein Schreibwettbewerb mit Ausstellung (vgl. u. a. EZ 15.06.01, 22.12.01, 08.05.02, 15.06.02, 18.01.03). Zudem gab es seit dem Jahr 2001 Berichte in der EZ über den in Sögel ansässigen *Kolping-Jugendmigrationsdienst*, welcher Beratungs- und Freizeitangebote für junge

---

<sup>33</sup> Geschäftsstelle der Katholischen Erwachsenenbildung Aschendorf-Hümmling e.V., in der insgesamt zehn Personen beschäftigt seien. Mit 500 Veranstaltungen im Jahresdurchschnitt, davon ca. ein Drittel allein in der Gemeinde Sögel, habe sich die KEB in Sögel zum Zentrum der Erwachsenenbildung, im Bereich Gemeinwohl orientierter und sozialer Bildung zwischen Meppen und Papenburg etabliert.

Menschen anbot sowie Netzwerkarbeit auf Ebene des Nördlichen Emslandes betrieb (vgl. EZ 24.08.01)

Weiterhin wurden Aktivitäten von Bildungsträger\*innen aufgegriffen. Die Jugendbildungsstätte Marstall Clemenswerth bot laut EZ Veranstaltungen, teils abgestimmt und begleitet mit dem ehrenamtlichen *Arbeitskreis Ausländer und Aussiedler*, an (EZ 21.06.94, 03.06.95, 20.06.95, EZ 29.06.95). Zudem griff die EZ monatliche Informationstreffen für (Spät-)Aussiedler\*innen vonseiten des Katholischen Bildungswerk Aschendorf-Hümmling in Zusammenarbeit mit dem *Arbeitskreis Hilfe für Aussiedler* beispielsweise zu Arbeitslosigkeit oder Informationen zum Schulsystem auf (vgl. EZ 09.03.95; EZ 07.04.95; EZ 26.04.95, EZ 19.01.96). Als weiterer Akteur wird über das Zentrum für Arbeit und Weiterbildung (A+W) als Sozialwerk von CAJ (Christliche Arbeitnehmerjugend) berichtet, welches beispielsweise Alleinerziehende und Berufsrückkehrerinnen gefördert habe (EZ 29.01.01).

Grundlegend zeigte sich in der Zuwanderungsphase der (Spät-)Aussiedler\*innen eine deutliche Zunahme der Akteure im Gegensatz zur Fluchtmigration der späten 1980er-Jahre. Neben der Gemeinde und dem fortwährenden Arbeitskreis kamen unterschiedliche befristete Projekte der freien Wohlfahrtspflege hinzu und es wurde ein Wandel von ehrenamtlichen zu hauptamtlichen Tätigkeiten dokumentiert. Hinweise auf individuelle Motive der Handlungsorientierung hauptamtlicher Akteure finden sich nicht. So handelt die Kommune wie auch in der vergangenen Zuwanderungsphase im Rahmen von pflicht- und weisungsbedingten Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung und setzt auf eine Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis, an welchen sie Aufgaben vergibt. Weiterhin fand Selbstorganisation anknüpfend an den Arbeitskreis und fortgeführt in den wohlfahrtsverbandlichen Projekten Beachtung. Anknüpfend an die vorangegangene Zuwanderungsphase lassen sich Hinweise auf eigens entwickelte institutionelle Regelungen des Arbeitskreises vor dem Hintergrund des katholischen Glaubens ableiten. Bezüglich Handlungsressourcen zeigte sich eine steigende Strategie- und Durchsetzungsfähigkeit der Kommune, welche durch Ratsentscheidungen zur Verteilung von Grundstücken für Aussiedler dokumentiert ist. Zudem wird Verantwortung an den ehrenamtlichen *Arbeitskreis Hilfe für Ausländer und Aussiedler* übergeben, sodass diesem zunächst das Recht zur Mitwirkung zugesprochen wird. Es wird als Ressource dokumentiert, dass dieser an vergangene Erfahrungen anknüpfen und Kontakte beispielsweise zu den Bildungsinstitutionen weiter nutzen kann. Durch den Übergang in das hauptamtliche Projekt findet eine Verlagerung auf hauptamtliche Ressourcen statt, die das Ehrenamt ablösen. Es wird beschrieben, dass diese auf Ressourcen am Beispiel gemachter Erfahrungen im Ehrenamt anknüpft. Dies geschieht, indem ein personeller Wechsel vom Ehrenamt in ein hauptamtliches Verhältnis stattfindet. Übergeordnet lässt sich bezüglich der Akteure eine Zunahme finanzieller und personeller Handlungsressourcen durch finanzielle Mittel der Bundesebene und durch personelle Aufstockung wohlfahrtsstaatlicher Projekte nachvollziehen.

### ***EU-Binnenmigration und begrenzte Arbeitsmigration***

Ab dem Jahr 2006 wurde in der medialen Berichterstattung die Zuwanderung von Menschen aus EU-Mitgliedstaaten aufgegriffen. Es zeigt sich ein Wandel von der

Aufgabenabweisung der Kommune bezüglich Hilfestrukturen hin zu einer aktiven Umsetzung von Hilfestrukturen vor Ort.

Zunächst wird über Aktivitäten der Samtgemeinde berichtet, die um Anregungen aus der Bevölkerung bittet, wie Werksarbeitende in das Gemeindeleben eingebunden werden könnten (EZ 08.02.07). Diesbezüglich wird über eine gemeinsame Veranstaltung von Politik, Gesellschaft und Kirche auf Samtgemeindeebene berichtet, die sich der Frage nach Willkommenskultur und Förderung ebendieser widmet (EZ 06.05.14). Nach Hinweisen über Missständen über Wohn- und Lebensbedingungen wurde der *Sögeler Weg* durch die Samtgemeinde entwickelt (vgl. Kapitel 6.2.3). Als Motiv für dessen Erarbeitung wird im Jahr 2012 beschrieben, dass das Emsland sowie die Samtgemeinde „in hohem Maße auf die Integration ausländischer Fachkräfte angewiesen seien“ (EZ 24.12.12). Die Ems-Zeitung kommentiert die Zuständigkeitsübernahme der Gemeinde wie folgt:

*„Die Samtgemeinde Sögel hat sich dabei in eine starke Stellung gebracht. Sie wird mit den Vertragsunterzeichnungen Kontrollorgan und Regulativ zugleich – sie kann nach dem Rechten sehen und notorisches Fehlverhalten schwer ahnden lassen. Die Kommune wird ihre Aufgabe angesichts der in den vergangenen Monaten offenbar gewordenen Sensibilität des Themas zweifelsohne sehr ernst nehmen“ (EZ 15.05.13).*

Weiterhin schreibt die EZ über eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Samtgemeinde Sögel und dem Kolping Bildungswerk, durch welche eine Beratungsstelle vor Ort eingerichtet wurde (EZ 06.08.13). Die zunächst für zwei Jahre geplante Stelle wurde in Folge verlängert (EZ 22.06.16). Angesprochen wurden die Menschen über mehrsprachige Flyer, die zu Beratungen von größtenteils in Sögel lebenden Menschen, aber auch aus den umliegenden Samtgemeinden führten (EZ 22.02.14). Als Ziel der Beratungsstelle greift die Lokalredaktion auf, dass Hilfestellungen zur Lebens-, Wohn- und Arbeitssituation sowie Sprachkurse bereitgestellt werden sollten (EZ 02.11.13). Dieses sollte durch aufsuchende Sozialarbeit und vermittelnde Arbeit mit den Kirchen, Vereinen und Freizeitmöglichkeiten erreicht werden (vgl. EZ 02.11.13, 06.08.13, 30.10.17). Hervorgehoben wird in der EZ zudem die Kontrollfunktion des Büros, welches Missstände der EU-Werksarbeitenden aufnehmen und an die Gemeinde weitergeben sollte (EZ 02.11.13, 30.10.17).

Über die Kolping-Beratungsstelle hinaus setzte der bereits in der Zuwanderungsphase der (Spät-)Aussiedler\*innen ins Leben gerufene Kolping-Migrationsdienst im Europabüro seine Aktivitäten fort (EZ 19.09.13).

Zudem wurde vonseiten der Samtgemeindeverwaltung auf Schwierigkeiten in der schulischen Nachmittagsbetreuung mit dem Einsatz von Übersetzer\*innen als einjähriges Pilotprojekt, die zu gleichen Teilen von Gemeinde und Samtgemeinde finanziert wurden, reagiert (EZ 30.11.18). Dies wird in der Berichterstattung als wichtiger Schritt zur Kommunikation von Erzieher\*innen und Eltern beschrieben (ebd.).

Es wird darüber berichtet, dass die Maßnahmen des *Sögeler Weges* aus Hinweisen der EZ hervorgegangen seien (EZ 15.05.13). Die folgende Umsetzung wird seitens der Ems-Zeitung als verspätet gewertet: „Das alles ist vernünftig – aber eigentlich auch überfällig“ (EZ 15.05.13).

Zusammenfassend zeigt sich eine geringere Akteursvielfalt gegenüber der Zuwanderungsphase der (Spät-)Aussiedler\*innen. Zivilgesellschaftliches Engagement zeigt sich in Form kritischer Beiträge von Bürger\*innen. Inwiefern hier von einer sozialen Bewegung zu sprechen ist, lässt sich aus den Dokumenten nicht klar ableiten. Bezüglich der Handlungsorientierung der Samtgemeinde lässt sich vor dem Hintergrund der Positionierung durch den *Sögeler Weg* eine individuelle Handlungsorientierung als freiwillige Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung aufzeigen. Die Motive werden einerseits in dem Bedarf einer Kontrollfunktion durch die Gemeinde sowie durch die Angewiesenheit auf Zuwanderung in der Gemeinde beschrieben. Hier lassen sich Hinweise auf Motive über institutionelle Regelungen und Standortinteresse hinaus finden, da sich samtgemeindespezifische Motive des Umgangs mit EU-Migrant\*innen andeuten. Ehrenamtliches Engagement findet bis auf Hinweise zu Missständen nicht statt. Bezüglich Handlungsressourcen der kommunalen Ebene wird beschrieben, dass die Gemeinde sich in eine stärkere Machtposition durch Einsetzen personeller Mittel bringt. Dies wird mit einer durchsetzungsstarken Position als „Kontrollorgan und Regulativ“ (EZ 15.03.13) beschrieben. Durch die Vereinbarungen des *Sögeler Weges* werden finanzielle Ressourcen seitens der Unternehmen an die lokale Kolping-Beratungseinrichtung umverteilt und Beratungen fanden und finden gegenwärtig lokal finanziert statt.

### ***Fluchtmigration ab dem Jahr 2014***

Mit Einsetzen erster Zuweisungen von Geflüchteten im Jahr begann auch die Berichterstattung über die vielfältigen Aktivitäten haupt- und ehrenamtlicher Akteure. Diese unterscheiden sich deutlich von den Akteuren, die sich im Bereich von Hilfestrukturen für EU-Binnenmigrant\*innen zeigten. Im Kontrast zur Zuwanderungssituation der (Spät-)Aussiedler\*innen erscheint grundlegend eine zunehmende Professionalisierung und Aufgabenwahrnehmung der Kommune unter Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen. Die in 8.1.2 beschriebene offensiv definierte Verantwortungsübernahme zeigt sich durch vielfältige (Steuerungs-)Aktivitäten der kommunalen Ebene insbesondere gemeinsam mit engagierten Bürger\*innen, den Kirchengemeinden und Wohlfahrtsverbänden vor Ort.

Kommunaler Umgang mit Migration wird in der lokalen Berichterstattung zunächst mit den Zielsetzungen der Wohnunterbringung und des Willkommenheißens beschrieben. So wird die grundsätzliche Zielsetzung des Umgangs mit Migration mit der Schaffung einer Willkommenskultur, die „Begrüßen, Behandeln und Unterbringen“ beinhaltet, in der Ems-Zeitung thematisiert (EZ 15.12.14). Diese soll ein grundlegendes Verständnis von Solidarität und Toleranz einbeziehen und den Geflüchteten dauerhaft eine neue Heimat bieten (vgl. u. a. EZ 15.12.14, EZ 08.01.15, EZ 11.07.15). In Bezug auf die Zielgruppen der kommunalen Integration, die aktiv unterstützt werden sollen, werden Geflüchtete mit realistischer Bleibeperspektive aus Herkunftsländern wie Syrien, Irak und Sudan genannt (EZ 29.10.15). Hierzu wurde auf kommunaler Ebene im Jahr 2015 die Einrichtung eines ehrenamtlichen „Arbeitskreis Flüchtlinge“ mit haupt- und ehrenamtlichen Organisationen und Einzelpersonen vor Ort beschlossen (SG-Beschluss 16.02.15). Für diesen wurde die Trägerschaft durch Schulen, soziale Dienste, Kirchengemeinden, Kolping-Migrationsdienst, den Integrationsdienst und der Samtgemeinde mit den Mitgliedsgemeinden in Abstimmung mit dem Landkreis und unter Öffnung für weitere ehrenamtliche Vereine

und Verbände sichergestellt (SG-Beschluss 16.02.15). Neben Fragen der Ausgestaltung von Wohnunterbringung in Abstimmung mit den Mitgliedsgemeinden (vgl. SG-Protokoll 12.11.15, EZ 11.05.16) wurde die Einstellung eines Flüchtlingsbeauftragten zur kommunalen Flüchtlingssozialarbeit beschlossen. Dieser sollte in Abstimmung mit der Bildungsinstitution A+W, welche vor allem administrative Aufgaben übernahm, im eingerichteten Willkommensbüro gemeinsam mit einem Bundesfreiwilligen<sup>34</sup> beratend und unterstützend tätig werden. Dieses sollte in Zusammenarbeit mit Vereinen und Verbänden ehrenamtliches Engagement aktivieren und unterstützen (SG-Beschluss 16.02.15, siehe auch EZ 16.10.15, EZ 29.10.15). Es wird über die Zielsetzung der Samtgemeinde berichtet, Ehrenamtliche durch Appelle in der Zeitung beispielsweise für Patenschaften zu motivieren und zu mobilisieren (vgl. EZ 23.03.15, EZ 28.03.15, EZ 22.07.15). Diese Steuerung der Samtgemeinde findet durch Moderation und Organisation von Informations- und Diskussionsveranstaltungen beispielsweise zur Darstellung des aktuellen Zuwanderungsstandes oder zur Vorstellung wohlfahrtsverbandlicher Arbeit als Ansprechpartner\*innen des Ehrenamts statt (vgl. EZ 27.02.15, EZ 28.03.15, EZ 08.10.15, EZ 01.12.15). Weiterhin werden Expert\*innen auf Landkreis- und/oder Bundesebene aus den Bereichen Politik, Kirche eingeladen (EZ 03.12.15). Aufgaben sollten darüber hinaus Feststellung der Qualifikation von Geflüchteten zur Arbeitsmarktintegration, Begleitung von Behörden-gängen und Organisation von Sprachkursen umfassen (ebd.).

Im weiteren Verlauf greift die Ems-Zeitung infolge der Unterbringung von Geflüchteten und einem ersten Willkommen heißen den nächsten Schritt auf, der Integration bedeutet. Dieser wird als aktiver Prozess beschrieben, in den sich alle Bürger\*innen einbringen sollten (EZ 19.08.16). Hinzu kommt neben Sprachkursen und Alltagsunterstützung Mobilität und die Organisation von Fahrrädern sowie Einbindung von Vereinen für Freizeitangebote als kommunales Themenfeld (vgl. EZ 26.10.16, EZ 19.09.17, EZ 05.02.18). Die EZ leitet aus Aktivitäten der Gemeinde zur Arbeitsmarktintegration auch Forderungen an die Geflüchteten, „Teil unserer Gesellschaft zu werden“, ab (EZ 05.12.16, siehe auch EZ 14.01.17). Im Jahr 2019 wird dann noch einmal durch Hinzukommen eines Projektes darauf verwiesen, dass „nach der Phase des Ankommens wir nun mit der tatsächlichen Integration unter anderem durch Arbeit beginnen [müssen]“ (EZ 24.01.19).

Zudem zeigte sich vielfältiges zivilgesellschaftliches Engagement hinsichtlich aktiver Gestaltung von Hilfestrukturen, aber auch finanzieller Förderung durch Vereine und Institutionen. Erwähnt werden das *Forum Sögel e. V.* und die *Kolpingsfamilie Sögel-Stavern* Kolping, die helfend beispielsweise beim Aufruf zur Unterstützung durch Ehrenamtliche oder der Sammlung von Haushaltsgegenständen oder Kleidung tätig werden (EZ 27.02.15, EZ 13.06.15, EZ 22.06.15, EZ 22.07.15). Zudem bestehen Angebote für Geflüchtete über den lokalen Sportverein *SV Sigiltra* (EZ 28.08.15). Im zeitlichen Verlauf greift die Lokalredaktion auf, dass angebunden an Arbeitskreise des Willkommensbüros der Samtgemeinde ehrenamtliche Betreuungsangebote in Form gemeinsamer Aktivitäten, Sportangebote, Sprachangebote und Alltagshilfen beispielsweise in Form von

---

<sup>34</sup> Dieser wechselte zum 01.01.2017 von der Stelle des Bundesfreiwilligen zum unbefristet eingestellten kommunalen Flüchtlingsbeauftragten.

Begleitdiensten bei Arzt\*innen angeboten würden (EZ 31.05.16). Darüber hinaus wird in der EZ über die Gründung einer KfD-Untergruppe, die sich ehrenamtlich um Flüchtlingsfamilien kümmert und Deutschunterricht gibt, berichtet (EZ 27.11.15). Zudem wird über eine gegründete Vorlesergruppe *VorleseXpress*, welche aus der evangelischen Kirchengemeinde hervorgegangen ist, berichtet. Für diese werden auch Weiterbildungen für Ehrenamtliche zur Vorlesetätigkeit von der Lokalredaktion dokumentiert (EZ 26.03.16). Diesbezüglich wird über Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingsbeauftragten zur Vermittlung von Geflüchteten, die Interesse an Angeboten haben, berichtet (EZ 22.12.18). Bezüglich kirchlichen Engagements werden zudem über Aktivitäten der *Kolpingsfamilie Sögel-Stavern*, welche Sach- und Geldspenden für die Flüchtlingsarbeit vor Ort sammelt und sich für Belange in der Flüchtlingshilfe einsetzt, berichtet (EZ 13.06.15; EZ 11.07.15; EZ 01.12.15).

Zudem gründete sich die Bürgergenossenschaft „Willkommen in Sögel eG“ (EZ 08.12.15) mit der Zielsetzung, Wohnraum u. a. für Geflüchtete in der Gemeinde bereitzustellen. Die Gemeinde und Samtgemeinde wirkten und wirken gegenwärtig als Anteilhaber mit (u. a. Gemeindebeschluss 17.11.15, SG-Beschluss 11.02.16, EZ 16.04.14).

Darüber hinaus findet ein vielfältiges Angebot durch Projekte der freien Wohlfahrtspflege durch die Kolping Migrationsberatung (EZ 03.06.16) und die Caritas (EZ 05.02.16) Beachtung in der Tageszeitung. Es wird darüber berichtet, dass diese vernetzt und mit jeweils unterschiedlichen Aufgabensetzungen zusammenarbeiten (EZ 18.03.15). Als Erstes trat der Kolping-Jugendmigrationsdienst, den es seit den 1980er-Jahren gibt, in Erscheinung. Dann berichtete die Lokalredaktion über die Kolping-Migrationsberatung, welche „Angebotslücken herausarbeiten [soll,] um Doppelstrukturen zu vermeiden“ (EZ 03.06.16). Ein ähnliches Aufgabenprofil wird bezüglich der Caritas mit Hilfestellungen in den Bereichen Schule, ärztliche Versorgung und Behördengängen beschrieben (EZ 05.02.16). Auch gemeinsame Angebote von Caritas und Kolping, z. B. „Treffpunkt MOIN“, um Einheimische und Geflüchtete zusammenzubringen, wurde eingeführt (EZ 11.05.17). Darüber hinaus gab es das Projekt „Salvete“, das die Arbeit von ehrenamtlichen Helfer\*innen in der Flüchtlingshilfe koordinierte sowie Qualifizierungsmodule anbot (EZ 24.05.17; EZ 04.03.2019). Es wurde zudem als Ansprechpartner für Ehrenamt vor Ort beschrieben. Zu den beratenden Strukturen kam ein weiteres befristetes Projekt der Caritas namens „Job-Helden“, welches gemeinsam mit Ehrenamtlichen bei der Jobvermittlung tätig wurde, hinzu (ebd.).

Weiterhin wurde über Bildungsinstitutionen berichtet. So über den Marstall Clemenswerth, welcher laut EZ zweimal wöchentlich gemeinsame Treffen für Geflüchtete und Einheimische anbot sowie Räumlichkeiten für Weiterbildungen und Seminare, aber auch Weiterbildung und Kooperation für das Projekt mit der Schule am Schloss zur Verfügung stellte (vgl. EZ 19.05.16; EZ 15.07.16). Zudem wird über eine in Kooperation mit der Schule am Schloss durchgeführte Integrationspaten-Schulung berichtet (EZ 15.07.16). Zudem bot die Katholische Erwachsenenbildung kostenlose Sprachkurse als Überbrückungsstruktur an (EZ 26.11.15; EZ 19.05.16). Auch das A+W Bildungszentrum findet in der Berichterstattung Beachtung durch zielgerichtete Unterstützungsangebote zur Arbeitsmarktintegration (EZ 28.11.15).





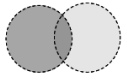
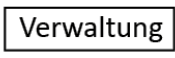
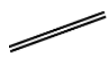
Insgesamt zeigte sich gegenüber den Akteuren der Verantwortungsübernahme bezüglich EU-Binnenmigration und begrenzter Arbeitsmigration eine zunehmend hohe Akteursvielfalt im zeitlichen Verlauf. Bezüglich der Handlungsorientierungen innerhalb von Wohlfahrtsverbänden und Bildungsinstitutionen finden sich vor allem Hinweise auf institutionell bedingte Aufgabenwahrnehmungen wieder. Für die ehrenamtlichen Aktivitäten innerhalb der Kirchengemeinden sowie kirchennaher Initiativen lässt sich dies auf Basis der ausgewerteten Dokumente ebenfalls sagen. Es werden christliche Grundhaltungen und Verpflichtungen des Gemeinwohls thematisiert. Bezüglich der Handlungsorientierung der Samtgemeinde lässt sich vor dem Hintergrund der Positionierung die Einstellung des Gemeindeflüchtlingsbetreuers als freiwillige Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung aufzeigen. Warum diese freiwillige Aufgabenwahrnehmung erfolgte, lässt sich nicht beantworten. Bezüglich der Handlungsressourcen nimmt insbesondere die Samtgemeindeebene durch die Kooperationsvereinbarung und die Steuerung und Unterstützung ehrenamtlicher Arbeitskreise durch den Flüchtlingsbeauftragten verstärkt steuernde Aufgaben wahr. Sie wird somit zum zentralen Akteur für die lokale Entscheidungs- und Strategiefindung. Dies wird durch Aufgabenzuweisung des Landkreises noch bestärkt. Gleichzeitig lässt sich unterstellen, dass Gestaltungsspielräume und Machtpositionen zivilgesellschaftlicher Akteure abnehmen. Es zeigt sich allerdings, dass an kommunale Strukturen wie den KfD-Arbeitskreis aus vergangenen Migrationen angeknüpft werden konnte sowie einzelne Projekte der freien Wohlfahrtspflege überdauern. Gleichzeitig kamen bundesfinanzierte Projekte der freien Wohlfahrtspflege hinzu, sodass vielfältige personelle Ressourcen zur Verfügung standen.

### 7.1.1 Akteurskonstellationen: Interaktionsform und –orientierung

Nach der vorangegangenen Darstellung der unterschiedlichen kollektiven Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und -ressourcen wird im Folgenden die Berichterstattung zum Zusammenwirken lokaler Akteure und damit zu Akteurskonstellationen in den Fokus gerückt. Anknüpfend an eine präzise Beschreibung der Akteurskonstellationen durch Erläuterungen der Maps sozialer Welten und Arenen als Visualisierungsmethode werden Hinweise aus den Dokumenten zu Interaktionsformen und Interaktionsorientierungen zum Schluss jeder Zuwanderungsphase dargestellt. Die Visualisierung der Akteurskonstellationen geschieht unter Zuhilfenahme des Mapping-Verfahrens Maps sozialer Welten/Arenen nach Clarke (2012), welches in Kapitel 5.2.3 erläutert wurde. Die folgende Legende (Tabelle 11) erläutert die Bedeutung der einzelnen Darstellungsformen in den Maps sozialer Welten/Arenen.

Tabelle 11: Legende für die folgenden Darstellungen der Maps sozialer Welten/Arenen (eigene Darstellung)

Darstellung	Bedeutung
	Gestrichelte Umrandung: Beschreibt Durchlässigkeit sozialer Welten und Arenen und damit Austauschmöglichkeiten zwischen den sozialen Welten.

	Gestrichelter Kreis: Arena, Kreis mit unterschiedlicher Farbgebung: Soziale Welten z.B. ehrenamtliches Engagement, Kreise innerhalb der Welten mit dunklerer Farbstufung: Subwelten (z.B. Initiativen oder Vereine als Teil von Ehrenamt)
	Überschneidungen als Formen der Zusammenarbeit und Durchlässigkeit zwischen den Welten und Subwelten
	Kollektive Akteure: Gruppen und Institutionen in der Untersuchungs-gemeinde
	doppelte Linie: Kooperation

Zunächst wurden für die jeweiligen Zuwanderungsphasen jeweils einzelne Maps sozialer Welten/Arenen angefertigt. Durch Wechsel zentraler kollektiver Akteure und damit an Entscheidungen beteiligten Akteuren im zeitlichen Verlauf wurden innerhalb der Zuwanderungsphasen teils mehrere Maps sozialer Welten/Arenen angefertigt. Es ergaben sich folgende Unterteilungen nach den Zuwanderungsformen:

- Flucht und Vertreibung nach dem Jahr 1945: Map 1945 bis 1964
- Fluchtmigration in den späten 1970er-Jahren: Map 1 1978 bis 1991, Map 2 1991 bis 1993
- (Spät-)Aussiedler\*innen: Map 1 1990–1998, Map 2 1998–2001, Map 3 2001–2003
- EU-Binnenmigration und begrenzte Arbeitsmigration: Map 1 2006–2013, Map 2 2013–2019
- Fluchtmigration ab dem Jahr 2014: Map 1 2014–2015, Map 2 2015–2018

Für die Akteurskonstellationen bezüglich Fluchtmigration ab dem Jahr 2014 deutet sich hinsichtlich der Aktivitäten im Jahreswechsel von 2018 zum Jahr 2019 ein weiterer Wechsel durch die zentrale Themensetzung von der (Erst-)Aufnahmesituation zum Ankommen in der Samtgemeinde an, der in den folgenden Expert\*inneninterviews (Kapitel 9) noch einmal aufgegriffen wird. Die Begründungen für die jeweilige Auswahl und Unterscheidung der Maps sozialer Welten/Arenen innerhalb der jeweiligen Zuwanderungssituationen werden in den Abschnitten zu den Zuwanderungsformen aufgegriffen.

### ***Flucht und Vertreibung nach 1945***

Die erste Map sozialer Welten/Arenen (Abbildung 12) zeigt die Akteurskonstellationen im Umgang mit Migration anhand der Zuwanderung von Flüchtlingen und Vertriebenen nach dem Jahr 1945 auf. Die lila-gestrichelte Linie grenzt in diesem Zusammenhang die Aktivitäten innerhalb der Samtgemeinde Sögel zu Aktivitäten auf überörtlicher Ebene, wie beispielsweise des Landkreises ab.

Die Aktivitäten im Umgang mit Geflüchteten und Vertriebenen für den Berichtszeitraum der Jahre 1945 bis zum Jahr 1964 ist durch einseitiges Handeln der zentralen kollektiven Akteure Gemeindeverwaltung und Gemeindepolitik in Zusammenarbeit mit dem Landkreis sowie den Selbstorganisationsverbänden (BvG, ZvG) geprägt. Es wird über kurzweilige Formen der Zusammenarbeit, abgebildet durch Überschneidung der Welten ehrenamtliches Engagement und Gemeinde, berichtet. Bei diesen handelt es sich um gesellschaftliche und/oder informative Veranstaltungen zwischen den Ortsverbänden der Vertriebenen und der Gemeinde (19.12.53). Es werden keine gemeinsam bestimmten Entscheidungen und/oder Ergebnisse aus den Zusammenkünften dokumentiert. Grundlegend wird somit über Einzelaktivitäten der Gemeinde sowie des ZvD- und später BvD-Ortsverband berichtet, sodass für die Maps sozialer Welten/Arenen keine weitere Abbildung als Veränderungsprozess erstellt wurde.

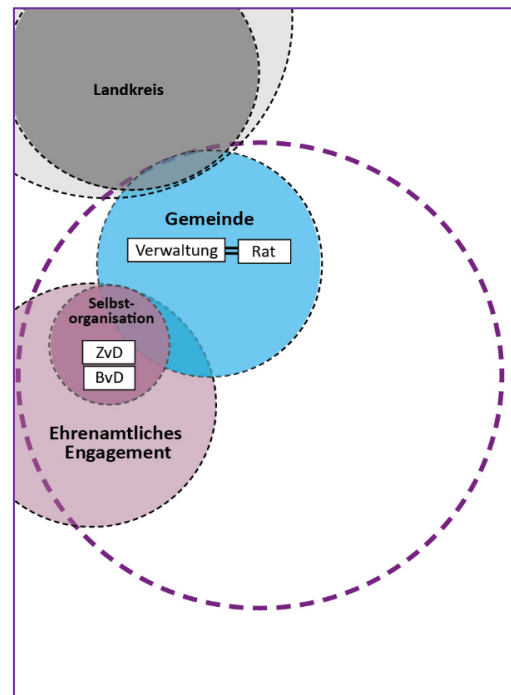


Abbildung 12: Akteurskonstellationen zur Zuwanderungssituation Flucht und Vertreibung nach dem Jahr 1945 (eigene Darstellung)

Insgesamt zeigt sich, dass aus der Berichterstattung bis auf Einzelveranstaltungen kein Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure ersichtlich ist, sodass sich auch keine Hinweise auf Interaktionsform und Interaktionsorientierung finden lassen.

### ***Fluchtmigration der späten 1970er Jahre***

Für die Zuwanderung von Geflüchteten im Zeitraum 1978 bis 1993 wurden zwei Maps sozialer Welten/Arenen aufgrund des Hinzukommens der Initiative *Arbeitskreis Hilfe für Ausländer* als zentraler Akteur im Jahr 1991 erstellt.

Für den Berichtszeitraum der Jahre 1978 bis 1991 (Abbildung 13) kam zunächst durch die Gemeindegebietsreform die Samtgemeindeebene als administrative Verwaltungsebene neben der Gemeindeebene neu hinzu. Bezüglich Hilfestrukturen wurde über Abstimmung der kommunalen Ebene und der Caritas als hinzugekommenen Wohlfahrtsverband (WV) berichtet. Benannt werden zudem Bildungsinstitutionen (Marshall Clemenswerth, Katholische Erwachsenenbildung) als Akteure, die einerseits Weiterbildungsveranstaltungen, andererseits Deutschkurse anbote. Zudem wird über eine erste vom Kolpingverein gemeinsam mit dem Pfarrer initiierte Veranstaltung zu möglichen ehrenamtlichen Hilfestrukturen für die Geflüchteten vor Ort berichtet (EZ 07.12.91). Weitere Formen der Zusammenarbeit wurden nicht benannt, sodass keine weiteren Überschneidungen der Welten und/oder Kooperationen dargestellt sind. Auch gemeinsame Entscheidungen durch Zusammenarbeit und/oder Beteiligung werden nicht aufgegriffen.

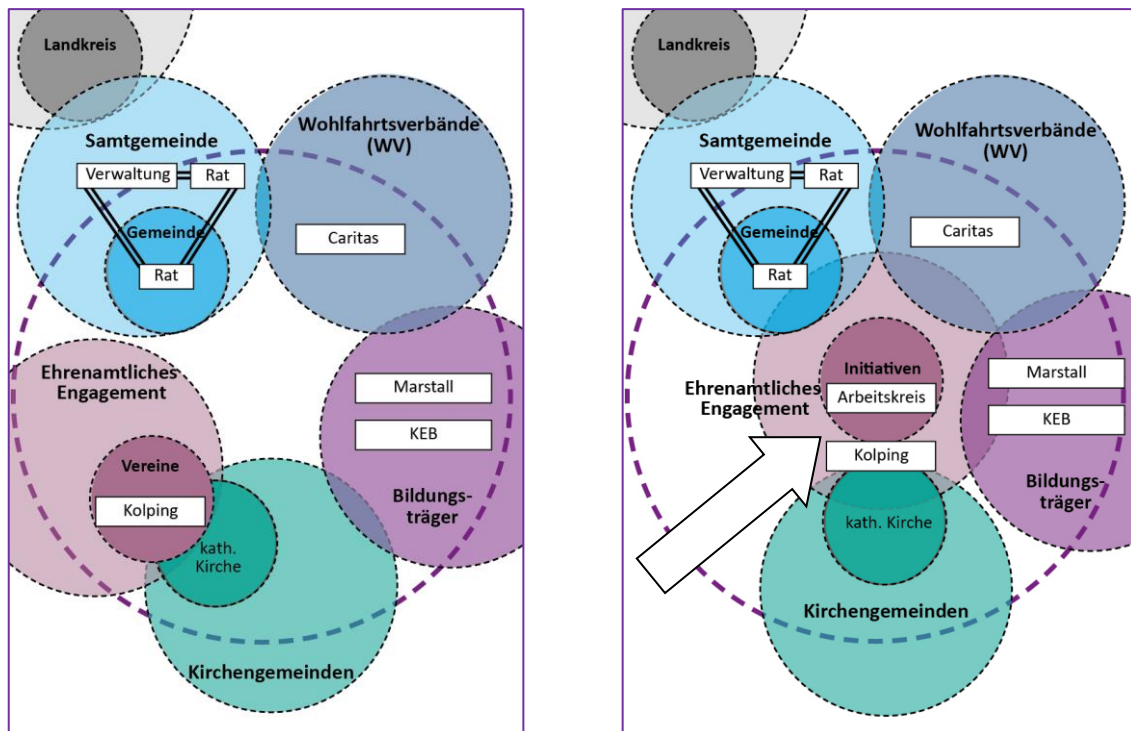


Abbildung 13: Map 1: Fluchtmigration 1978-1991, Map 2: Fluchtmigration 1991-1993 (eigene Darstellung)

Für den Zeitraum 1991 bis 1993 (Abbildung 13) kommt in der Berichterstattung der Zeitung als zentraler Akteur die Initiative *Arbeitskreis Hilfe für Ausländer* hinzu, sodass das ehrenamtliche Engagement in die Mitte der dargestellten Map 2 rückt. Als zentrale Funktion des AK wird über die Organisation von Patenschaften und Arbeitskreisen in unterschiedlichen Handlungsfeldern sowie in der Organisation von Begegnungs-, Austausch- und Weiterbildungsveranstaltungen gemeinsam mit dem Marstall Clemenswerth (Bildungsinstitution 1) berichtet (vgl. EZ 17.02.84, EZ 23.03.84, EZ 19.12.89, EZ 10.02.92). Zudem wird über die Zusammenarbeit zwischen dem Arbeitskreis Ausländer und weiteren Ehrenamtlichen der Kolpingfamilie Sögel-Stavern, aber auch der Caritas und dem Sozialamt Sögel im Marstall Clemenswerth informiert, die in der Abbildung als Überschneidungen dargestellt sind (vgl. EZ 18.12.91, EZ 16.01.92). Es wird über Informationsveranstaltungen und „Gedankenaustausch“ berichtet, bei welchen die jeweiligen hauptamtlichen Arbeitsbereiche vorgestellt werden und beispielsweise an die Bevölkerung appelliert wird, bei der Suche nach Wohnraum zu unterstützen (EZ 16.01.92). Die Berichterstattung greift diesbezüglich eine „sehr schöne örtliche Vernetzung“ (EZ 12.01.93) mit dem Sozialamt aus Sicht des Arbeitskreises auf, welche allerdings nicht weiter differenziert wird. Wirkungen aus der Steuerung bzw. Handlungsfolgen wurden ebenfalls nicht dokumentiert.

Berichtet wird über den Aufbau eines Netzwerkes zwischen Politik und Verwaltung, wohlfahrtsstaatlichen Projekten und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Hier deuten sich eine moderierende Funktion des Hauptamtes und damit Interaktionsformen der Steuerung und Abstimmung an. Über die Interaktionsorientierung ließ sich aus den vorliegenden Dokumenten keine Aussage treffen.

### ***(Spät-)Aussiedler\*innen***

Die Akteurskonstellationen bezüglich Hilfestrukturen für (Spät-)Aussiedler\*innen unterliegen einem zeitlichen Wandel von stärker ehrenamtlich geprägten Akteurskonstellationen, insbesondere federführend durch den *Arbeitskreis Ausländer und Aussiedler*, hin zu hauptamtlich getragenen Strukturen und dem Netzwerk Aussiedler.

Die erste Map zur Zuwanderungssituation der (Spät-)Aussiedler\*innen (Abbildung 14) stellt den Berichtszeitraum der Jahre **1990 bis 1998** dar. In diesem findet zunächst anknüpfend an die Fluchtmigration der vergangenen Jahre eine Zusammenarbeit des Marstall Clemenswerth und dem *Arbeitskreis Ausländer* weiterführend mit Ausrichtung auf (Spät-)Aussiedler\*innen statt. So werden beispielsweise Wochenendseminare für Familien von (Spät-)Aussiedler\*innen angeboten (vgl. EZ 04.06.94, EZ 28.10.94). Es wird auf die Erfahrungen in der Zusammenarbeit hingewiesen, an welchen durch gemeinsame Veranstaltungen, aber auch Betreuung innerhalb des AK angeknüpft wird (EZ 03.01.94). Weiterhin greift die Lokalredaktion monatliche Informationstreffen und Gesprächsabende für (Spät-)Aussiedler\*innen auf, die durch das Katholische Bildungswerk Aschendorf-Hümmling in Zusammenarbeit mit dem *Arbeitskreis Hilfe für Aussiedler* angeboten werden (vgl. EZ 09.03.95, EZ 26.04.95, EZ 03.06.95). Als weiterer Akteur kommt ein\*e aus Bundesmitteln finanzierte\*r Streetworker\*in für junge (Spät-)Aussiedler\*innen sowie A+W als Weiterbildungsinstitution hinzu (EZ 14.12.96, EZ 27.03.95, EZ 21.10.97). Zudem wird über Vernetzungstreffen ehren- und hauptamtlicher Mitarbeiter\*innen auf Ebene des nördlichen Emslandes berichtet, welches in Sögel laut Lokalredaktion der EZ stattfand (EZ 05.10.95).

Zudem wurden laut EZ (Spät-)Aussiedler\*innen zum gemeinsamen kommunikativen Austausch über den Umgang mit Herausforderungen und Problemen mit Jugendlichen von der Samtgemeinde und dem AK in den Marstall Clemenswerth eingeladen (EZ 17.08.95, EZ 24.08.95). Es wird in Folge über gemeinsame Aktivitäten des Arbeitskreises und einer Gruppe von (Spät-)Aussiedler\*innen, der Gemeinde und dem Kolpingverband mit Blick auf Hilfestrukturen für (Spät-)Aussiedler\*innenjugendliche und weitere Themen, beispielsweise zur Vermeidung von Konflikten beim Schützenfest, berichtet (EZ 29.08.95, EZ 06.12.95, EZ 29.06.96), aber auch über Begegnungsabende, organisiert von (Spät-)Aussiedler\*innen und dem Arbeitskreis (EZ 23.12.96)



Die zweite Map für den Berichtszeitraum der Jahre 1998 bis 2001 zur Zuwanderungssituation von (Spät-)Aussiedler\*innen ist vom Wechsel des ehrenamtlichen Arbeitskreises zum hauptamtlich getragenen Projekt *Miteinander leben lernen* (MLL) der KEB im Jahr 1998 geprägt. Es wird berichtet, dass dieses finanziell vom Bundesverwaltungsamt gefördert wird und mit der Samtgemeinde, aber auch Kirchen, Verbänden und Schulen zusammenarbeitet (EZ 23.03.98, EZ 24.09.99, EZ 12.09.00, EZ 12.06.01). So finden beispielsweise Einzelveranstaltungen wie Vorträge in Zusammenarbeit mit der evangelischen Gemeinde statt (EZ 07.03.00, EZ 20.05.2000, EZ 24.12.00). Berichtet wird zudem über das *Netzwerk Aussiedlerintegration* aus Verwaltung, politischen Vertreter\*innen, der Polizei, den Schulen und Kirchen sowie Vereinen, welches im Jahr 2000 durch das KEB-Projekt MLL geplant und organisiert wurde (vgl. EZ 07.03.00, EZ 18.03.00, EZ 27.03.00, EZ 12.06.01). Es wird über die Zielformulierung berichtet, alle beteiligten Berufsgruppen und Ehrenamtlichen zu vernetzen, Aufgaben zu verteilen und „gewissermaßen ‚flächendeckend‘ die Integration zu fördern“ (EZ 18.03.00). Das Netzwerk wird somit als kommunikatives Instrument zur Steuerung des Integrationsprozesses seitens des Projektes MLL initiiert. Handlungsfolgen wurden nicht dokumentiert. Als weiteres Projekt kam ein Integrations Sprachkurs des Jugendgemeinschaftswerkes (JGW) des Vereins „Kolping Berufsbezogene Bildungsarbeit“<sup>35</sup> mit einer Mitarbeiterin als lokale Ansprechpartnerin, die laut EZ auch Jugendgruppe betreute, für das Nördliche Emsland hinzu (vgl. JMD auf der Abbildung; EZ 24.08.01).

Die dritte Map für den Zeitraum 2001 bis 2004 unterscheidet sich kaum von der vorherigen Zuwanderungssituation. Allerdings fand eine Fokussierung der – insbesondere wohlfahrtsverbandlichen – Aktivitäten auf jugendliche (Spät-)Aussiedler\*innen durch Projektfinanzierung eines Jugendprojektes statt. Für das folgende Jugendprojekt MLL wurde über die gleichen Kooperationspartner berichtet. Hinzu kam der Verein „Lokomotive“ für Jugendarbeit sowie die Schulen und engagierte Ehrenamtliche (vgl. EZ 22.01.02, EZ 08.09.01, EZ 09.10.01). So wird beispielsweise mit der evangelischen Jugend eine Jugenddisco oder ein Kinoabend organisiert (EZ 22.12.01, EZ 14.08.02).

Insgesamt zeigt sich ein Wandel der Steuerung der Zusammenarbeit in Netzwerken. Zunächst wird diese über den ehrenamtlichen Arbeitskreis organisiert, welcher mit den Bildungsinstitutionen Tätigkeiten abstimmt sowie projektbezogene Arbeitsformate umsetzt. In Folge findet ein Wechsel durch die Koordination des hauptamtlichen Projektes MLL mit einer späteren Fokussierung auf jugendliche (Spät-)Aussiedler\*innen statt. Als Interaktionsform lässt sich hier eine Steuerung durch das Projekt unterstellen. Bezüglich der Interaktionsorientierung finden in der Berichterstattung weder Konflikte noch einseitiges Handeln o. Ä. Erwähnung, sodass von einem solidarischen Miteinander in den Netzwerken ausgegangen wird.

### ***EU- Binnenmigration und begrenzte Arbeitsmigration***

Zwischen den ersten Berichterstattungen bezüglich EU-Binnenmigration im Jahr 2006 und den Berichten über Hilfestrukturen für (Spät-)Aussiedler\*innen bis zum Jahr 2004

---

<sup>35</sup> Dieses geht später in den Jugendmigrationsdienst über, welcher bis in die Gegenwart in Sögel mit einer lokalen Mitarbeiterin fortgeführt wurde.



zeigen sich deutlich Unterschiede bezüglich Aktivitäten. Fortgesetzt wird das Projekt des Jugendgemeinschaftswerkes JGW beziehungsweise nachfolgend Jugendmigrationsdienst durch eine Mitarbeiterin. Die beiden Maps (Abbildung 15) unterteilen sich zunächst in die Zuwanderungssituation vor dem *Sögeler Weg* im Zeitraum 2006 bis 2013 und in den Zeitraum 2013 bis in die Gegenwart.

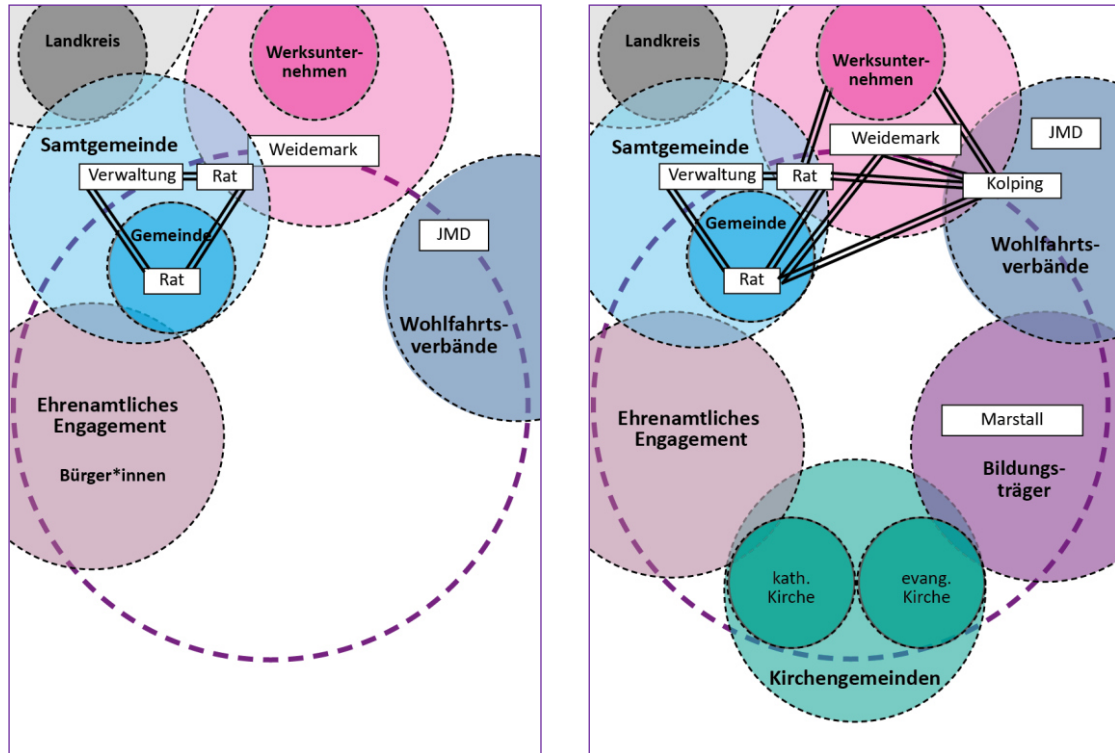


Abbildung 15: EU-Binnenmigration 2006 bis 2013, Map 2: EU-Binnenmigration 2013-2019  
(eigene Darstellung)

Für den Zeitraum 2006 bis 2013 wird über Einzelaktivitäten berichtet. So wird beispielsweise über die Gemeinde, welche im Jahr 2007 in der EZ um Anregungen zur Einbindung in das Gemeindeleben wirbt, informiert (EZ 08.02.07). Es wird das Schlachtunternehmen genannt, welches Sprachangebote unterbreitet. Aber auch eine Bürgerversammlung der Samtgemeinde, in welcher von der EZ über aus der Bevölkerung wahrgenommene Missständen bezüglich Arbeits- und Lebensbedingungen lokaler Schlachthofmitarbeitender berichtet wird, wird herausgestellt (EZ 29.02.12). Nach Verantwortungszuweisung von Gemeindeebene auf Landkreisebene folgten Kontrollen der Wohnverhältnisse durch den Landkreis (EZ 29.02.12). Anschließend berichtete die EZ über die Anleitung eines Runden Tisches der Samtgemeinde gemeinsam mit dem Schlachthof und Werkvertragsunternehmen zur Vorbereitung eines Verhaltenskodexes (EZ 20.12.12, EZ 24.12.12). Zudem wird über die Ansprache lokaler Schlachthofmitarbeitender über Ehrenamtliche und Vereine und Institutionen sowie über Sprachangebote von *Weidemark* berichtet (EZ 24.12.12). Auch der bereits in der Phase der Zuwanderung der (Spät-)Aussiedler\*innen ins Leben gerufene Jugendmigrationsdienst bietet weiterhin Angebote für junge Migrant\*innen an (u. a. EZ 07.07.08).



Ein grundlegender Wandel der Zusammenarbeit zeigt sich durch den im Jahr 2013 ins Leben gerufenen *Sögeler Weg* (vgl. Kapitel 8.2.1). Die EZ berichtet darüber, dass sie durch die Berichterstattung zu Missständen „[d]en Stein ins Rollen gebracht hatte“ (EZ 15.05.13). In Folge entstanden unterschiedliche formelle und informelle Formen der Zusammenarbeit und des Austausches. Im Rahmen einer formellen Kooperationsvereinbarung zwischen der Samtgemeinde, der *Weidemark GmbH* und den Werksunternehmen fand und findet bis in die Gegenwart monatlich ein Runder Tisch statt. Zu diesem kommt seit dem Jahr 2013 auch das Kolping-Europabüro als durch den *Sögeler Weg* finanziertes externes Beratungsorgan für die Werksarbeitenden hinzu (EZ 06.09.13, Verlängerung des Vertrages EZ 22.06.17). Im Jahr 2019 wird der Runde Tisch um Vertreter\*innen der SPD infolge kritischer Stimmen und einer Podiumsdiskussion erweitert (Samtgemeindebeschluss 24.01.19, EZ 19.09.18). Die Ems-Zeitung berichtet: „Die Samtgemeinde Sögel hat sich dabei in eine starke Stellung gebracht. Sie wird mit den Vertragsunterzeichnungen Kontrollorgan und Regulativ zugleich“ (EZ 15.05.13). Über kommunale Vertreter\*innen und die Unternehmen hinaus wird über die Beteiligung der Kirchen und Verbände am *Sögeler Weg* berichtet (EZ 29.09.18). Wie diese Beteiligung ausgestaltet ist und welche Wirkungen diese hat, wird in der EZ nicht erwähnt.

Zudem wird über projekt- beziehungsweise veranstaltungsbezogenen Austausch berichtet. So wird ein von unterschiedlichen Akteur\*innen initiiertes Austausch zum Thema „Willkommenskultur fördern“ mit Vertreter\*innen aus Politik, Kirche und Zivilgesellschaft in der Jugendbildungsstätte Marstall Clemenswerth beschrieben (EZ 06.05.14, EZ 08.01.15). Es wird darüber berichtet, dass diskutiert werden sollte und neue Ideen entwickelt werden sollten.

Insgesamt zeigt sich ein Wandel von Einzelaktivitäten unterschiedlicher Akteure vom *Sögeler Weg* hin zum zentralen Abstimmungsgremium *Sögeler Weg* und einer vertraglichen Festlegung des Austausches und der Zusammenarbeit zwischen Gemeinde, wohlfahrtsverbandlichem Projekt und den Unternehmen vor Ort. Nach Hinweisen aus der Bevölkerung finden ehrenamtliche Tätigkeiten oder Vernetzung mit Hauptamt keine Beachtung in der Berichterstattung. Bezüglich des *Sögeler Weges* zeigt sich, dass ein Instrument der Abstimmung geschaffen wurde, welches die Einhaltung des Kodexes verbindlich überprüft. Bezüglich der Interaktionsorientierung der Akteure des *Sögeler Weges* lässt sich eine eher individualistisch ausgerichtete Arbeit der Schlachtunternehmen sowie den Subunternehmen, ausgerichtet auf die jeweiligen Interessen der Unternehmen, gegenüber einer solidarischen Interaktionsorientierung zwischen Gemeinde und eingerichtetem Kolping-Migrationsdienst abgrenzen.

### ***Fluchtmigration ab dem Jahr 2014***

Für die Migrationsphase der Fluchtmigration ab 2014 bis in die Gegenwart zeigt sich ein Wandel von der Zusammenarbeit der Samtgemeinde mit ehrenamtlichen Akteur\*innen und den Kirchengemeinden sowie einzelnen Aktivitäten von Wohlfahrtsverbänden und Bildungsinstitutionen und projektbezogener Zusammenarbeit hin zu professionellen Strukturen. Diese werden durch die Samtgemeinde in Form eines Willkommensbüros mit Flüchtlingsbetreuer und durch vertragliche Kooperationsvereinbarung mit hauptamtlichen Träger\*innen im Bereich der Hilfestrukturen koordiniert. Als zentrale Aufgaben

werden zudem die Unterstützung und Koordination ehrenamtlichen Engagements benannt.

Im Jahr 2014 angeregt, wird im Jahr 2015 im Protokoll über ein gegründetes „Netzwerk Flüchtlingshilfe“ berichtet, welches die Funktion der Koordination zwischen den haupt- und ehrenamtlichen Akteuren vor Ort in Abstimmung mit dem Landkreis übernehmen sollte (vgl. SG-Protokoll 20.07.15). Ergänzend dazu wurde der verwaltungsinterne Arbeitskreis „Flüchtlingshilfe“ der Samtgemeinde Sögel gegründet, welcher sich insbesondere zur Unterbringung, Einrichtung und Renovierung zusammensetzte (EZ 11.05.16). Die Ems-Zeitung berichtet über den Beitrag des Netzwerkes unter Federführung von Gemeinde, Kirchen und Verbänden, welches „einen Integrationsprozess umfassen [soll], der Unterstützung in vielen Lebensbereichen abdeckt“ (EZ 15.12.14). Beispielhaft genannt wird die Unterstützung bei Beantragung von Sozialleistungen, medizinischer Versorgung oder beim Erlernen der Sprache. Zudem wird über die Unterstützungsfunktion der Samtgemeinde gegenüber den kleineren Mitgliedsgemeinden berichtet (ebd.). Gemeinsame Veranstaltungen mit Kirchen und dem Forum Sögel werden benannt, um Ehrenamtliche für die Unterstützung von Geflüchteten zu gewinnen, bei welcher sich aktive Institutionen *Kolping-Jugendmigrationsdienst (JMD)*, Caritas Projekt *NetWin* und Marstall Clemenswerth als lokale neben überörtlichen Ansprechpersonen vorstellen (EZ 27.02.15, EZ 18.03.15, EZ 21.03.15). Zudem gibt es Angebote des lokalen Sportvereins *SV Sigiltra* und der *Kolpingsfamilie Sögel-Stavern* (EZ 28.08.15, EZ 13.06.15).

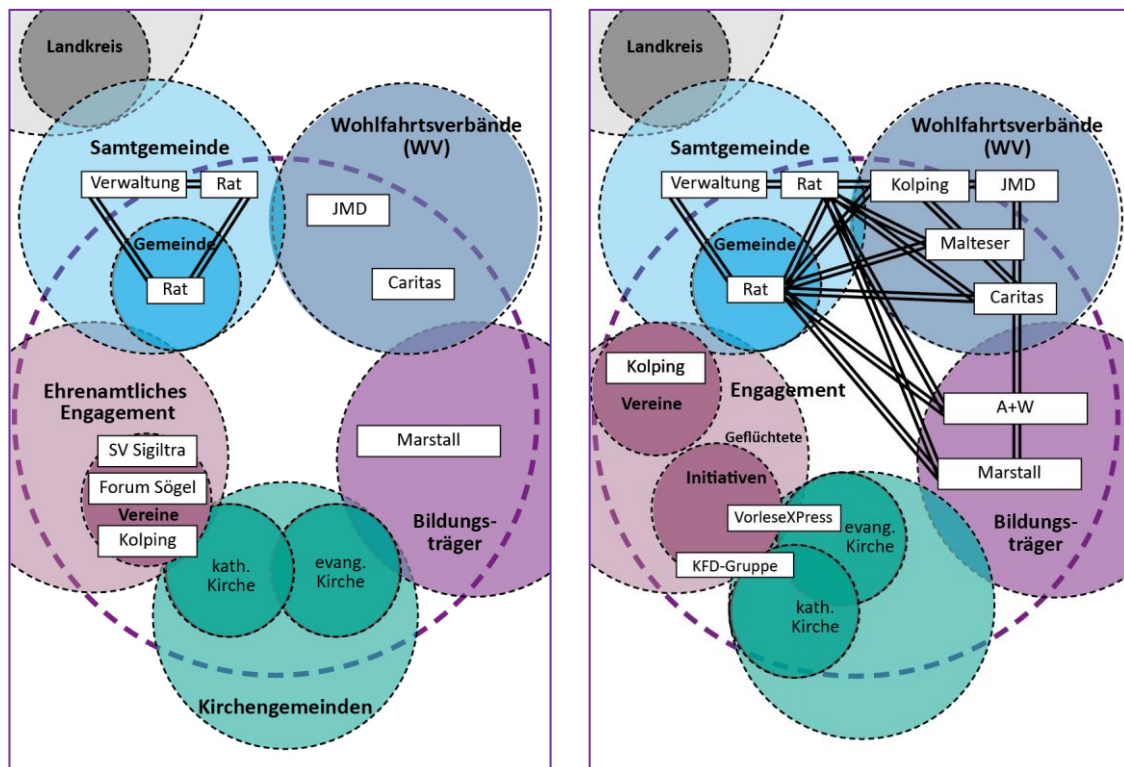


Abbildung 16: Map 1: Fluchtmigration 2014-2015, Map 2: Fluchtmigration 2015-2019  
(Eigene Darstellung)

Zentral für die zweite Map (Abbildung 17) ist die Einrichtung eines Willkommensbüros am 1. Oktober 2015 als Teil der Samtgemeindeverwaltung in Kooperation mit dem lokalen Bildungsträger A+ W, infolge dessen ein Flüchtlingsbeauftragter von der

Samtgemeinde eingestellt wurde (EZ 16.10.15, EZ 29.10.15, EZ 21.06.17). Es wird darüber berichtet, dass A+W insbesondere im administrativen Bereich und bei der Erstellung einer Datenbank tätig wird (EZ 21.06.17). Die Stelle wurde durch eine\*n Bundesfreiwillige\*n unterstützt, der 2016 die Position als Flüchtlingsbeauftragter übernahm (EZ 08.03.16, SG-Protokoll 07.12.18). Aufgabe des Willkommensbüros ist die Koordination ehrenamtlicher Hilfsstrukturen durch themenbezogene Arbeitskreise sowie Vernetzung und Steuerung haupt- und ehrenamtlicher Aktivitäten.

Durch Hinzukommen der Caritas und der Kolping-Migrationsberatung (EZ 05.02.16, EZ 03.06.16) als weiteren hauptamtlichen Akteuren im Bereich Hilfsstrukturen vor Ort werden Doppelstrukturen benannt, für die sich laut Berichterstattung der EZ eine Notwendigkeit der Koordination ergebe (EZ 18.03.17). Nachfolgend wird über die Etablierung eines regelmäßigen Austausches und einer Kooperationsvereinbarung der vor Ort tätigen hauptamtlichen Organisationen – Samtgemeinde, Caritas, Kolping, Marstall Clemenerth, dem Malteser Hilfsdienst und A+W – zur Aufgabenteilung berichtet und zur Vermeidung von Doppelstrukturen mit 14-tägigem Austausch, welcher durch das Willkommensbüro koordiniert und gesteuert wird (EZ 06.09.16 und SG-Beschluss). Als gemeinsame Aufgabe gilt, Ehrenamtlichen eine Struktur zu geben (EZ 18.03.17). Berichtet wird über eine Vielzahl von haupt- und ehrenamtlichen Organisationen vor Ort: „Wir haben festgestellt, dass viele Dinge bei der Integrationsarbeit doppelt und nebeneinanderher gelaufen sind, und haben gute Weichen gestellt“ (EZ 18.03.17). Neben der kommunikativen und vertraglich festgehaltenen Aufgabenteilung der hauptamtlichen Akteure, organisiert durch die Samtgemeinde, wird auch über die Entwicklung gemeinsamer Ideen wie einen offenen Treff, gemeinsame Fahrradwerkstatt und Austausch zu Fachthemen berichtet (EZ 21.06.17). Zudem wird über ein Willkommenscafé der Gemeinde berichtet, welches gemeinsam mit Marstall, der Räumlichkeiten zur Verfügung stellt, organisiert wird (EZ 19.05.16, EZ 23.05.17). Über die Zusammenarbeit im Flüchtlingsnetzwerk hinaus arbeiten die Wohlfahrtsverbände auch projektbezogen zusammen, z. B. im Bereich der beruflichen Qualifizierung (EZ 18.03.15, EZ 05.02.16).

Beschrieben werden auch ehrenamtliche Aufgaben von Geflüchteten selbst, beispielsweise bei der Einrichtung einer Turnhalle (EZ 06.11.15). Weiterhin wird über weitere Aktivitäten der *Kolpingsfamilie Sögel-Stavern* berichtet (EZ 21.07.17, EZ 22.05.18). Das Forum Sögel und der *SV Sigiltra* finden bezüglich Hilfsstrukturen in der Berichterstattung der EZ keine Erwähnung mehr. Hinzu kam eine KFD-Untergruppe, die Aktivitäten der Sprachförderung umsetzte (EZ 27.11.15), aber auch über den *VorleseXpress*, welcher aus der evangelischen Kirchengemeinde hervorgegangen ist, wird berichtet. Für diesen werden auch Weiterbildungen für Ehrenamtliche zur Vorlesetätigkeit von der Lokalredaktion dokumentiert (EZ 26.03.16). Diesbezüglich wird über Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingsbeauftragten zur Vermittlung von Geflüchteten, die Interesse am Angebot haben, berichtet (EZ 22.12.18). Wie Austausch und Mitgestaltung der Ehrenamtlichen in politischen Entscheidungsprozessen stattfindet, wird nicht erwähnt.

Im Übergang des Jahres 2018 zu 2019 deutet sich eine Veränderung hinsichtlich der Fokusse des kommunalen Umgangs mit Migration sowie hinsichtlich der Akteurskonstellationen an. So wurde über eine unbefristete Weiterbeschäftigung des Flüchtlingsbetreuers und einer geringfügig beschäftigten Person der kommunalen Flüchtlingssozialarbeit

beschlossen (vgl. SG-Beschluss 06.12.18). Begründet wird dies mit der Zielsetzung, nach dem Ankommen und der Erstorientierung der Geflüchteten durch weiterführende kommunale Flüchtlingssozialarbeit, Fragen der Alltagsgestaltung, der Integration in Arbeit und der Sprachförderung sowie die Unterstützung des Ehrenamtes weiter fortzuführen. Dies wird in der Ems-Zeitung auch mit Blick auf die Zusammenarbeit mit einem neuen Caritas-Projekt beschrieben, in dessen Folge der Samtgemeindebürgermeister wie folgt zitiert wird: „Nach der Phase des Ankommens müssen wir nun mit der tatsächlichen Integration unter anderem durch Arbeit beginnen“ (EZ 24.01.19). Mit Blick auf die folgenden Expert\*inneninterviews soll diese neue Phase und ggf. die Gestaltung einer dritten Map in den Blick genommen werden.

Insgesamt zeigt sich ein Wandel sowie ein Hinzukommen von Formen der Zusammenarbeit und des Zusammenwirkens in der Samtgemeinde. Zunächst wurde ein Netzwerk aller haupt- und ehrenamtlich Aktiven zur Abstimmung von Tätigkeiten gegründet. In Folge übernimmt die Gemeinde deutlich steuernde Funktion der Ehrenamts- und Hauptamtskoordination durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer. Einerseits geschieht dies durch themenbezogene Arbeitskreise. Andererseits: Entscheidungen werden über den hauptamtlichen Arbeitskreis durch Abstimmungen und Mehrheitsentscheidungen innerhalb der Kooperationsvereinbarung getroffen. Folge ist unter anderem die Arbeitsteilung innerhalb dieser. Hierzu wurde eine gemeinsame Datenbank eingerichtet sowie als gemeinsame Aufgabe bestimmt, Ehrenamtlichen eine Struktur zu geben (EZ 18.03.17). Zudem wurde beschrieben, dass gemeinsame Ideen wie ein offener Treff unter dem Motto „Gemeinsam für ein buntes Land“ (EZ 11.05.17) entwickelt wurden, eine Fahrradwerkstatt ins Leben gerufen wurde und Austausch zu Fachthemen stattfand (EZ 21.06.17). Als Interaktionsorientierung deuten sich Solidarität und ggf. Altruismus beim Ehrenamt an.

### **7.1.2 Zusammenfassung**

Zusammenfassend zeigt sich, dass sich die beteiligten kollektiven Akteure im Umgang mit Migration im zeitlichen Verlauf wandeln, aber auch Kontinuitäten festzustellen sind. So spielen Politik und Verwaltung zu allen Zuwanderungsphasen eine Rolle. Es zeigt sich jedoch eine verstärkte Aufgabenwahrnehmung mit Beginn der EU-Binnenmigration von Werksarbeitenden. Neben Politik und Verwaltung brachten sich insbesondere kirchennahe Akteure ein, so etwa der katholischen Kirche nahestehende Wohlfahrtsverbände und Vereine und Initiativen. In der Phase der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen und in der gegenwärtigen Zuwanderung von Geflüchteten wurde auch Engagement der evangelischen Kirchengemeinde beschrieben. Beginnend mit der Zuwanderung von Geflüchteten in den späten 1970ern zeigt sich zudem eine Professionalisierung von Hilfestrukturen durch Zunahme und Diversifizierung hauptamtlicher Akteure durch Träger der freien Wohlfahrtsverbände und ergänzende Aktivitäten lokaler Bildungsinstitutionen. Bis auf die Zuwanderung von EU-Binnenmigrant\*innen und begrenzter Arbeitsmigration wird in der Ems-Zeitung über ein durchgehendes, wenn auch unterschiedlich intensives ehrenamtliches Engagement in organisierter Form berichtet. Dieses geht mit Blick auf die Berichterstattung, mit Ausnahme der Selbstorganisation von Vertriebenen und Flüchtlingen nach 1945 und in Ansätzen auch bei den (Spät-)Aussiedler\*innen, vonseiten der Aufnahmegesellschaft aus. Grundlegend wird mit Blick auf die Interviews noch einmal vertiefend zu diskutieren sein, welche kollektiven Akteure als einheitlich handelnd

charakterisiert werden können und welche Akteurskonstellationen selbst einen korporativen Akteur darstellen.

Bezüglich der Handlungsorientierungen zeigen sich über institutionelle Motive hinaus auch individuellen Ausrichtungen der umgesetzten Hilfestrukturen. So spielen Motive des christlichen Glaubens und die Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl eine zentrale Rolle. Diese finden sich sowohl bei hauptamtlichen Trägern als auch in Beschreibungen des ehrenamtlichen Engagements wieder. Durch wahrgenommene finanzielle und personelle Handlungsspielräume der kommunalen Ebene ab der EU-Migration zeigen sich verstärkt individuelle Motive, über institutionelle Regeln und Standardinteressen hinaus hin zu christlicher Motivation und Eigeninteressen der Gemeinde Schwerpunktsetzungen für die Gemeinde zu erarbeiten. Bezüglich Ressourcen zeigt sich ein Wechsel der Machtpositionen von ehrenamtlichen Aktivitäten im Übergang zu Projekten der freien Wohlfahrtspflege hin zur zentralen Position der Samtgemeinde mit Blick auf die Zuwanderung von EU-Binnenmigrant\*innen und Geflüchteten ab 2014. Es lässt sich eine Zunahme der finanziellen Freiräume und die Bereitschaft, personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen, ableiten. Insgesamt nehmen Ressourcen der kommunalen Ebene und die Strategiefähigkeit zu, da mehr Spielräume im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen werden. Auch bei den Vereinen ist eine große Vielfalt festzustellen, einhergehend mit personellen Ressourcen und Kompetenzen. Es zeigt sich mit Blick auf Ehrenamt zudem eine Bedeutung individueller Ressourcen wie Fachwissen, Kontaktnetzwerke und Erfahrungen in der Umsetzung von Aktivitäten vor Ort. Grundsätzlich verwiesen die Dokumente auf eine hohe Bereitschaft, sich personell einzubringen sowie Wissensbestände und Beziehungsnetzwerke durch Überschneidungen haupt- und ehrenamtlicher Tätigkeiten sowie Erfahrungen in der Umsetzung von Hilfestrukturen im zeitlichen Verlauf.

Die Akteurskonstellationen wandeln sich im zeitlichen Verlauf. So fand zunächst ein informierender Austausch zwischen öffentlicher Hand und ehrenamtlichem Engagement hinsichtlich der ersten beiden Zuwanderungsphasen statt. Anschließend wurden Ansätze von Vernetzung bezüglich Hilfestrukturen für (Spät-)Aussiedler\*innen umgesetzt. Über die Kooperationsvereinbarung im Zuge des *Sögeler Weges* hinaus, entwickelten sich die kommunalen Aktivitäten hin zu hauptamtlichen Kooperationsvereinbarungen und regelmäßigen Austauschformaten und Netzwerken zwischen Haupt- und Ehrenamt auf lokaler Ebene im Umgang mit Geflüchteten ab dem Jahr 2015. Grundlegend zeigt sich ein Wandel hinsichtlich Einzelthemen- und projektbezogener Zusammenarbeit zwischen (Samt-)Gemeinde und ehrenamtlich getragenen Strukturen bei Vertriebenen und Flüchtlingen und Geflüchteten Ende der 1970er-Jahre sowie in der Anfangszeit der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen hin zu dauerhaften Netzwerkstrukturen und formellen Kooperationen im Verlauf der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen, EU-Werksarbeitenden und Geflüchteten ab 2014 mit weiteren Institutionen. Die Interaktionsorientierung und Formen der Interaktion wandeln sich von einseitigem Handeln über Ansätze des gemeinsamen Austausches hin zu Verhandlungen des *Sögeler Weges* und hauptamtlichem Austausch im Umgang mit Geflüchteten. Für diesen finden sich Hinweise auf Mehrheitsentscheidungen, aber auch hierarchische Steuerung des Ehrenamtes, die durch die Expert\*inneninterviews näher zu betrachten sind. Es zeigten sich bis auf die Zusammenarbeit des

*Sögeler Weges* Hinweise auf solidarisches Miteinander der beteiligten Akteure. Bezüglich des *Sögeler Weges* lassen sich Hinweise auf Individualismus und eigens gesetzte Ziele der Akteure beschreiben, die jedoch durch die eingeführten Regelungen zu einer stärkeren Abstimmung führten. Zu Beginn der Fluchtmigration ab 2014 zeigte sich zunächst eine Wettbewerbssituation innerhalb der Wohlfahrtsverbände, welche durch eine Kooperationsvereinbarung verändert wurde.

### 7.3 Thematisierung der Bedeutung von Erfahrungen

Im Folgenden werden die Thematisierung von Erfahrungen in der Berichterstattung und Beschreibungen ihrer Bedeutungen im Umgang mit Migration in der Untersuchungs-gemeinde betrachtet. In den Fokus rücken somit Erinnerungen und Reflexionen ebendieser. Dabei wird nachfolgend zwischen der Thematisierung von kollektiven Erfahrungen innerhalb der jeweiligen Zuwanderungssituationen, aber auch zwischen verschiedenen Zuwanderungsphasen unterschieden.

#### (Spät-)Aussiedler\*innen

Erfahrungen werden in der Berichterstattung zur Flucht- und Vertriebenenmigration nach dem Jahr 1945 nicht thematisiert. Im Übergang der Zuwanderung von Geflüchteten in den 1980er-Jahren und (Spät-)Aussiedler\*innen mit einem Schwerpunkt in den 1990er-Jahren fand in der Ems-Zeitung eine Thematisierung gemachter Erfahrungen im Ehrenamt statt. Beschrieben werden Erfahrungen des *Arbeitskreises Hilfe für Ausländer* bzw. dann folgend *Arbeitskreis Hilfe für Ausländer und Aussiedler*, an welche angeknüpft werden kann:

„[...] *Sögeler Initiativkreis [kann] auf eine mehr als zweijährige Erfahrung bei Hilfen für Ausländer zurückgreifen. Möbellager, Sprachkurse und Patenschaften sind Ansatzpunkte.*“ (vgl. EZ 03.01.94).

Die im Folgenden umgesetzten Aktivitäten werden laut Berichterstattung der EZ als Erfolg gewertet, da sich (Spät-)Aussiedler\*innen aktiv am Engagement beteiligen (EZ 17.03.94, vgl. auch EZ 29.08.95). Zudem wurde in der Lokalpresse rückwirkend über allgemeine im Zusammenleben berichtet:

„*Man habe in der Gemeinde aus der Geschichte gelernt, mit anderen Menschen zusammenzuleben. Direkt nach dem Zweiten Weltkrieg seien viele Flüchtlinge aus den früheren deutschen Ostgebieten unter wesentlich schwierigeren Bedingungen als heute aufgenommen worden [...] Und vor knapp zwei Jahren haben wir unsere amerikanischen Soldaten und Familien aus Sögel verabschiedet, die über zwanzig Jahre unsere Mitbürger und Freunde waren, heute begrüßen wir Sie aus Rußland und vielen anderen Staaten als unsere neuen Mitbürger!*“ (EZ 23.09.94)

Für die kommunale Ebene werden, aufgegriffen von der Lokalredaktion, Parallelen zu vorangegangenen Zuwanderung von Geflüchteten hinsichtlich der Belastbarkeit des Ortes hergestellt (EZ 08.12.95). Gleichzeitig wird der Schluss gezogen, dass weniger politische Einflussnahme auf die Bundesebene möglich ist, da die Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen nur in wenig bundesdeutschen Landkreisen und Gemeinden stattfand und somit eine spezielle Situation einzelner Gemeinden darstellt (EZ 08.12.95). Im Gegensatz dazu wurde berichtet, dass es für Bedarfe der Geflüchtetenmigration in den späten

1970er-Jahren eine größere Lobby gegeben habe (ebd.). Im zeitlichen Verlauf zeigt sich ein Wandel von kritischen Stimmen der Wirkung von Hilfestrukturen – begründet in Berichten einer unterstellten verweigernden Haltung der (Spät-)Aussiedler\*innen – hin zu Berichten über die erfolgreiche Umsetzung in Zusammenarbeit von ehrenamtlichen zu hauptamtlichen Strukturen. Gleichzeitig wird über den Bedarf an qualifizierten Hilfsangeboten durch hauptamtliche Träger\*innen berichtet. Als Erfolg werden insbesondere ehrenamtliche Tätigkeiten anhand einer Silbermedaille bei einem Bundeswettbewerb erwähnt. Diese hätten „sich in besonderer Weise um die Integration der Aussiedler in die örtlichen Strukturen und das gesellschaftliche Leben [bemüht]“ (EZ 22.10.97, EZ 30.12.97). Folgend berichtete die EZ über die beinahe abgeschlossene Integration aus Sicht der Samtgemeinde (EZ 06.01.98).

Das beschriebene Lob auf einer Veranstaltung aufgreifend, schreibt die Ems-Zeitung über die Funktion des Projektes, die unterschiedliche Integrationsbemühungen vor Ort zusammengeführt zu haben (EZ 24.09.99). In diesem Zusammenhang wird auch über Lernprozesse berichtet, die sich hinsichtlich der gemeinsamen Umsetzung von Hilfestrukturen und Zusammenarbeit unterschiedlicher Organisationen am Beispiel des Übergangs des Arbeitskreises in hauptamtliche Strukturen durch das KEB Projekt MLL in Zusammenarbeit mit Samtgemeinde und Gemeinde ergeben hätten:

*„Zwangsläufig ergaben sich durch diesen starken Zuzug [...] Auseinandersetzungen und Lernprozesse. Sozusagen als Initiative aus der Bevölkerung habe sich schon 1991 der ehrenamtlich tätige Arbeitskreis ‚Hilfe für Ausländer‘ gebildet, der sich dann ab 1993 unter Erweiterung seines Arbeitsfeldes vornehmlich den ankommenden Aussiedlern widmete, dies immer in enger Kooperation mit den zuständigen Institutionen und der Gemeinde.“ (EZ 24.09.99)*

Rückwirkend und mit Blick auf haupt- und ehrenamtliche Aktivitäten greift die Ems-Zeitung ein positives Fazit bezüglich der umgesetzten Vorhaben unterschiedlicher Organisationen und ehrenamtlich Tätigen auf: „Es ist dem Gemeinwesen gelungen, vielen Zuwanderern eine neue Heimat auf dem Hümmling zu geben“ (EZ 06.01.2003).

### **EU-Binnenmigration und temporäre Erwerbsmigration**

Mit Blick auf Aktivitäten im Umgang mit Werksarbeitenden aus EU-Mitgliedstaaten wurde im Gemeinderatsprotokoll auf die frühere Aufnahme von (Spät-)Aussiedler\*innen und stationierte US-Soldat\*innen verwiesen, die dazu geführt habe, dass die Gemeinde „offen sein [soll] für ein buntes Sögel“ (Gemeindeprotokoll 20.12.12). Auch auf Samtgemeindeebene wird protokolliert, dass vor dem Hintergrund der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen die Bevölkerung „eindrucksvoll bewiesen“ habe, dass die Menschen integriert werden können (Samtgemeindeprotokoll 14.12.12). Auch die Ems-Zeitung greift diesen Zusammenhang von Erfahrungen mit früheren Zuwanderungen und Offenheit der Samtgemeinde und Gemeinde als buntes Sögel auf. Dabei habe „Sögel stets eine hohe Bereitschaft zur Integration bewiesen“ (EZ 24.12.12), die mit Hilfestrukturen ehrenamtlicher Mitarbeiter\*innen von Vereinen und Institutionen und Sprachkursen beschrieben wird. Darüber hinaus wird vonseiten der Lokalredaktion hinsichtlich Vorbehalten aus der Bevölkerung gegenüber Werksarbeitenden daran erinnert, dass trotz Schwierigkeiten in der Anfangszeit die (Spät-)Aussiedler\*innenzuwanderung einen Aufschwung

in die Region brachte: „Ohne die Aussiedler hätten wir unsere Wirtschaftskraft so nicht“ (EZ 05.03.14).

Weiterhin wird von der Lokalredaktion der EZ über Erinnerungen in Bezug auf Betreuung von Schüler\*innen mit eingeschränkten Deutschkenntnissen in der Vergangenheit bezüglich (Spät-)Aussiedler:innen berichtet, weshalb Dolmetscher\*innen vonseiten der Samtgemeinde eingestellt wurden: „Das hat sich damals sehr bewährt“ (EZ 30.11.18).

### **Fluchtmigration ab dem Jahr 2014**

Weiterhin berichtet die Ems-Zeitung in Bezug auf Fragen der (Nicht-)Registrierung von Geflüchteten über eine Veranstaltung gemeinsam mit dem Kreisdezernenten, welche die Zuwanderung vor dem Hintergrund der Geschichte des Emslandes nicht als Problem, sondern als Herausforderung thematisiert, die bewältigt werden kann:

*„[...] die rund 37 000 Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg und die 22 500 Spätaussiedler einen großen Anteil am Aufschwung im Emsland gehabt hätten. ‚Wir würden heute ohne sie nicht da stehen, wo wir heute sind‘, so der Kreisdezernent. Dem pflichtete ein Unternehmer aus dem Publikum bei, der selbst Spätaussiedler beschäftigt.“ (EZ 03.12.15)*

Die Möglichkeit der Bewältigung der Herausforderung durch Zuwanderung vor dem Hintergrund der Zuwanderungsgeschichte wird auch für eine weitere Veranstaltung thematisiert (EZ 13.06.16).

Über die Reflexion zur Bedeutung von Erfahrungen mit früheren Zuwanderungen hinaus wurden vor allem die gemachten Erfahrungen innerhalb der Zuwanderung von Geflüchteten thematisiert. So wurde berichtet, dass der Gemeindeflüchtlingsbetreuer nach Berichterstattung der Lokalredaktion auf Vorarbeiten des Rathauses aufbauen könne (vgl. EZ 29.10.15). Die Ems-Zeitung informiert darüber, dass hier bereits durch eine Postkartenaktion eine Helferdatei mit potenziellen Ehrenamtlichen erstellt worden sei, auf die der Gemeindeflüchtlingsbetreuer zurückgreifen könne (EZ 29.10.15) Die gemachten Erfahrungen der Verwaltung bezüglich Hilfestrukturen vor Ort werden auf Samtgemeindeebene als zukunftsgerichtetes Potenzial gesehen: „Insgesamt zeigen sich die Mitglieder des verwaltungsinternen Arbeitskreises zuversichtlich, auch für künftige Flüchtlingswellen gewappnet zu sein“ (EZ 11.05.16).

## **7.4 Zusammenfassung und Ausblick Interviews**

Nachfolgend werden im ersten Schritt zentrale Auswertungsergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse zusammengefasst, um dann einen Ausblick auf Erkenntnisse zu geben, die bedeutsam für die Interviews sind.

Insgesamt zeigt sich für die Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Ebene eine zunehmende Komplexität der zu bewältigenden Probleme und Herausforderungen, einhergehend mit erhöhten Lösungsanforderungen an die kommunale (Samtgemeinde-)Ebene. Die Probleme und Herausforderungen unterscheiden sich deutlich zu den unterschiedlichen Zeiten. Somit wandeln sich auch Problemwahrnehmung und Lösungsorientierung. Auffällig ist zudem die Thematisierung von Problemen der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen nach dem Jahr 1945, Geflüchteten der späten 1970er-Jahre und der



(Spät-)Aussiedler\*innen hin zur Thematisierung von Herausforderungen mit Blick auf EU-Migrant\*innen und Geflüchteten ab 2014.

Grundlegend wandeln sich das Verantwortungsverständnis und die Übernahme von Verantwortung der kommunalen Ebene. Diese wird offensiver und entwickelt sich zur Organisation von Governancestrukturen, um Integrationsarbeit vor Ort zu steuern und Engagement zu bündeln und zu unterstützen. Nicht-politische Akteure des zivilgesellschaftlichen Engagements spielen bis zur aktiven Aufgabenwahrnehmung der Kommune eine zentrale Rolle der Organisation. Seitens Politik und Verwaltung zeigen sich Wandlungsprozesse von der Wahrnehmung pflicht- und weisungsbedingter Aufgaben hin zu aktiven Aufgabenwahrnehmungen und eigenen Interpretationsspielräumen in der Umsetzung. Bezüglich EU-Binnenmigration findet Kooperation mit hauptamtlichen Akteur\*innen statt. Aktivitäten hinsichtlich der gegenwärtigen Fluchtmigration weisen vielfältige Formen der Zusammenarbeit von hauptamtlichen Kooperationen über Netzwerke und partizipative Austauschformate auf.

Die beteiligten kollektiven Akteure im Umgang mit der Migration wandeln sich im zeitlichen Verlauf. Es sind aber auch Kontinuitäten festzustellen. Grundlegend zeigt sich eine verstärkte Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Ebene mit Beginn der Zuwanderung von EU-Binnenmigrant\*innen insbesondere durch Werksarbeit. Im Gegensatz zu früheren Zuwanderungsphasen findet die Koordination von Tätigkeiten durch die Samtgemeinde in Zusammenarbeit mit Wohlfahrtsverbänden durch formelle Kooperation statt. Kontinuitäten zeigen sich im insbesondere kirchennahen Engagement durch aus der katholischen Kirche hervorgegangene Initiativen, aber auch der evangelische Kirchengemeinde in der Phase der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen und in der gegenwärtigen Zuwanderung von Geflüchteten. In den Interviews wird die Einordnung der Akteure als aggregierte und/oder komplexe Akteure und daran anknüpfend in kollektive und korporative Akteure noch einmal herauszuarbeiten sein, um festzustellen, welche Akteure als einheitlich handelnd charakterisiert werden können und welche Akteurskonstellationen selbst einen korporativen Akteur darstellen. Für die Akteurskonstellationen ist bis auf die Zuwanderungsphase der EU-Binnenmigrant\*innen eine deutliche Solidarität zwischen den Akteuren aus der Berichterstattung abzuleiten. Zudem spielen Motive des christlichen Glaubens und die Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl der freiwilligen Aktivitäten seitens Kommune und Ehrenamtlichen eine zentrale Rolle. Die betrachteten Ressourcen verweisen auf einen Wechsel der Machtpositionen von ehrenamtlichen Aktivitäten im Übergang zu Projekte der freien Wohlfahrtspflege hin zur zentralen Position der Samtgemeinde. Es zeigt sich eine Zunahme der finanziellen und personellen Freiräume der Kommune. Die Akteurskonstellationen wandeln sich im zeitlichen Verlauf von informierendem Austausch zwischen öffentlicher Hand und ehrenamtlichem Engagement hinsichtlich der ersten beiden Zuwanderungsphasen, anschließenden Ansätzen von dauerhafter Vernetzung bezüglich Hilfestrukturen für (Spät-)Aussiedler\*innen hin zu hauptamtlichen Kooperationsvereinbarungen und regelmäßigen Austauschformaten und Netzwerken zwischen Haupt- und Ehrenamt auf lokaler Ebene.

Mit Blick auf kollektive Erfahrungen und deren Bedeutung für die Gegenwart müssen zunächst Betrachtungen innerhalb der jeweiligen Zuwanderungsphasen und zwischen den verschiedenen Zuwanderungsphasen unterschieden werden. Innerhalb der

Zuwanderungsphase von (Spät-)Aussiedler\*innen und Fluchtmigration zeigt sich die Institutionalisierung ehrenamtlich tätiger Personen in hauptamtliche Strukturen und damit Wechsel von ehrenamtlich tätigen zu hauptamtlich tätigen Personen. Bezüglich EU-Binnenmigration wird zudem auf die Wechselwirkung zwischen lokaler Berichterstattung und Hinweisen auf Missstände und einem letztendlichen Beschluss auf Samtgemeinde- bzw. Gemeindeebene. Erfahrungen der lokalen Bevölkerung finden somit laut Berichterstattung Eingang in politische Entscheidungen. Für die Bedeutung von Erfahrungen zwischen Zuwanderungsphasen lässt sich zusammenfassen, dass Ähnlichkeiten, aber auch Unterschiede bezüglich der Aktivitäten und Hilfestrukturen für unterschiedliche Zuwanderungsgruppen dokumentiert wurden. Die Berichterstattung legte Möglichkeiten dar, an die Vergangenheit anzuknüpfen. Es werden zwar die unterschiedlichen Menschen und ihre Bedarfe sowie verschiedene rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen hervorgehoben, aber auch Kontinuitäten hinsichtlich der Strukturen dokumentiert.

### **Ausblick Interviews**

Durch die Interviews konnten Vorwissen und erste Annahmen zur Beantwortung der Forschungsfragen generiert werden. Für die Durchführung der Interviews konnte herausgearbeitet werden, dass die Gemeinde ihre Aktivitäten projektbezogen vor allem auf einzelne Zuwanderungsgruppen fokussierte. Für die anschließend stattfindenden Interviews wurde daher der Gesprächsfokus vor allem auf die Bedeutung von Erfahrungen im gegenwärtigen Umgang mit Geflüchteten gerichtet. Nichtsdestotrotz wurde EU-Migration mit in den Blick gerückt, um Überschneidungen der Akteur\*innen und der Verantwortungsteilung sichtbar zu machen. Zudem konnten aus den Dokumenten Expert\*innen als Interviewpartner\*innen eingegrenzt werden.

Darüber hinaus konnten erste Annahmen zur gegenwärtigen Verantwortungsteilung im Umgang mit Geflüchteten getroffen werden. Hinsichtlich der zentralen kollektiven ehrenamtlichen Akteure deutet sich ein Wechsel vom Engagement lokaler Vereine und Initiativen hin zu einer zentralen Positionierung hauptamtlicher Aktivitäten an. Bezüglich der Akteurskonstellationen wurde in der EZ sowie in den Beschlüssen eine Trennung von hauptamtlichen Aktivitäten innerhalb der Kooperationsvereinbarung und ehrenamtlichen Aktivitäten durch das etablierte Netzwerk und die Arbeitskreise berichtet. Inwiefern Ehrenamtliche an kommunalen Entscheidungen beteiligt oder einbezogen wurden, lässt sich aus den Dokumenten nicht ableiten. Dieser Punkt als Grundlage für den Aufbau und die Nutzung von Erfahrungen als Institutional Capacity wird folgend in den in den Blick genommen. Durch die informelle Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamt wird zunächst die Annahme vertreten, dass diese weniger auf Austausch für Entscheidungsfindungen ausgerichtet ist.

## **8 Leitfadengestützte Interviews: Erfahrungen und Verantwortungsteilung im Umgang mit Migration**

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Auswertung und Analyse der 15 durchgeführten Expert\*inneninterviews dargestellt. Die Strukturierung der Kapitel ergibt sich aus den Haupt- und Subkategorien der qualitativen Inhaltsanalyse, die in Kapitel 5.3.4 dargestellt wurden. Bis auf Kapitel 8.1, in dem jede Akteursgruppe ein eigenes Kapitel zur Beschreibung der Tätigkeits- und Verantwortungsbereiche bekommt, werden die Perspektiven der interviewten Personen (IP) aus Politik und Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden, Bildungsinstitutionen und organisierter Zivilgesellschaft innerhalb der Kapitel gegenübergestellt. Zum Ende jedes Hauptkapitels werden Ähnlichkeiten und Unterschiede analytisch in den Blick genommen. Wenn sich Differenzierungen innerhalb der Akteursgruppen zeigen, werden diese explizit aufgezeigt und in die anschließende analytische Betrachtung aufgenommen. Über die vergleichende Betrachtung der Akteursgruppen hinaus werden in Kapitel 8.4 und 8.5 Analysekatoren des akteurzentrierten Institutionalismus hinzugezogen, um lokale Governance im Umgang mit Migration zu betrachten.

### **8.1 Verantwortungsübernahme und Tätigkeiten**

Aus den Interviews heraus ergaben sich Beschreibungen der einzelnen Verantwortungsbereiche und Tätigkeiten der Organisationen im Umgang mit Migration aus Sicht der interviewten Personen. Gleichzeitig benannten die IP auch Möglichkeiten und Grenzen ihrer jeweiligen Arbeit.

Die folgenden Unterkapitel unterteilen sich in Verantwortungsbereiche und Tätigkeiten der unterschiedlichen Akteursgruppen: der kommunalen Ebene, unterteilt in den Landkreis Emsland (8.1.1) und in Abgrenzung zur Samtgemeinde Sögel (8.1.2), der Wohlfahrtsverbände (8.1.3), der Bildungsinstitutionen (8.1.4) sowie den zivilgesellschaftlichen Organisationen (8.1.5). Im folgenden Kapitel 8.1.6 erfolgt eine Zusammenführung der Ergebnisse mit Blick auf die unterschiedlichen Akteursgruppen.

#### **8.1.1 Arbeitsteilige Strukturen von Samtgemeinde und Landkreis Emsland**

Wie bereits in der Darstellung der Untersuchungsgemeinde (Kapitel 6) aufgezeigt, unterstützt der Landkreis Emsland die Tätigkeiten der Städte und Gemeinden insbesondere finanziell, wird aber auch vernetzend tätig und unterstützt ehrenamtliches Engagement in seinem Zuständigkeitsbereich. Dies wird organisiert über die Fachstelle Integration als Stabsstelle bei der Sozialdezernentin (LK: Abs. 10).

Die Fachstelle ist zuständig für die kreisweite Steuerung, Koordination und Vernetzung haupt- und ehrenamtlicher Akteur\*innen in integrationsrelevanten Bereichen (ebd.). Zudem werden über den Landkreis Informationen zum Beispiel zu Ehrenamtskoordinator\*innen gebündelt und weiter an das Land Niedersachsen gegeben (ebd.). Die Arbeit ist auf die emsländischen Altkreise<sup>36</sup> ausgerichtet, wenn es kleinere Gruppen der Zusammenarbeit braucht (LK: Abs. 45). Über die eigenen Tätigkeiten im Bereich Ehrenamt hinaus

---

<sup>36</sup> Die Altkreise sind Aschendorf-Hümmling im Norden, Meppen und Lingen als südlicher Teil des Landkreises.

beschreibt die IP, dass der Landkreis die Kommunen im Rahmen der Selbstverwaltung finanziell beispielsweise bei einzelnen Projekten, oder um Träger zu vernetzen, unterstützt (LK: Abs. 6). Weiterhin beteiligt sich der Landkreis an der Finanzierung der Flüchtlingssozialarbeit, woraus jeweils eine Stelle im nördlichen, mittleren und südlichen Emsland finanziert wurden (LK: Abs. 17–19). Zudem übernimmt der Landkreis Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit und publiziert beispielsweise Projekte in der Zeitung (LK: Abs. 53). Auch werden Übersichten zu den ehrenamtlichen Tätigkeiten und deren Koordination vor Ort für den Gesamtkreis erstellt (PV4: Abs. 20). Weiterhin finden Schulungen von Integrationslotsen drei- bis viermal jährlich statt, die zur Wertschätzung des Ehrenamtes dienen sollen (LK: Abs. 16, 27). Ergänzend werden kreisweite Vernetzungstreffen der Beratungsstellen angeboten, um die Akteur\*innen zusammenzubringen und Doppelstrukturen zu vermeiden (LK: Abs. 15).

Als Abgrenzung im Bereich der gesellschaftlichen Integration beschreibt die IP, dass der Landkreis regional ausgerichtet ist und nicht konkret mit den Menschen vor Ort zusammengearbeitet werden kann. Somit sei kein persönlicher Kontakt zu Ehrenamtlichen möglich (LK: Abs. 21). Somit organisiert der Landkreis und beantragt Fördermittel, ist aber nicht vor Ort dabei (LK: Abs. 6,15). Die Umsetzung der Aktivitäten vor Ort geschieht durch die Kommunen, Bildungsträger und Wohlfahrtsverbände und deren Gestaltungsspielräume (LK: Abs. 21). Eine IP der organisierten Zivilgesellschaft beschreibt den Landkreis als „trägen Dampfer“, der für die Organisation auf überörtlicher Ebene wichtig sei, es aber für Tätigkeiten vor Ort handhabbare und flexible Strukturen brauche (ZG1: Abs. 50).

### **8.1.2 Verantwortungsbereiche der Samtgemeinde Sögel**

Die Aufgaben der Samtgemeinde unterteilen sich im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in weisungsgebundene Aufgaben, Pflicht- und freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben.

Grundlegend wird von den IP beschrieben, dass die Aufgaben je nach Zuwanderungsgruppe unterschiedlich sind (PV1: Abs. 2, 14, PV3: Abs. 2, 101). Diese zielgruppenspezifische Arbeit wird in den heterogenen rechtlichen Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräumen sowie in der Unterschiedlichkeit der Zuwanderungsgruppen begründet (PV1: Abs. 14, PV3: Abs. 101). So ist aus Sicht der IP im Bereich der Unterbringung und Versorgung Geflüchteter viel vorgegeben gewesen, wohingegen es bei den Aufgaben mit Blick auf EU-Werksarbeitende keine Vorgaben gab (PV3: Abs. 101). Mit Blick auf Geflüchtete wird beschrieben, dass die kommunalen Aufgaben als Daueraufgaben zu sehen sind (PV1: Abs. 42). Hierfür wurden durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer neue Strukturen innerhalb der Verwaltung geschaffen (PV3: Abs. 2). Die Aufgaben mit Blick auf Geflüchtete unterteilen sich in Tätigkeiten durch weisungsgebundene Aufgaben und Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Tabelle 12). Gleichzeitig übernimmt die kommunale Ebene freiwillige Aufgaben.

Tabelle 12: Aufgaben der Samtgemeinde (eigene Darstellung).

	Übertragener Wirkungskreis	Eigener Wirkungskreis der kommunalen Selbstverwaltung	
Aufgabenart	Weisungsgebundene Aufgaben	Pflichtaufgaben	Freiwillige Aufgaben
Untersuchungsgemeinde	Unterbringung, Hilfeleistungen, Krankengelder- und -versorgung	Träger von Schulen, Aufgaben der Jugendhilfe, Kindertageseinrichtungen	Alltagsbegleitung und Übersetzung für Geflüchtete, Koordination von Haupt- und Ehrenamt

Weisungsgebundene Pflichtaufgaben<sup>37</sup> wurden im Rahmen der Heranziehungsvereinbarung,<sup>38</sup> die mit dem Landkreis Emsland geschlossen wurde, aufgeteilt (vgl. PV4: Abs. 2). Für die Samtgemeinde ergeben sich folgende drei Arbeitsschwerpunkte, die die IP auch für Sögel beschreiben: 1. Unterbringung in Abstimmung mit dem Landkreis, 2. Hilfeleistungen und 3. Krankengelder und -versorgung (PV3: Abs. 2, 72, PV4 Abs. 2). In der Samtgemeinde Sögel findet die Bearbeitung im Amt für Soziales in Abstimmung mit dem Ordnungsamt statt (ebd.). Im Bereich der Wohnunterbringung arbeitet die Gemeinde mit einer lokalen Wohngenossenschaft zusammen, in der sie auch Anteilseignerin ist (PV2: Abs. 80).

Im Bereich der Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung ist die Samtgemeinde Trägerin von Schulen, übernimmt Aufgaben der Jugendhilfe und betreibt Kindertageseinrichtungen. Träger der Volkshochschulen ist der Landkreis Emsland. Allgemein beschreibt eine IP einen über 40-prozentigen Anteil von „Kindern mit Migrationshintergrund“ im Kindergarten (PV5: Abs. 10). Hier werden über die Pflichtaufgaben hinaus besondere Bestrebungen zum Spracherwerb, beispielsweise durch Teilnahme an einem Bundesprogramm und gemeinsame Veranstaltungen insbesondere mit rumänischen Eltern, unternommen (vgl. PV5: Abs. 10).

Über die kommunalen Pflichtaufgaben hinaus wird von den IP beschrieben, dass sich ein weiterer Bedarf der Unterstützung und Begleitung der Geflüchteten im alltäglichen Leben und der Kontaktherstellung zwischen Ehrenamtlichen und Geflüchteten sowie der Koordination im Hauptamt ergab (PV1: Abs. 24, PV2: Abs. 8, PV3: Abs. 2, 4). Als Ziel wird beschrieben, dass den Menschen geholfen werden soll, auf eigenen Beinen zu stehen (PV2: Abs. 6). Diesem wurde durch Einstellung des Flüchtlingsbeauftragten, teils auch Gemeindeflüchtlingsbetreuer genannt, als „Ansprechpartner ohne Bürokratie“ (PV2: Abs. 2) begegnet. Für diese freiwillige Aufgabe wurde als Ergänzung der Verwaltungstätigkeiten ein Flüchtlingsbeauftragter mit arabischen Sprachkenntnissen sowie ergänzend eine Person im Bundesfreiwilligendienst mit persischen Sprachkenntnissen eingestellt (PV2: Abs. 8). Zunächst wurde diese Stelle finanziert durch eine einmalige

<sup>37</sup> Neben diesem Terminus existieren in der Literatur auch noch weitere Differenzierungen, bspw. in „staatliche Auftragsangelegenheiten“. In dieser Studie werden alle Aufgaben gemeinsam betrachtet, da der Fokus vor allem die Abgrenzung zu den Gestaltungsspielräumen der Samtgemeinde ist.

<sup>38</sup> Heranziehungssatzung „Asyl“ (<https://www.emsland.de/leben-freizeit/asyl/asyl.html>).

Umverteilung von Bundes- und Landesgeldern für die Flüchtlingssozialarbeit, die über den Landkreis an die Kommunen weitergegeben wurde. Die Samtgemeinde Sögel entschied sich, mit diesen Geldern einen Flüchtlingsbeauftragten einzusetzen (PV4: Abs. 6). Gegenwärtig werden die Kosten teils eigenständig getragen und teils über Verwaltungskostenerstattungen und Kopfpauschalen für Asylbewerbende, die der Landkreis an die Kommunen auszahlt, finanziert<sup>39</sup> (PV4: Abs. 6). Es ist somit eine freiwillige Leistung, die über Landkreis und Samtgemeinde gemeinsam finanziert wird. Die Betreuung findet auch über die Anerkennung geflüchteter Menschen hinaus statt. Auch wenn das Amt für Soziales ab dem Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme nicht mehr zuständig ist: „Die Flüchtlinge sind da, ob sie auf eigenen Beinen stehen oder nicht“ (PV4: Abs. 24). Der Gemeindeflüchtlingsbetreuer ist zum Teil auch über das Samtgemeindegebiet hinaus aktiv, da eine solche Stelle beispielsweise in der Nachbargemeinde Werlte nur befristet für ein Jahr vorhanden war, sodass der entstandene Bedarf nicht gedeckt werden konnte (PV2: Abs. 24, 26). Dies beinhaltet, auch Familien in ihrer Mobilität zu unterstützen, da die Gemeinde keinen eigenen Bahnhof hat, und diese zur Unterkunft zu begleiten (PV2: Abs. 18). Auch bei der Vermittlung zu Arbeits- und Ausbildungsstätten durch Kontaktaufnahme mit den Firmen vor Ort und der Unterstützung bei Bewerbungen und der Jobsuche wird der Gemeindeflüchtlingsbetreuer tätig (PV2: Abs. 82, 84). Die Arbeit wird immer in Abstimmung mit dem Sozialamt umgesetzt. Teils begleitet der Gemeindeflüchtlingsbetreuer auch Zusammenkünfte mit dem Sozial- und Ordnungsamt und übersetzt die jeweiligen Anliegen (PV2: Abs. 4, 72). Zudem gibt es eine enge Zusammenarbeit mit den Flüchtlingsberatungsstellen von Caritas und Kolping, die in Sögel ansässig sind. Die Aufgaben sind nach dem Bedarf des Dolmetschens unterteilt. Wenn Personen ausreichende Sprachkenntnisse haben, werden sie an die Wohlfahrtsverbände weitervermittelt (PV2: Abs. 52).

### **8.1.3 Tätigkeitsbereiche der Wohlfahrtsverbände**

Die Aufgaben der Flüchtlingssozialarbeit sowie ergänzende Tätigkeiten der Ehrenamtskoordination werden durch befristete Projektstellen von Caritas und Kolping umgesetzt. Diese arbeiten gemeinsam mit dem Gemeindeflüchtlingsbetreuer und den Beratungsstellen für die EU-Werksarbeitenden in Sögel im „Willkommensbüro“ und somit in einer zentralen Anlaufstelle der Sitzgemeinde Sögel. Die Aufgaben der einzelnen Bereiche unterteilen sich in thematische Schwerpunkte sowie unterschiedliche altersbedingte Zielgruppen der Geflüchteten in Sögel. Alle IP arbeiten überörtlich. WFV1 arbeitet im Gebiet der Samtgemeinde (Abs. 172), WFV3 ist zusätzlich für die Nachbargemeinde Werlte zuständig (Abs. 4) und WFV2 sogar für das gesamte nördliche Emsland (Abs. 46).

Die Zielgruppen sind bei WFV1 und WFV3 insbesondere Geflüchtete. Aufgrund der institutionellen Überschneidungen als Kolping-Beratungsstelle und der räumlichen Nähe zum Europabüro übernimmt WFV1 auch schwierige Beratungsfälle von EU-Werksarbeitenden, die über die Beratung zum Arbeitsplatz hinausgehen (WFV1: Abs. 143, 229). Das trifft beispielsweise zu, wenn Sprachbarrieren der Berater\*innen des Europabüros bestehen oder sehr viele Problematiken der zu beratenden Person ineinandergreifen (ebd.). Die

---

<sup>39</sup> Falls die Zufinanzierung des Landkreises ausfällt, wurde im Samtgemeinderat auch eine dauerhafte Finanzierung beschlossen.

Arbeit mit Geflüchteten wird aufgabenteilig nach Mitgliedsgemeinden und nach Alter mit dem Kolping-Jugendmigrationsdienst und einem weiteren Projekt der freien Wohlfahrtspflege durchgeführt. WFV1 betreut vor allem junge allein reisende Geflüchtete ab 25 Jahren aus dem Wohnheim, weniger Familien (WFV1: Abs. 7, 133). WFV2 hat seinen Schwerpunkt bei der Arbeit mit jugendlichen Migrant\*innen bis 25 Jahren. Die Zielgruppe ist breit ausgerichtet und wandelte sich im zeitlichen Verlauf von einem Schwerpunkt auf (Spät-)Aussiedler\*innen hin zu allen Migrant\*innen als Zielgruppe (WFV2: Abs. 40, 42).

Nachfolgend soll kurz auf die einzelnen Tätigkeiten eingegangen werden. Die IP aus WFV1 beschreibt, dass in der Gemeinde hauptsächlich Menschen aus Afghanistan untergebracht sind, woraus sich spezifische Herausforderungen für ihre Arbeit ergeben. Sie beschreibt, dass durch den zumeist erteilten Duldungsstatus Menschen „auf dem Abstellgleis sind“ (WFV1: Abs. 197), da sie keine Arbeitserlaubnis bekommen. Die grundlegenden Aufgaben werden mit Beratungstätigkeiten bei alltäglichen Fragen beispielsweise zu Antragstellungen beschrieben (WFV1: Abs. 229, 235). Dies gilt laut der IP für beide Zielgruppen: Geflüchtete als auch EU-Migrant\*innen (WFV1: Abs. 235). Teilweise arbeitet die IP auch mit Ehrenamtlichen zusammen, die bei der Berufsvorbereitung und -suche unterstützen, indem sie die Kontakte zu den lokalen Unternehmen vermitteln und begleiten (WFV1: Abs. 51,75). Zudem beschreibt sie überörtliche Kontakte zur Rückkehrberatung, der VHS in Meppen und Papenburg, der Arbeitsagentur zur Jobvermittlung, der psychologischen Beratungsstelle mit Standort in Sögel und der Schuldnerberatung (WFV1: Abs. 99, 153, 159, 163, 249). Bei WFV2 bestehen die Aufgaben darin, individuelle Angebote für Jugendliche mit Migrationsgeschichte bereitzustellen. Dies geschah in den 1990er-Jahren beispielsweise dadurch, Konzepte zur Sprachförderung und Arbeitsplatzsuche anzubieten (WFV2: Abs. 20, 36, 38). An diese Erfahrungen konnte laut der IP in der Arbeit mit Geflüchteten angeknüpft werden. „Also es war sehr viel auch Netzwerkarbeit schon da. Also alle mit ins Boot geholt, die für den Werdegang der Jugendlichen einfach auch relevant waren“ (WFV2: Abs. 20). Grundlegend werden als Aufgaben Beratung und Unterstützung junger Menschen beschrieben (WFV2: Abs. 48). Die Aufgaben gehen aber auch über die Beratung hinaus: „Das [...] was man sah oder wo gegengesteuert oder unterstützt werden musste. Und da braucht man überall Netzwerke“ (WFV2: Abs. 48). Anknüpfend an das Zitat führt IP zudem aus, dass die Aufgabe darin bestehe, neue Finanzierungstöpfe zu identifizieren und neue Projekte durch ein breites Netzwerk anzustoßen. So wurden beispielsweise Integrationslotsenschulungen für Ehrenamtliche aus der Ankunftsgesellschaft, aber auch für Geflüchtete und polnische und rumänische Menschen selbst organisiert (WFV2: Abs. 60, 62). Auch Freizeitaktivitäten wie beispielweise eine Fahrt zum internationalen Frauentag mit geflüchteten Frauen wurde durchgeführt (WFV2: Abs. 48, 74, 98). Hier beschreibt die IP, dass diese Aufgaben über den „normalen Job hinaus[gingen]“ (ebd.). Als regelmäßige Veranstaltung wird zudem das Fest der Kulturen durchgeführt, wofür ein breites Netzwerk mit Unterstützung der Kirchengemeinden und den Vereinen vor Ort besteht (WFV2: Abs. 76). Die IP beschreibt als Ziel, Aufklärungsarbeit zu leisten und Austausch zu initiieren (WFV2: Abs. 76, 96, 98). Als Folge aus dem *Sögeler Weg* ergab sich zudem, dass durch eine Kolping-Honorarkraft Förderunterricht an Schulen durchgeführt wird, welchen die IP organisiert

und der durch das lokale Schlachtunternehmen finanziert wird (WFV2: Abs. 48, 50). Grundlegend besteht regelmäßige Zusammenarbeit mit den Schulen, um kleinere Projekte durchzuführen, wenn sich Herausforderungen ergeben. „Und das vermischt sich. Also die rufen dann an und dann ist das egal, ob das ein EU-Bürger ist oder ein Flüchtling oder Austauschschülerin“ (WFV2: Abs. 70).

Der Fokus von WFV3 liegt auf der Koordination von Ehrenamtlichen im Flüchtlingsbereich in der Samtgemeinde Sögel sowie der Samtgemeinde Werlte (WFV3: Abs. 4). Laut der IP trennen sich die Aufgaben allerdings aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen der beiden Samtgemeinden (ebd.). Die Zielgruppe von WFV3 sind nicht organisierte Ehrenamtliche. Dies begründet die IP darin, dass organisiertes Ehrenamt keine Unterstützung benötige: „Mit denen habe ich nicht sehr viel zu tun gehabt. Weil die selbst schon gut organisiert waren. Und ihre Wege kannten“ (WFV3: Abs. 46). Die IP arbeitet bei den jährlichen Ehrenamtstreffen mit dem Gemeindeflüchtlingsbetreuer zusammen (WFV3: Abs. 48). Aufgaben werden im Bereich der Weiterbildung von Ehrenamtlichen im Projekt „Jobhelden“, als Ansprechpartner\*in bei Fragen Ehrenamtlicher, in der Informationsweitergabe und der Koordination beschrieben. Es werden auch Qualifizierungen und Veranstaltungen gemeinsam mit der Katholischen Erwachsenenbildung (KEB) angeboten, so z. B. zur Begegnung von Stammtischparolen (WFV3: Abs. 4). Der Fokus liegt damit vor allem auf der Wertschätzung von Ehrenamt durch begleitende und unterstützende Veranstaltungen und Angebote (WFV3: Abs. 20).

### **Abgrenzung und Überschneidungen**

WFV1 und WFV2 grenzen ihre Aufgabenbereiche insbesondere zum Ehrenamt ab, da sie diesen gegenüber fachliche Beratung leisten (WFV1: Abs. 119). WFV1 grenzt die Tätigkeiten zu den Fachstellen der Schuldnerberatung und zur rechtlichen oder psychologischen Beratung ab (WFV1: Abs. 163, 261). Die IP betont zudem, dass eine Abgrenzung schwierig ist, da sie eine „Allroundstelle“ habe und Flüchtlingssozialarbeit nicht so eng gefasst sei (WFV1: Abs. 153, 263). Ähnlich wie WFV1 beschreibt die IP aus WFV2, dass eine Abgrenzung der Aufgaben schwerfalle und ein „schwammiges Ding“ bezüglich der Aufteilung haupt- und ehrenamtlicher Aufgaben sei (WFV2: Abs. 48). Da die IP aus WFV3 erst im Jahr 2017 als Projektstelle hinzukam, sodass bereits durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer ehrenamtliche Strukturen unterstützt wurden, beschreibt sie erschwerte Bedingungen: „musste Pferd von hinten aufzäumen“ (WFV 3: Abs. 84). Sie grenzt ihre Aufgaben von der Gemeinde ab, welche am Beispiel von Ehrenamtstreffen eher für eine Informationsweitergabe zuständig sei, und beschreibt ihre Aufgabe mit Anerkennung und Wertschätzung des Ehrenamtes (WFV3: Abs. 10, 20).

#### **8.1.4 Tätigkeitsbereiche Bildungsinstitutionen**

Ähnlich wie die Wohlfahrtsverbände sind auch die lokalen Bildungsinstitutionen A+W und der Marstall Clemenswerth überörtlich tätig, allerdings in sehr verschiedenen Themenfeldern und einem unterschiedlichen Maß der Einbindung in Aktivitäten im Umgang mit Migration. So unterstützt BT1 insbesondere Menschen in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, BT2 ist im Bereich sozialpädagogischer Angebote und Freizeitaktivitäten aktiv. Beide Institutionen sind Teil der Kooperationsvereinbarung und arbeiten daher mit den weiteren hauptamtlichen Akteuren in der Samtgemeinde zusammen.



Die Tätigkeiten von Sögel sind auf den mittleren Bereich des Emslandes und die Samtgemeinde Sögel ausgerichtet (BT1: Abs. 20). Die IP beschreibt, dass BT1 keine Ausrichtung auf Menschen mit Migrationshintergrund hat, sondern sich nach dem Bedarf der jeweiligen Zielgruppen richtet: „Es interessiert erst mal nicht, wo jemand herkommt“ (BT1: Abs. 48). Somit verändert sich die Ausrichtung der jeweiligen Tätigkeiten mit der Wandlung der Zielgruppe (BT1: Abs. 4). Als grundsätzliches Arbeitsfeld beschreibt die IP die Integration in Arbeit, Ausbildung und/oder Weiterbildung (BT1: Abs. 16). Hierfür werden unterschiedliche zielgruppenspezifische Angebote bereitgestellt, die von Umschulung bis zu Berufsvorbereitung gehen (BT1: Abs. 48). Hierzu werden Kompetenzfeststellungsverfahren durchgeführt (BT: Abs. 14). Gegenwärtig werden vor allem niederschwellige Maßnahmen umgesetzt, die laut IP immer an die Zielgruppen angepasst werden müssen. Bei den (Spät-)Aussiedler\*innen waren die Maßnahmen laut IP beispielsweise hochschwelliger (BT1: Abs. 14). Zusammenarbeit findet vor allem mit dem Jobcenter und den Betrieben zur Integration in Arbeit statt, beispielsweise werden Geflüchtete in die Betriebe begleitet (BT1: Abs. 44.). Die IP beschreibt, dass grundsätzlich nicht mit Ehrenamtlichen zusammengearbeitet wird. Allerdings finden die Ehrenamtstreffen teils bei BT1 statt (BT1: Abs. 34).

BT2 arbeitet ebenfalls mit regionaler Ausrichtung als Bildungsstätte, ist aber eher auf Kreis- bzw. regionale Ebene ausgerichtet und arbeitet daher insbesondere mit dem Landkreis zusammen. Gleichzeitig beschreibt die IP, dass sie die Institution aber auch vor Ort unterstützen und stärken will (BT2: Abs. 11). Ziel im Umgang mit Migration sei es, sich grundlegend als Haus zu profilieren und einen guten Ruf zu bewahren, denn die Institution war und ist „schon immer sozialpolitisch aktiv“ (BT2: Abs. 5). So wurden beispielsweise projektbezogene und finanzierte Veranstaltungen zu den Themen Bildung und Kennenlernen im Bereich der „Willkommenskultur“ auf regionaler Ebene durchgeführt (BT2: Abs. 5). Hierzu wurden Stadträte, Bürgermeister sowie Kolping- und Caritas-Mitarbeitende eingeladen, um über Aktivitäten bzgl. Zuwanderung zu sprechen (BT2: Abs. 3). Im Bereich der Samtgemeinde Sögel half die Institution zunächst bei der Schaffung von Wohnraum, indem ein Teil des Bildungshauses in Abstimmung mit dem Landkreis zur Verfügung gestellt wurde. Dies wurde jedoch eingestellt, um ein Überangebot zu vermeiden (BT2: Abs. 9). Zudem beschreibt die IP, dass über die Schaffung von Wohnraum hinaus versucht wurde, pädagogische Angebote einzubringen (BT2: 13). Da BT1 aber über beschränkte Möglichkeiten verfügt, werden gegenwärtig vor allem Bildungsmaßnahmen und Freizeitaktivitäten umgesetzt (BT2: Abs. 5, 13). Zudem beschreibt die IP, dass sowohl das Kolping-Europabüro als auch der Jugendmigrationsdienst bei der Generierung von Fördermitteln unterstützt werden (BT2: Abs. 9). Zudem bietet die Institution einen Ort für Vernetzungstreffen und das „Willkommenscafé“ an (BT2: Abs. 13). Die IP grenzt die Aktivitäten insbesondere gegenüber der professionellen Sozialarbeit und den Einzelkontakten zu Geflüchteten ab (BT2: Abs. 13).

### **8.1.5 Organisierte zivilgesellschaftliche Akteure**

Die befragten Institutionen sind einerseits die katholische und evangelische Kirchengemeinde beziehungsweise ein der katholischen Kirche naher Verein und eine kirchennahe Initiative. Alle IP beschreiben, dass über Einzelaktivitäten ihrer Mitglieder hinaus Tätigkeiten auf kollektiver Ebene bis auf wenige Ausnahmen weitestgehend eingestellt

wurden. Daran anknüpfend beziehen sich die folgenden Beschreibungen kollektiver Verantwortungsübernahme auf vergangene Aktivitäten, die sich infolge der hauptamtlichen Kooperationsvereinbarung nach und nach einstellten.

Die IP aus der evangelischen Kirchengemeinde beschreibt zunächst, dass Themen der Migration und Flucht die Kirchengemeinde schon historisch prägten, da die Gründung der Kirchengemeinde auf die Zuwanderung evangelischer Vertriebener und Geflüchteter zurückzuführen sei (ZG1: Abs. 8). Die Ausrichtung von Tätigkeiten im Umgang mit Geflüchteten sei dabei nicht an deren Konfession gebunden (ZG1: Abs. 32). Es wurde versucht, offene Angebote für Nachhilfe und Begegnung zu gestalten. Als Zielgruppe beschreibt die IP alle Menschen, die in der Gemeinde leben: „Das ist wie beim Samariter. Du bist verantwortlich für den, der dir vor die Füße geworfen wird“ (ZG1: Abs. 38).

Tätigkeiten im Umgang mit Geflüchteten sind grundlegend nicht nur auf Sögel beschränkt, sondern aufgrund der Größe der Kirchengemeinde regional ausgerichtet. Der Schwerpunkt der Aktivitäten lag in der Vergangenheit allerdings auf der Samtgemeinde Sögel mit Beteiligung an Runden Tischen und einer engen Abstimmung mit dem Flüchtlingsbeauftragten (ZG1: Abs. 12). Zudem beteiligt sich die evangelische Kirchengemeinde an der Wohngenossenschaft „Willkommen in Sögel eG“ (ZG1: Abs. 20). Weiterhin fanden in der Vergangenheit projektbezogene Arbeiten mit Ehrenamtlichen und Geflüchteten statt, zum Beispiel eine „Schulmappen-Spendenaktion“, von welcher laut IP circa 80 % geflüchtete Kinder profitierten (ZG1: Abs. 12). Weiterhin wurde der *VorleseXPRESS* als Unterstützung für Kinder beim Erlernen der deutschen Sprache über zwei Jahre durchgeführt (ZG1: Abs. 30). Auch Bauprojekte mit Geflüchteten wie ein Begegnungsbrunnen, der Bau eines Abenteuerspielplatzes und ein Bauwagenspielplatz, adressiert an unterschiedliche Zielgruppen (Männer, Frauen, Jugendliche), wurden umgesetzt (ZG1: Abs. 22). Zudem wurden Menschen getauft, „die dann anderthalb Jahre hier waren bei uns, lange anwesend waren und dann haben wir auch einige getauft, in 18 war das“ (ZG1: Abs. 30). Gegenwärtig übernehmen zwar Gemeindeglieder Patenschaften für Geflüchtete, diese werden aber über die Gemeinde und den Gemeindeflüchtlingsbetreuer vermittelt (ZG1: Abs. 10). Kontakt besteht zu Personen, die weiterhin Angebote der Kirchengemeinde nutzen: „Wir arbeiten hier alle auf Augenhöhe, also sie bringen sich hier ein mit Kochen, mit Bauen, mit Betreuung der Jugendlichen“ (ZG1: Abs. 30).

Ähnlich wie IP ZG1 beschreibt die katholisch geprägte IP ZG2, dass Aktivitäten weitestgehend eingestellt wurden: „Das ist aber alles abgelaufen“ (ZG2: Abs. 4). Diese Aktivitäten vonseiten der Gruppenleiterrunde waren beispielsweise Spielangebote in den vorübergehend eingerichteten Massenunterkünften, aber auch der Austausch zwischen Kindergärten und dem Kolping-Migrationsbüro bezüglich Sonderprogrammen und -schulungen zum Thema Migration seit Beginn der Zuwanderung Geflüchteter. Zudem gab es Begegnungsangebote mit den unterschiedlichen Beratungsgruppen und Institutionen (ZG2: Abs. 4). Gegenwärtig gibt es viele engagierte Einzelpersonen, die beispielsweise als Integrationslotsen tätig sind. Es lässt sich somit aus Sicht der IP nicht von organisiertem Ehrenamt sprechen (ZG2: Abs. 14, 20, 22).

Auch bei dem der katholischen Kirche nahestehenden Verein ZG4 wurden Tätigkeiten weitestgehend eingestellt. In der Vergangenheit hatte dieser ein Möbellager eingerichtet

und ehrenamtliche Möbelhelfer\*innen organisiert (ZG4: 4). Die Möbel wurden gesammelt und durch die Gemeinde verteilt (ZG4: Abs. 4,6). Die IP beschreibt, dass die Aktivitäten durch das Hauptamt in der Gemeinde abgelöst wurden, sodass der Verein seine Aktivitäten einstellte (ZG4: Abs. 6). Die anfallenden Aufgaben wurden aus Sicht der IP „so schnell beackert“, dass der Verein sich nicht einmischen wollte (ZG4: Abs. 58). Die IP signalisiert dennoch weiterhin die Bereitschaft, sich bei Bedarf wieder einzubringen, und beschreibt, dass beim Ausbleiben hauptamtlicher Aktivitäten das Ehrenamt aktiv geworden wäre (ZG4: 4). Zudem gibt es unterhalb des organisierten Ehrenamtes im Verein auch einzelne aktive Kolpingmitglieder, die sich in Schulungen usw. einbringen. Dies ordnet die IP aber nicht in den direkten Verantwortungsbereich des Vereines ein (ZG4: Abs. 58).

Die IP der lokalen Initiative ZG3 beschreiben langjährige Aktivitäten, die immer wieder auf unterschiedliche Zuwanderungsgruppen ausgerichtet waren. Die Initiative entstand, als Kriegsflüchtlinge aus Bosnien und dem Kosovo in die Gemeinde kamen. Laut IP gab es damals weder haupt- noch ehrenamtliche Strukturen, die zuständig waren (ZG3: Abs. 6). Es folgte die Zuwanderung iranischer Geflüchteter und später dann auch vietnamesischer Kontingentarbeiter\*innen aus der ehemaligen DDR (ZG3: Abs. 6). Der daraus folgende Unterstützungsbedarf führte zur Gründung eines Arbeitskreises aus rund 30 ehemaligen Lehrer\*innen, da sich Probleme insbesondere in den Schulen zeigten. Der Arbeitskreis unterstützte mit Sprachunterricht und Patenschaften, die vermittelt wurden (ZG3: Abs. 16). Der Arbeitskreis konnte über das Ehrenamt hinaus hauptamtliche Ressourcen aus dem Marstall Clemenswerth nutzen, da ein Mitglied dort arbeitete (ZG3: Abs. 20, 21). In Folge wurden Tätigkeiten auch auf Aussiedler\*innen ausgeweitet: Es wurde ein Jugendzentrum eröffnet, eine Kleiderkammer eingerichtet, Sprachkurse angeboten, Informationen über den Ort und zu Patenschaften vermittelt sowie Bildungs- und Freizeitveranstaltungen durchgeführt (ZG3: Abs. 10, 35–43, 60). Mit Zuwanderer\*innen aus der EU wurde laut IP ebenfalls versucht, Kontakt aufzunehmen, wobei aus Sicht der IP aufseiten der Zuwanderer\*innen weder Sprachkurse noch Unterstützung benötigt wurden. Es wird beschrieben, dass diese unter sich als „Parallelgesellschaft“ leben (ZG3: Abs. 128). Es gebe „keinen Knies, aber auch keine Nachbarschaft“, sodass die Bestrebungen wieder abgebrochen wurden (ZG3: Abs. 157, 158). Auch mit der Zuwanderung von Geflüchteten gingen Aktivitäten einher. Anfangs bot die Initiative ZG3 Sprachkurse mit Unterstützung der Gemeinde an (ZG3: Abs. 190, 180, 181). Da sich dabei ein sehr hoher Arbeitsaufwand zeigte, kamen die Ehrenamtlichen an ihre Grenzen (ZG3: Abs. 211, 212). Weiterhin berichtet eine IP über Verärgerungen seitens ihrer Organisation über die mangelnde Beteiligung an Fragen der Unterbringung von Geflüchteten in Sammelunterkünften: „Und wo wir Ehrenamtlichen gesagt haben, das habt ihr jetzt gemacht, ohne uns zu fragen?“ (ZG3: 177)

Dieser führte aus Sicht der IP schlussendlich zum Rückzug der Aktivitäten. Das Engagement wurde letztlich auf einzelne Personen fokussiert, und die Aktivitäten koppelte man von der Zusammenarbeit mit der Gemeinde ab (ZG3: Abs. 177, 178). Die IP brachten aber weiterhin ihre Kompetenzen ein. So wird von den IP beschrieben, dass sie mit Unterstützung des Rotary Club dafür gesorgt hätten, dass eine psychologische Beratungsstelle auch in Sögel eingerichtet wurde (ZG3: Abs. 190, 222, 224).

### 8.1.6 Zusammenführung der Akteursgruppen

Anknüpfend an die deskriptive Beschreibung der einzelnen Verantwortungs- und Tätigkeitsbereiche der Akteursgruppen werden im Folgenden die Aktivitäten den einzelnen integrationsrelevanten Dimensionen nach Ager und Strang (2004) zugeordnet

In Abbildung 18 wurden die Aufgaben, die die unterschiedlichen Akteursgruppen übernahmen, farblich markiert. Die Aufgaben der Samtgemeinde unterteilen sich in weisungsgebundene Pflichtaufgaben (helles Orange), in Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung (braun) sowie in eine Vielzahl von freiwilligen Aktivitäten (orange). Insbesondere durch die Neuorganisation der Verwaltung und die Einstellung eines Gemeindeflüchtlingsbetreuers als Schnittstellenfunktion konnten diese koordiniert umgesetzt werden. Anknüpfend an den Stand der Forschung zeigt sich auch in den Interviews die Schwierigkeit, freiwillige von pflichtigen und weisungsbedingten Aufgaben klar abzugrenzen. So ist Gesundheit und damit die Ausschüttung von Krankengeldern für Geflüchtete eine weisungsbedingte Pflichtaufgabe, welcher die Kommunen nachkommen müssen.

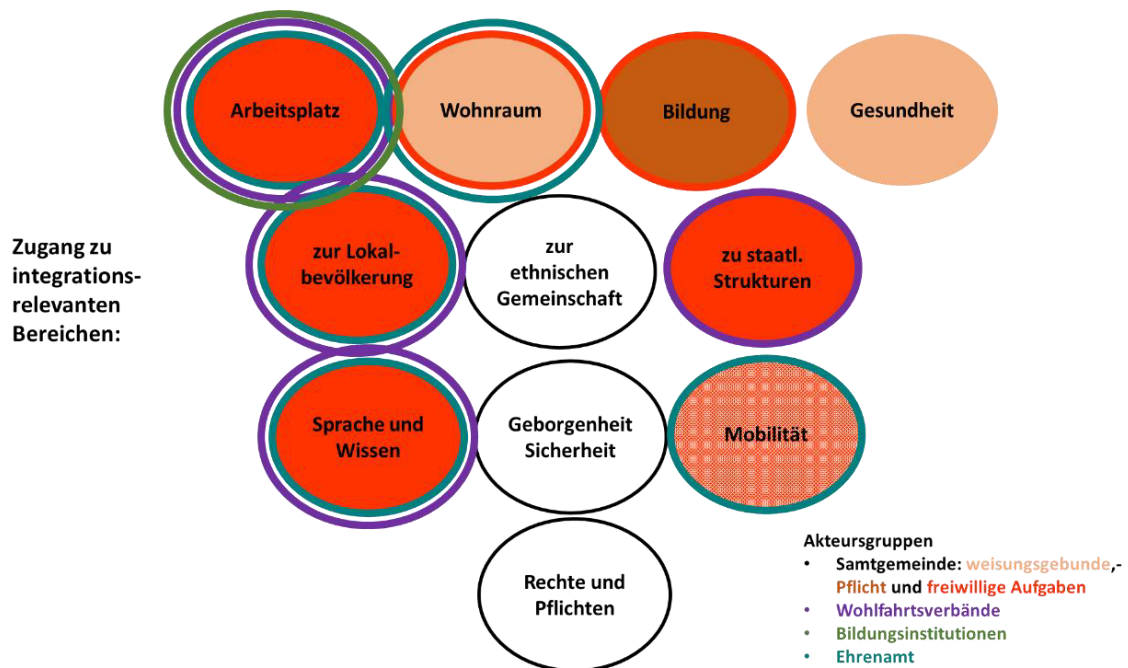


Abbildung 17: Aufgabenwahrnehmungen unterschiedlicher Akteursgruppen (eigene Darstellung nach Ager und Strang 2004)

Durch den Einsatz des Gemeindeflüchtlingsbetreuers werden Geflüchtete hierzu aber auch beraten, begleitet und die Gespräche werden übersetzt, sodass sich ein stark differenziertes Bild der Verantwortungs- und Aufgabenbereiche der Kommunen ergibt. In Hellblau dargestellt sind Einzelaktivitäten ehrenamtlichen Engagements, da aus den Interviews der IP hervorging, dass sich das organisierte Ehrenamt weitgehend aus den Tätigkeiten zurückgezogen hat.

Der Bereich des Zugangs zu Rechten und Pflichten ist von kommunaler Seite aus nicht direkt beeinflussbar und wurde von den IP mit Blick auf die Schaffung von Zugängen nur am Rande thematisiert. Die IP ZG3 beschrieben, dass Briefe mit Forderungen an die Regierung aufgesetzt wurden, in denen eine schnellere Bearbeitung des Aufenthaltsstatus

gefordert wurde. Inwiefern sich Geflüchtete geborgen und/oder sicher fühlen, kann durch die Interviews nicht abgedeckt werden, da nur Organisationen und keine Einzelpersonen und damit keine Geflüchteten interviewt wurden. Der Bereich Sprache und Wissen als alltagsbezogene Integrationsdimension wurde durch die Beratung des Gemeindeflüchtlingsbetreuers und dessen Übersetzung, die Beratung durch Institutionen der Sozialarbeit, aber auch die Begleitung durch ehrenamtliche Patenschaften umgesetzt. Die Schaffung zur räumlichen Mobilität durch öffentlichen Personennahverkehr ist in Sögel bis auf einzelne Buslinien kaum vorhanden. Zwar wurden neuankommende Geflüchtete durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer abgeholt und ehrenamtliche Einzelpersonen haben teils Fahrdienste übernommen, ein dauerhafter Zugang ist aber erschwert. Im Bereich soziale Beziehungen und Netzwerke wurden ebenfalls Zugänge durch Aktivitäten unterschiedlicher Akteursgruppen geschaffen. Der Zugang zur Lokalbevölkerung wird durch ehrenamtliches Engagement geschaffen, indem es Begegnungsangebote, Patenschaften und Kennenlernangebote gibt. Auch der Gemeindeflüchtlingsbetreuer und ein Wohlfahrtsverband schaffen Begegnungsangebote. Eigenorganisation und/oder Kontakt zu ethnischen Gemeinschaften wurden in den Interviews nicht beschrieben. Durch die Recherche konnten zudem keine Vereine, Religionsgemeinschaften o. Ä. identifiziert werden. Der Kontakt zu staatlichen Strukturen wird durch die Schnittstelle des Gemeindeflüchtlingsbetreuers und durch Beratung und Begleitung der Wohlfahrtsverbände hergestellt. Der schlussendliche Zugang zu den zentralen Integrationsfeldern Arbeit, Wohnen, Gesundheit und Bildung zeigt eine hohe Akteursvielfalt. So wird der Zugang zu Arbeit vor allem durch Beratung (Wohlfahrtsverbände) und Fort- bzw. Weiterbildungen einer lokalen Bildungsinstitution geschaffen. Zudem geht die Samtgemeinde durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer aktiv auf lokale Unternehmen zu, um Geflüchtete in Aus- bzw. Weiterbildung oder Arbeit zu vermitteln. Teilweise werden auch Patenschaften und Wohlfahrtsverbände beratend und begleitend aktiv. Für den Zugang zum Wohnen (vor dauerhaftem Aufenthaltstitel), zu Gesundheit und allen Grundsicherungen ist die Samtgemeinde weisungsgebunden zuständig. Sie führt daher aus und hat keine Handlungsspielräume. Die Gemeinde fokussiert eine dezentrale Unterbringung in Zusammenarbeit mit der Wohngenossenschaft für „Menschen in Not“. Gleichzeitig wurden Sammelunterkünfte am Ortsrand aufrechterhalten. Im integrationsrelevanten Bereich der Bildung wurden über die Pflichtaufgaben der Kommunen als Schulträger hinaus keine weiteren Aufgaben thematisiert. Staatliche Aktivitäten wie die VHS-Sprachkurse, die über den Landkreis durchgeführt werden, werden durch ehrenamtliche Aktivitäten ergänzt.

Insgesamt ergibt sich aus der zunehmenden Vielfalt hauptamtlicher Aktivitäten, dass sich das organisierte Ehrenamt zurückgezogen hat. Dabei verfolgt die Samtgemeinde insbesondere durch Einstellung des Gemeindeflüchtlingsbetreuers Ansätze einer aktiven Integrationspolitik mit Aufgaben über weisungsgebundene und Pflichtaufgaben hinaus. Grundlage dafür sind finanzielle Gestaltungsspielräume der Kommune, wie sie in Kapitel 6 dargestellt wurden. Auch die finanzielle Unterstützung des Landkreises wurden gezielt für die Aufgaben des Gemeindeflüchtlingsbeauftragten eingesetzt. Durch die ergänzende Häufung wohlfahrtsstaatlicher Projekte, finanziert aus Landes- und Landkreismitteln, wurde der Bedarf, ehrenamtliche Organisation in politischen Entscheidungen einzubeziehen, von den IP nicht benannt. Dies führte dazu, dass Ehrenamtliche einerseits kaum

Bedarf für Aktivitäten sehen (ZG4) und sich andererseits verdrängt und/oder nicht einbezogen fühlen (ZG3) und ihre Aktivitäten schlussendlich weitgehend einstellen. Weiterhin wurde von mehreren IP beschrieben, dass sich das Engagement von organisierten Tätigkeiten zu Einzelaktivitäten insbesondere durch Patenschaften gewandelt hat.

Die Beschreibung der Tätigkeiten und Verantwortungsbereiche stellt eine Momentaufnahme zum Zeitpunkt der Interviews dar. Da insbesondere die Wohlfahrtsverbände als Träger der Sozialen Arbeit in Sögel Mitarbeitende in befristeten Projekten einsetzen, ist die Langfristigkeit der Übernahme der Aufgaben ungeklärt.

## **8.2 Einflussfaktoren auf Verantwortungsübernahme und Tätigkeiten**

Anknüpfend an die dargestellten Tätigkeits- und Verantwortungsbereiche der Akteursgruppen wurde in den Interviews nach Rahmenbedingungen der Verantwortungsübernahme und nach unterstützenden sowie hemmenden Faktoren gefragt. Diese sind Gegenstand der folgenden Ausführungen.

### **8.2.1 Rahmenbedingungen**

Rahmenbedingungen und damit nicht beeinflussbare Faktoren, die bedeutsam für den kommunalen Umgang mit Migration sind, wurden auf unterschiedlichen Ebenen angesprochen.

Bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen wurde von den IP aus Politik und Verwaltung berichtet, dass es im Bereich der Unterbringung und Versorgung geflüchteter Menschen viele gesetzliche und verwaltungstechnische Vorgaben gab, an denen sich orientiert werden konnte (PV3: Abs. 101). Als problematisch wird angemerkt, dass viele Menschen keine Arbeitserlaubnis bekamen und dass Umzüge aufgrund fehlender Mobilität in ländlichen Räumen nur eingeschränkt zugelassen wurden (PV4: Abs. 34). Auch IP der organisierten Zivilgesellschaft merkten an, dass Aussagen über Bleibeperspektiven und Arbeitserlaubnisse von bundespolitischer Seite aus gefehlt hätten und es so an Berechenbarkeit und Perspektiven für Geflüchtete gefehlt habe (ZG1: Abs. 60, 62, ZG3: Abs. 335–337). Es wird festgehalten, dass aufenthaltsrechtliche Bestimmungen vor Ort nicht beeinflussbar sind:

*„[...] [A]ber das kann man hier vor Ort nicht entscheiden, hätte uns in manchen Situationen schon auch sehr geholfen, muss ich sagen. Denn das ist schon schwierig und da sind dann eben auch viel seelsorgerliche Probleme entstanden, die eigentlich nicht hätten sein müssen.“ (ZG1: Abs. 60)*

Schwierig sei es aus Sicht einer IP aus Politik und Verwaltung zu Anfang gewesen, dass häufig neue Projekte und Personen der Sozialen Arbeit, der VHS und des Arbeitsamtes gekommen seien, sodass sich immer wieder ein neuer Überblick verschafft werden musste (PV1: Abs. 24). Auch die IP aus WFV1 und WFV2 beschreiben viele, oftmals jährliche personelle Wechsel der Flüchtlingssozialarbeit vom Land Niedersachsen durch befristete Projektfinanzierung (WFV1: Abs. 7; WFV2: Abs. 12, WFV3: Abs. 72). Aus Sicht von WFV2 entsteht hierdurch eine hohe Fluktuation und zum Teil Leerlauf (WFV2: Abs. 12–16). WFV1 sieht die Projektfinanzierung als typisch für ländliche Räume an (WFV1: Abs. 7). Für WFV3 ergibt sich durch die Befristung des Projektes durch Bundesmittel eine unsichere Perspektive (WFV3: Abs. 72).

Aus Sicht einer IP aus Politik und Verwaltung wird beschrieben, dass es ausreichend Fördergelder für die kommunale Ebene sowie für die Wohlfahrtsverbände gegeben habe:

*„Das Geld ist da, sage ich jetzt einfach so, aber ansonsten gibt es da eigentlich keine Hemmnisse in Bezug auf Projekte, weil viele auch immer den gleichen Topf haben, wo man eventuell Förderung herausbekommen kann. [...] Auch die bekommen Leistungen und Zuschüsse vom Land oder Bund. Genauso wie Kolping oder Caritas auch.“ (PV4: 18)*

Zudem habe es insgesamt eine „tolle Unterstützung“ seitens des Landkreises und der Polizeibehörden gegeben (PV1: Abs. 52).

Allerdings wird angemerkt, dass Zuschüsse vom Land für bürgerschaftliches Engagement im Jahr 2020 eingestellt werden sollen, sodass die Kommune die Kosten für Ehrenamtstreffen und deren Anerkennung zukünftig selbst tragen müsste (PV4: Abs. 34). Weiterhin wird angemerkt, dass es Problematiken hinsichtlich der Zuständigkeiten der VHS gegeben habe, da unklar war, welche VHS für die jeweiligen Geflüchteten zuständig sei (PV4: Abs. 34). Die IP BT1 merkt zudem an, dass Wartezeiten bei Integrationskursen hinderlich für die Integration in Arbeit seien (BT1: Abs. 46). Die IP aus WFV1 merkt zudem an, dass Strukturen auf dem Land kleiner seien und es nachfolgend eine „Behörde gibt, die das alles macht“ (WFV1: Abs. 63). Daraus ergebe sich einerseits, dass Wege kürzer seien, aber andererseits fachliche Anlaufstellen wie beispielsweise die VHS nicht vor Ort vorhanden seien (WFV1: Abs. 99).

### **8.2.2 Lokale Einflussfaktoren**

In den Interviews wurde nach lokalen Einflussfaktoren auf den Umgang mit Migration gefragt.

Als positive Ausgangsbedingung wird der vorhandene Wohnungsbestand beschrieben, der durch den ehemaligen Standort der stationierten US-amerikanischen Soldat\*innen vorhanden gewesen sei, sodass viele kleine Wohnungen verfügbar sind (PV3: Abs. 105). Die IP WFV1 beschreibt als Ausgangsbedingung die Entscheidung der Gemeinde, hauptsächlich Afghan\*innen aufzunehmen und in den Sammelunterkünften unterzubringen. Diese erhalten zumeist eine Duldung und seien damit laut IP auf dem „Abstellgleis“, was spezifische Probleme mit sich bringe, da weniger in Ausbildung vermittelt werden könne (WFV1: Abs. 197).

Es wurden unterschiedliche unterstützende Faktoren von den IP der Akteursgruppe Politik und Verwaltung beschrieben. So heißt es, dass es innerhalb der Verwaltung eine hohe Motivation gegeben habe und dass auch Überstunden gemacht wurden (PV1: Abs. 52). Zudem sei Zuwanderung in der Gemeinde gewollt und es wurden mit dem Gemeindeflüchtlingsbetreuer Strukturen aufgebaut (WFV1: Abs. 48). Die IP ZG4 macht dies auch an der Person des Samtgemeindebürgermeisters fest, der „sehr starke Verlässlichkeit“ aufweise (ZG1: Abs. 76):

*„Das ist heute in der Politik nicht mehr unbedingt selbstverständlich, aber da ist es so, wenn ich mit dem abmache, das und das und jenes, dann kann ich mich darauf verlassen, es wird so passieren.“ (ZG1: Abs. 76)*

Als weitere Faktoren werden die gut funktionierende Zusammenarbeit in Sögel und das breite Netzwerk hervorgehoben (PV1: Abs. 52; BT1: Abs. 46; WFV3: Abs. 14). Laut IP

WFV1 war somit eine grundlegende Offenheit in der Gemeinde vorhanden, für die viel getan wurde wie z. B. das Erstellen einer gemeinsamen Datenbank, um die Geflüchteten möglichst gut betreuen zu können und um Doppelstrukturen zu vermeiden (WFV1: Abs. 36–28). Es wird ein gut funktionierendes Netzwerk und die Kooperationsvereinbarung hervorgehoben, welche durch die Gemeinde sehr forciert wurde (WFV3: Abs.14). Dies sei laut der IP nicht an allen Orten so (ebd.). Die IP PV1 beschreibt Unterstützung durch lokale Vereine und Rückhalt aus der Bevölkerung, die aus Sicht der IP dem Gedanken der Integration von Geflüchteten positiv gegenübergestellt sei (PV1: Abs. 52).

*„Also macht ja auch Mut, wenn man merkt, dass man mit so einem Rathausteam auch neue Aufgaben durch das Netzwerk, über das wir ja alle verfügen, und durch die Institutionen, die man ja vor Ort hat, dass man auch so krisenhafte Situationen durchaus bewältigen kann.“ (PV1: Abs. 46)*

Diese Zusammenarbeit wird mit Charakteristika der Untersuchungsgemeinde, dem Emsland und ländlichen Räumen im Allgemeinen in Zusammenhang gebracht. Die Zusammenarbeit funktioniere aus Sicht der IP deshalb so gut, da kurze Wege der Kommunikation gegeben seien, „da greift man direkt zum Hörer“ (BT1: Abs. 46; WFV2: Abs. 22). Die Kontakte seien aus Sicht der IP zudem oftmals informell, da ein hoher Bekanntheitsgrad unter den Akteur\*innen bestehe:

*„Und da brauche ich dann sozusagen nicht den Runden Tisch, an dem das dann gebündelt ist und dann aufwendig institutionalisiert wieder ins Kleine runtergearbeitet.“ (ZG1: Abs. 12)*

Eine IP beschreibt, dass Bekanntheit zudem bedeutsam sei, um Netzwerke vor Ort mit Vereinen, Verbänden, Politik und Verwaltung nutzen zu können. Die IP berichtet, dass sie zum Beispiel so ihre Nachbar\*innen zum Mitwirken gebracht habe und die dann Aufgaben übernommen hätten (WFV2: Abs. 154). Zudem herrsche in der Zusammenarbeit im Netzwerk grundsätzlich gute Kommunikation, Wertschätzung der Personen und Kompetenzen, Verlässlichkeit unter den Akteur\*innen sowie ein Miteinander und Vertrauen (ZG1: Abs. 58). Die IP WFV1 beschreibt, dass auf dem Land sehr viel für sich und wenig gemeinsam zwischen den Kreuzverbänden gearbeitet werde: „Also da wird viel weniger Wissen ausgetauscht“ (WFV1: Abs. 247).

Die IP ZG3 sehen Engagement und die grundsätzliche Haltung, helfen zu wollen, als „spezielle Ausprägung im Emsland“ (ZG3: Abs. 312–317). WFV3 teilt diese Ansicht, hebt aber für Sögel noch hervor: „Also das habe ich sonst noch nie so erlebt, dass wirklich so viele Leute irgendwie zusammenarbeiten“ (WFV3: Abs. 96). Auch weitere IP heben die hohe Bereitschaft zum Engagement vor Ort hervor, welche in Projekte und Zusammenarbeit eingebracht werde (ZG1: Abs. 24). WFV2 beschreibt zudem, dass das Engagement von Personen in Sögel als selbstverständlich wahrgenommen werde (WFV2: Abs. 34). Zudem ist für die IP als „Sögelerin“ privates und berufliches Engagement schwer zu trennen (WFV2: Abs. 104). Die IP WFV1 benennt zudem ein starkes „Wir-Gefühl“, welches stärker sei als in der Stadt, und auch das Verantwortungsgefühl des/der Einzelnen sei stärker als in der Stadt (WFV1: Abs. 247). Engagiert seien aus Sicht einer IP gegenwärtig Einzelpersonen, die auch Teil von zivilgesellschaftlichen Organisationen sind, sich aber aus eigener Motivation heraus engagieren (ZG4: Abs. 58). Bezüglich der



Zusammensetzung des Engagements in Sögel beschreibt die IP WFV1, dass sich hauptsächlich ältere Menschen und Rentner\*innen engagieren, was ihrer Ansicht nach dazu führe, dass ein Begegnungsangebot nicht so gut angenommen wurde (Abs. 211). Als einzige IP nennt WFV1 das Engagement von Unternehmen, an welche Geflüchtete vermittelt werden und welche mehr bemüht seien „als das, was normaler Arbeitgeber macht“ (WFV1: 95).

Als weiterer unterstützender Faktor werden (positive) Erfahrungen mit früheren Migrationen und folgenden Aktivitäten im Zuge der Zuwanderung genannt. Die IP WFV2 bezieht dies auf die frühere Zuwanderung amerikanischer Soldat\*innen:

*„Werte oder Kulturen, die sie mitbringen und dieser Respekt. Das sind so Grundgeschichten, wenn die stimmig sind im Ort, ist eine Integration einfacher. Und das kann ich nur lernen. Manche haben es mehr in sich, andere sind da steifer. Aber das kann ich nur lernen, wenn ich es schon erlebt habe und damit konfrontiert worden bin. Und da hat Sögel einfach diese Geschichte durch die Amerikaner. Und das haben andere Orte nicht, die kaum Auswanderung oder Einwanderung hatten und jetzt bei den Flüchtlingen einfach überrollt worden sind. Das ist das, was Sögel ausmacht.“ (WFV2: Abs. 92)*

PV1 beschreibt positive Erfahrungen mit der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen und Dankbarkeit gegenüber den zugewanderten Menschen als Ausgangspunkt für eine zuversichtliche und positive Haltung gegenüber weiteren Zuwanderungen (PV1: Abs. 52). Laut ZG1 konnte auf Strukturen in modifizierter Form zurückgegriffen werden, so haben z. B. die Kirchen bereits in der Vergangenheit gut zusammengearbeitet (ZG1: Abs. 10).

### **8.2.3 Zusammenführung**

Insgesamt wurden die Rahmenbedingungen mit Blick auf die Arbeitserlaubnis und auf sichere Bleibeperspektiven geflüchteter Menschen als hinderlich eingestuft. Bezüglich der Unterbringung und Versorgung Geflüchteter habe es aus Sicht von Politik und Verwaltung ausreichend Vorgaben gegeben. Zudem wird die jährliche und teils unsichere Projektförderung der Stellen der lokalen Sozialen Arbeit als hinderlich zum Aufbau kontinuierlicher Aktivitäten und Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteur\*innen beschrieben. Daraus folgt, dass die weitere Umsetzung von Aktivitäten im Umgang mit Migration in der Konstellation zum Zeitpunkt des Interviews noch nicht geklärt war und somit nicht von einer Langfristigkeit der Strukturen ausgegangen werden kann.

Lokale Einflussfaktoren wurden grundlegend eher als unterstützend gegenüber hemmenden Faktoren beschrieben. Diese positiven lokalen Einflussfaktoren werden in positiven Ausgangsbedingungen durch Wohnungsbestände gesehen, weiterhin in der breiten Zusammenarbeit mit guten Kommunikationsstrukturen, die von einigen IP als typisch ländlich charakterisiert werden. Zudem wird neben einer motivierten Verwaltung mit Samtgemeindebürgermeister eine große Bereitschaft zum Engagement hervorgehoben, welche als typisch für das Emsland bzw. für die Untersuchungsgemeinde eingestuft wird. Weiterhin werden positive Erfahrungen durch frühere Zuwanderungsformen als unterstützend beschrieben. Diese führen aus Sicht einiger IP zu Vertrauen dahin gehend, dass auch die gegenwärtige Zuwanderung Geflüchteter einen positiven Verlauf nehmen wird. Aus

den Aussagen der IP lässt sich schlussfolgern, dass lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten vielseitig genutzt wurden. Aus den Interviews geht als allgemeines Potenzial der Wille hervor, Geflüchtete vor Ort zu unterstützen und zu begleiten. Die Einflussfaktoren sind insbesondere durch die Ausgangsbedingungen einer kleinen Gemeinde im ländlichen Raum mit Migrationserfahrungen geprägt.

### **8.3 Bedeutung und Auswirkungen von Erfahrungen**

Das folgende Kapitel greift die Frage nach der Bedeutung von Erfahrungen im Umgang mit Migration aus Sicht der IP auf. Teils wurden diese von den IP selbst vor Ort im Umgang mit Migration gemacht, teils wurde eine Einschätzung der IP dahin gehend gegeben, wie sie diese wahrnehmen bzw. wie diese thematisiert werden.

Drei induktive Kategorien sind leitend für die folgenden Unterkapitel: Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen, Bedeutung von Erfahrungen sowie Auswirkungen von Erfahrungen. Die letzten beiden Kategorien wurden in den Unterkapiteln zusammengeführt und nach drei unterschiedlichen Dimensionen der Bedeutung und Auswirkung von Erfahrungen gegliedert: 1. Kultur und Haltung, 2. Zusammenarbeit der Organisationen sowie 3. Einfluss innerhalb der Organisationen.

#### **8.3.1 Vergleichbarkeit von Aktivitäten mit Blick auf unterschiedliche Zuwanderungsphasen**

In den Interviews wurde thematisiert, inwiefern die Aktivitäten bezüglich der unterschiedlichen Zuwanderungsphasen aus Sicht der IP vergleichbar sind. Der folgende Abschnitt stellt somit die induktive Kategorie „Vergleichbarkeit der Aktivitäten“ dar. Diese Kategorie ist wichtig zur Beantwortung der Forschungsfrage, um einordnen zu können, ob aus Sicht der IP überhaupt an vergangene Erfahrungen angeknüpft werden kann.

Die IP aus Politik und Verwaltung schätzen, dass die Aktivitäten der Gemeinde bzw. der späteren Samtgemeinde zu den unterschiedlichen Zeiten eher nicht vergleichbar sind: „Man kann das nicht so richtig vergleichen“ (PV1: Abs. 46). Dies wird darin begründet, dass der Zuzug von stationierten US-Soldat\*innen in den 1960ern geplant verlief, die folgende Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen aus Sicht der IP anspruchsvoll war und die Zuwanderung geflüchteter Menschen ab 2015 eine „völlig stressige Situation“ (PV1: Abs. 46). Für die Zuwanderung Geflüchteter ab dem Jahr 2015 habe es aus Sicht der IP keine vergleichbare Situation gegeben (ebd.). Sie wird als Krisensituation benannt, in welcher die Zuwanderung in sehr kurzer Zeit stattfand und vollkommen neue Aufgaben wahrgenommen werden mussten (PV1: Abs. 46, PV4: Abs. 20). Weiterhin unterscheidet sich die rechtliche Grundlage bei der Betreuung unterschiedlicher Zuwanderungsgruppen aus Sicht einer IP, da es bei der Unterbringung und Versorgung Geflüchteter Vorgaben gibt, wohingegen es im Bereich der Werksarbeitenden „überhaupt keine Vorgaben“ (PV3: Abs. 101) gab, sodass eigene Wege entwickelt wurden. Zudem beschreibt eine IP, dass sich Zuwanderungsgruppen unterscheiden. So kamen (Spät-)Aussiedler\*innen oftmals in Familienkonstellationen und es ergaben sich Schwierigkeiten mit Jugendlichen, die kein Deutsch beherrschten (vgl. PV1: Abs. 52). Zudem wurden Aktivitäten damals hauptsächlich ehrenamtlich umgesetzt, wohingegen mit der Zuwanderung Geflüchteter Aktivitäten im Hauptamt auch im Bereich freiwilliger Aufgaben anknüpften (PV1: Abs.

6). Dies Ansicht teilt eine IP der organisierten Zivilgesellschaft. So wird beschrieben, dass der Aufwand der Organisation in den 1990er-Jahren für die Initiative viel höher war, da die Gemeinde weniger aktiv war:

*„In den Neunzigerjahren war es immer so auf Bedarf, aber dann sehr wohlwollend, ohne eigene Strukturen. Und jetzt sind es die gemeindlichen Strukturen, wo die Ehrenamtlichen so Zubringer sind sozusagen.“ (ZG3: Abs. 321)*

Grundsätzlich beschreiben sie, dass man gegenwärtig an den Aktivitäten anknüpfen könne, denn es habe „wieder genauso angefangen wie bei der ersten Flüchtlingswelle“<sup>40</sup> (ZG3: Abs. 190). Daraufhin hätte die Initiative Personen wieder aktiviert und neue hätten sich angeschlossen (ebd. 215).

Die Vergleichbarkeit von Aktivitäten im Umgang mit Migration wird von der IP der Wohlfahrtsverbände – auch vor dem Hintergrund der persönlichen beruflichen Erfahrungen und des Alters – ambivalent bewertet (WFV1: Abs. 195). So wird aus Sicht einer IP beschrieben, dass die Aktivitäten aufgrund der Unterschiedlichkeit der Bedarfe der Zuwanderungsgruppen nicht vergleichbar seien, da es gegenwärtig viele Analphabet\*innen unter den Geflüchteten gebe, die es bei den (Spät-)Aussiedler\*innen nicht im selben Ausmaß gegeben habe (ebd.). Eine weitere IP spricht dahingegen von Wiederholungen beispielsweise am Übergang von Schule und Beruf (WFV2: Abs. 20).

Aus Sicht einer IP aus einer Bildungsinstitution wurde beschrieben, dass sich andere Voraussetzungen durch unterschiedliche Zuwanderungsgruppen z. B. für Fragen der Niedrigschwelligkeit von Angeboten ergeben (BT1: Abs. 14). Ansonsten äußerten sich die IP diesbezüglich nicht.

### **8.3.2 Bedeutung und Auswirkungen auf Wissen/ Haltung/Kultur**

Unterschiedliche IP verweisen auf den Zusammenhang von gemachten positiven Erfahrungen in der Samtgemeinde mit den stationierten US-Soldat\*innen und der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen sowie mit der gegenwärtigen Offenheit, Geflüchtete aufzunehmen und zu unterstützen (PV1: Abs. 56, PV3: Abs. 105, PV5: Abs. 28, WFV2: Abs. 88, ZG4: Abs. 66). Auch zwei jüngere IP der WFV beschreiben, dass Erfahrungen in der Untersuchungsgemeinde immer wieder thematisiert werden (WFV1: Abs. 195, WFV3: Abs. 54). Die IP ZG1 vermutet zudem, dass aus den vergangenen Zuwanderungserfahrungen mit (Spät-)Aussiedler\*innen ein Bewusstsein über die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit der evangelischen Kirche entstanden sei, da der Großteil der Zuwanderer\*innen Protestant\*innen waren (ZG1: Abs. 10).

Diese Offenheit wird von unterschiedlichen IP weiter ausgeführt. Sie führt aus Sicht einer IP zur gegenwärtigen Unterstützung bezüglich der Integration: „Weil die Erfahrung da ist, dass es wesentlich besser ist, eine Integration zu unterstützen als auszugrenzen“ (PV3: Abs. 105). Zudem berichtet eine IP der organisierten Zivilgesellschaft, dass es aufgrund der Erfahrung weniger bis keine Probleme mit Fremdenfeindlichkeit gegeben habe: „Ich habe hier auch nie irgendwo großartige Statements gehört, das geht so nicht, die gehören

---

<sup>40</sup> Gemeint ist an dieser Stelle die Zuwanderung geflüchteter Menschen in den 1980er-Jahren.

hier nicht hin und so weiter, solche Kommentare habe ich hier auch nicht gehört. Die eigentlich ja durchaus üblich waren damals.“(ZG4: Abs. 66)

Vonseiten der Samtgemeinde wurden aus Sicht zweier IP Erfahrungen im Umgang mit stationierten US-Soldat\*innen und (Spät-)Aussiedler\*innen auch genutzt, um der Bevölkerung vor Augen zu führen, dass Zuwanderung positive Entwicklungen mit sich bringen kann (PV1: Abs. 54, siehe auch WFV2: Abs. 88).

*„[...] wir haben doch gerade erst vor 25 Jahren Menschen, sind Menschen zu uns gekommen und wir sind froh und dankbar, dass die bei uns sind. Bis heute. Wir haben gute Erfahrungen gemacht damit. Warum soll das mit Flüchtlingen denn anders sein. Lass uns das versuchen.“ (PV1: Abs. 52)*

Den zugewanderten Menschen offen gegenüberzutreten, sei aus Sicht der IP PV1 die richtige Entscheidung gewesen. Dies wird darin begründet, dass es zu den unterschiedlichen Zuwanderungszeiten auch eine gute Unterstützung aus der Bevölkerung gegeben habe (PV1: Abs. 56). PV5 fasst schlussendlich zusammen:

*„Aber wir haben ja gemerkt, dass alle ja auch an sich arbeiten müssen. An der Erhaltung der Vielfalt. Wir hier natürlich im Besonderen, aber auch die Menschen. Es war schon immer bunt bei uns. Schon alleine durch die Amerikaner. Und von daher, denke ich, hat es da auch etwas gegeben, was es mit den Menschen in der Gemeinde gemacht hat, dass es da eine Antenne gibt für Menschen, die fremd sind. Das macht nicht so die Welle bei uns, sondern das nimmt man eher so ‚Okay, die sind da.‘ Und man unterstützt sich oder hilft. Es sind nicht alle, die helfen und unterstützen. Aber die nehmen das als gegeben hin. Das ist nunmal so. Sögel ist bunt unterwegs.“ (PV5: Abs. 28)*

### **8.3.3 Bedeutung und Auswirkungen auf Strukturen und Zusammenarbeit**

Die IP aus Politik und Verwaltung beschreiben, dass es zwar Grundstrukturen für die Unterstützung wie durch Malteser, Kleiderkammer oder Tafel auf regionaler Ebene und ehrenamtliche Arbeit mit Schlüsselakteur\*innen auf lokaler Ebene gegeben habe, dass aber ein kommunales Netzwerk zur Aufnahme der Geflüchteten erst gegründet werden musste (PV1: Abs. 46, PV3: Abs. 111, PV4: Abs. 20–22, PV5: Abs. 42). Hierzu musste auch die Stelle des Gemeindeflüchtlingsbetreuers neu eingesetzt werden (ebd.). Aus Sicht der IP aus Politik und Verwaltung gab es keine Strukturen bzw. erwähnt PV4, dass diese wiederaufgebaut werden mussten (PV1: Abs. 46, PV4: Abs. 20). PV1 vergleicht die aus ihrer Sicht völlig neue Situation mit einem Moorbrand in einer Mitgliedsgemeinde, wo ebenfalls kurzfristig alle Ressourcen der Verwaltung konzentriert werden mussten, um reagieren zu können (PV1: Abs. 46). Eine IP der organisierten Zivilgesellschaft schätzt im Gegensatz dazu ein, dass „[...] nicht viel neu aus dem Boden gestampft worden [sei] bis auf die Stelle eines Flüchtlingsbeauftragten“ (ZG1: Abs. 60). Diese Stelle des Flüchtlingsbeauftragten müsse sich aus Sicht der IP auch in Zukunft wieder neue Akzente und Aufgabenschwerpunkte suchen.

Weiterhin wird beschrieben, dass von kommunaler Seite an ehrenamtliche Strukturen angeknüpft werden konnte:

*„Also der Personenkreis, der wirklich damals aktiv war, ist auch jetzt wieder aktiv geworden. Also nicht die gleichen Personen, aber wir haben die gleichen Ansprechpartner, die*

*wiederum Gleichgesinnte kennen. [...] Auch da gibt es Schlüsselfiguren und das sind die Gleichen wie damals.“ (PV3: Abs. 111)*

Auch weitere IP betonen Wiederholungen im organisierten Engagement insbesondere einer Initiative vor Ort (PV1: Abs. 50, PV4: Abs. 48). Die IP ZG1 beschreibt, dass es ihrer Ansicht nach gewachsene Strukturen in der Zusammenarbeit des organisierten Ehrenamtes und der Gemeinde gebe (ZG1: Abs. 10). Diese Strukturen hätten aus Sicht der IP auch jetzt in der aktuellen Situation wieder gegriffen und es konnte somit auf gewachsenes Vertrauen aufgebaut werden, um tragfähige Strukturen entwickeln zu können (ZG1: Abs. 24,58). Die IP führt weiter mit Blick auf die Zuwanderung von (Spät)Aussiedler\*innen aus:

*„Und ähnliche Geschichten haben sich ja jetzt wiederholt, das heißt also, die handelnden Personen kennen sich schon über viele Jahre, [...] dass man eben sich aufeinander verlässt und in den Gremien wie eben Runden Tischen, Jugendtreffkreise, also Runder Tisch Jugendarbeit in der Kommune, dass wir da als verlässliche Partner über Jahre miteinander arbeiten und uns vertrauen.“ (ZG1: Abs. 24)*

Die IP ZG3 hingegen beschreibt, dass an frühere Zusammenarbeit in Engagement und Ratstätigkeit nur erschwert angeknüpft werden konnte, da die zuständige Person im Sozialamt gewechselt habe, die die IP nicht kannte (ZG3: Abs. 249). Grundsätzlich geht ZG3 davon aus, dass die Gemeinde aus dem „Nicht-Aktiv-Werden“ bei den (Spät-)Aussiedler\*innen gelernt habe, aktiv auf das Ehrenamt einzugehen (ZG3: Abs. 261). Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamt griffen in der Gegenwart dann auch schneller (ZG3: Abs. 230, 231). ZG4 beschreibt allgemeine Erfahrungen der Zusammenarbeit mit der Gemeinde, die unabhängig vom Thema Migration sind:

*„Also von daher ist da die Zusammenarbeit zwischen [anonymisiert] und Gemeinde schon sehr, sehr positiv und stark. Also wir sind da immer mit unseren Anliegen offene Türen eingemacht. Wir haben schon Anerkennung, sagen wir mal so.“ (ZG4: Abs. 26)*

Auch vonseiten katholischer Träger, die interviewt wurden, wird beschrieben, dass es Strukturen der Zusammenarbeit bereits vorher gab, die im gegenwärtigen Umgang mit Migration genutzt werden konnten (BT1: Abs. 28, WFV2: Abs. 28). BT1 beschreibt, dass sich die Personen oftmals bereits vorher kannten:

*„Also es war auch, wenn sich bis dato oftmals überregional getroffen hat, waren es ja die gleichen Personen mit denen ich auf einmal am Tisch saß. [...] Das machte das vielleicht etwas einfacher. [...] Also beim Kolping und bei der Caritas waren es Mitarbeiter, die neu dazu kamen, oftmals junge Sozialpädagogen. Aber die Strukturen kannten sich, sodass die sich auch relativ schnell da eingefunden haben.“ (BT1: Abs. 30)*

Auch die IP WFV2 führt diese langfristige Zusammenarbeit aus, die es zwischen katholischen Trägern bereits lange Zeit gegeben habe (WFV2: Abs. 28). Diese habe es aber auch mit einer ehrenamtlichen Initiative gegeben, was zur Umverteilung von Geldern aus Honoraren des Ehrenamtes hin zu Projekten für Geflüchtete führte, sodass z. B. eine psychologische Beratungsstelle sowie Sprachkurse vor Ort etabliert werden konnten (WFV2: Abs. 28). Es konnte zudem an ehemals hauptamtliches Engagement von Lehrer\*innen und Bildungsinstitutionen im gegenwärtigen Ehrenamt angeknüpft werden (WFV2: Abs. 28, WFV3: Abs. 84).

#### **8.2.4 Bedeutung und Auswirkungen von Erfahrungen innerhalb der befragten Organisationen**

Über die Bedeutung und Auswirkungen von Erfahrungen auf Kultur/Haltung und Strukturen hinaus äußerten sich die IP auch zur Bedeutung von Erfahrungen für die jeweils einzelnen Organisationen und auf die persönliche Arbeit.

Wie im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, gab es aus Sicht der IP innerhalb der Verwaltung keine Strukturen und es mussten alle Ressourcen und Fachbereiche der Verwaltung zusammengezogen werden, um reagieren zu können (PV1: Abs. 36). Die IP PV1 führt weiterhin aus, dass es sich bei der Zuwanderung von Geflüchteten um eine ganz neue Aufgabenstellung gehandelt habe: „hat sich alles irgendwie plötzlich neu organisiert“ (PV1: Abs. 46). ZG4 beschreibt allerdings, dass sie davon ausgeht, dass die Gemeinde im Bereich Wohnunterbringung schneller reaktionsfähig war, da dieses Problem schon durch die EU-Werksarbeitenden aufgetreten war (ZG4: Abs. 52).

Vonseiten der Bildungsträger äußerte sich die IP BT1 allgemein, indem sie erörtert, dass sich als Erfolgsrezept bestimmte Kompetenzfeststellungsverfahren ergeben haben, die aber unabhängig von einzelnen Zuwanderungsgruppen seien (BT1: Abs. 18).

Innerhalb der Wohlfahrtsverbände konnte entweder an eigens in der Samtgemeinde gemachte Erfahrungen oder an Arbeiten der Vorgänger\*innen im Umgang mit Geflüchteten angeknüpft werden (WFV1: Abs. 173). Auch das vorher gegründete Netzwerk der Flüchtlingshilfe wird als Anknüpfungspunkt genannt (WFV3: Abs., WFV1: Abs. 173). Die IP WFV2 beschreibt, dass sie an Herausforderungen in der Betreuung von jugendlichen (Spät-)Aussiedler\*innen bzgl. der Gestaltung des Übergangs von Schule/Beruf anknüpfen konnte: „Also der Verlauf und der grundsätzliche Gedanke ist ähnlich. Und ich denke das Werkzeug auch. Das ist einfach Thema Sprache, das Thema Respekt, Werte“ (WFV2: Abs. 88). Sie führt weiter aus, dass sie eine Mischung aus Intuition und einer „gewissen Wissensbasis“ über Entscheidungskriterien entwickeln konnte (WFV2: Abs. 94). Dadurch, dass die IP lange Jahre bekannt ist und ein großes Netzwerk über die Zeit aufgebaut hat, kann sie auf diese Strukturen zurückgreifen (WFV2: Abs. 104).

Weiterhin wird von den WFV beschrieben, dass sie an ehrenamtliche Aktivitäten anknüpfen konnten. So beschreibt WFV2, dass Personen wieder „mit ins Boot“ geholt werden konnten und dass so an vergangene Kontakte und Netzwerke der Vereine und Engagierten angeknüpft werden konnte (WFV2: Abs. 150). Diese Ansicht teilt die IP WFV3. Sie baut ihre Arbeit auf den vergangenen Aktivitäten Ehrenamtlicher auf und sieht hier einen „unfassbar großen Wissensschatz“ (WFV3: Abs. 84). An diese Potenziale insbesondere verrenteter Personen knüpft die IP an und baut Arbeit auf den Bedarfen der Ehrenamtlichen auf (ebd.).

Innerhalb des Ehrenamtes konnte die Initiative ZG3 an vergangene Erfahrungen anknüpfen, indem Strukturen und Personen wieder aktiviert wurden (ZG3: Abs. 190, 215). So konnten schnell Personen mobilisiert werden. Als Unterschied der damaligen Aktivitäten zur Gegenwart beschreiben die IP ZG3, dass nicht mehr auf berufliche Ressourcen zurückgegriffen werden könne, da IP mittlerweile verrentet seien. Allerdings beschreiben sie, dass sie auf Beziehungsnetzwerke zurückgreifen konnten (ZG3: Abs. 233–237).

### **8.2.5 Zusammenfassung**

Insgesamt zeigt sich, dass fast alle IP Wandlungen ihrer Aktivitäten bezüglich der unterschiedlichen Zuwanderungsphasen beschreiben. Diese werden einerseits in den unterschiedlichen Voraussetzungen der Zuwanderer\*innen selbst begründet, aber auch in persönlichen Wandlungsprozessen. Aus Sicht der Samtgemeinde wird beschrieben, dass sich die Aktivitäten bezüglich Planbarkeit und Zusammensetzung der Zuwanderungsgruppe sowie rechtlicher und verwaltungstechnischer Spielräume unterscheiden. Die Einschätzung der Wohlfahrtsverbände ist ambivalent: Einerseits werden Unterschiedlichkeiten der Zuwanderungsgruppen und folgender Bedarfe beschrieben, andererseits auch Werkzeuge, die für unterschiedliche Zuwanderungsgruppen bedeutsam sind. Eine Bildungsinstitution beschreibt zudem, dass sich ihre Aktivitäten immer je nach den unterschiedlichen sprachlichen und beruflichen Voraussetzungen der Zuwanderer\*innen unterscheiden. Eine Initiative (ZG3) beschreibt, dass sich ihre Tätigkeiten durch persönliche Voraussetzungen, aber auch durch die Zunahme der Aktivitäten der Gemeinde verändert haben.

Die Bedeutung und Auswirkungen von Erfahrungen auf die Haltung und Kultur der Samtgemeinde im Umgang mit Migration wird mit der Entwicklung einer Offenheit gegenüber „Fremden“ von der überwiegenden Zahl der IP beschrieben. Insbesondere die IP aus Politik und Verwaltung legen dar, dass positive Erfahrungen der Vergangenheit dazu dienen, gegenwärtig die Bevölkerung zu aktivieren. Die Vergangenheit wird dabei teils als Beweis benannt, dass auch zukünftig positive Entwicklungen entstehen können. Auch vonseiten der WFV und ZG wird seitens der IP der Abbau von Fremdenfeindlichkeit und das Erkennen der Notwendigkeit zum Handeln in den vergangenen Erfahrungen begründet.

In der Zusammenarbeit konnte aus Sicht einiger IP der Bildungsträger, Wohlfahrtsverbände und der organisierten Zivilgesellschaft ebenfalls an Erfahrungen angeknüpft werden. Aus Sicht der IP aus Politik und Verwaltung mussten Strukturen neu aufgebaut werden, da sich die Bedarfe bezüglich der unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen deutlich unterscheiden. Grundsätzlich wird angemerkt, dass die Gemeinde im Aufbau von Strukturen schneller reaktionsfähig war und gelernt habe, auf die organisierte Zivilgesellschaft zuzugehen.

Zur Bedeutung und Auswirkung innerhalb der Organisationen beschreiben die IP aus Politik und Verwaltung, dass Strukturen neu aufgebaut werden mussten. Aus Sicht der Bildungsträger wird beschrieben, dass teils auf vergangenes Wissen zurückgegriffen werden konnte. Die Einschätzungen der IP der Wohlfahrtsverbände unterscheiden sich sehr deutlich, was auf die unterschiedlich lange Zeit der Tätigkeiten in Sögel zurückzuführen ist. WFV2 ist bereits seit knapp 30 Jahren in Sögel aktiv und beschreibt, dass sie auf vergangene Erfahrungen – insbesondere hinsichtlich der Vernetzung – zurückgreifen konnte. WFV1 und WFV3 sind erst seit kurzer Zeit in Sögel tätig.

## **8.4 Wandlungsprozesse der Verantwortungsübernahme und -teilung**

In den Interviews wurden die Expert\*innen danach gefragt, wie Verantwortung gegenwärtig aufgeteilt ist. Als induktive Kategorien ergaben sich daraus einerseits die

Beschreibung der veränderten Verantwortungsteilung in der Gegenwart und andererseits wurden Gründe für die Trennung und Begründung des Wandels der Verantwortungsübernahme der einzelnen Akteursgruppen als auch der Akteurskonstellationen deutlich. Diese Wandlungsprozesse sowie deren Begründungen sind Gegenstand dieses Unterkapitels, bevor in den beiden Folgekapiteln (Kapitel 8.4 und 8.5) auf die gegenwärtige Zusammenarbeit eingegangen wird.

#### 8.4.1 Akteurskonstellationen im Wandel

Mehrere IP beschreiben Wandlungsprozesse hin zur Trennung des Netzwerkes der Akteur\*innen in Sögel zwischen Haupt- und Ehrenamt. So habe es in der „Anfangsphase“ der Zuwanderung geflüchteter Menschen Treffen zwischen Politik und Verwaltung und verschiedenen Vereinen aus Sögel gegeben (ZG4: Abs. 32). Die Gemeinde Sögel hat laut einer IP ein Netzwerk Flüchtlingsarbeit gemeinsam mit dem Marstall Clemenswert und dem Jugendmigrationsdienst gegründet, um „Ehrenamtliche zu akquirieren“, woraus sich eine Auftaktveranstaltung im katholischen Gemeindezentrum ergab (WFV2: Abs. 4, siehe auch ZG4: Abs. 34). Dort wurden Aufgaben verteilt und unterschiedliche Bedarfe ausgetauscht (WFV2: Abs. 38). Eine IP beschreibt, dass dies zunächst von einer ehrenamtlichen Initiative organisiert wurde (ZG3: Abs. 198).

*„Also ich überspitze es mal. Wir hatten keinen Beratervertrag mit der Gemeinde, dass wir jetzt sozusagen gefragt wurden, ihr habt das damals so schön gemacht, können wir uns mal zusammensetzen. Das haben die nicht gemacht. Die einzige Beratung entstand im Grunde genommen in diesem Arbeitskreis, wo wir alle zusammen waren. Und da konnte jeder aus seiner Erfahrung das, was er mitbrachte, einbringen.“ (ZG3: Abs. 226)*

Im zeitlichen Verlauf kamen dann Projekte der freien Wohlfahrtspflege zum lokalen Netzwerk hinzu. Somit wandelte sich die lokale Zusammenarbeit (PV1: Abs. 24, WFV2: Abs. 12, ZG3: Abs. 198).

*„Es haben sich damals quasi im Zweiwochentakt hier Personen vorgestellt, die gesagt haben: Ich komme von der Diakonie oder ich komme vom Malteser oder ich komme von der Caritas und ich komme von der VHS. [...] Wir hatten also - völlig unkoordiniert ist das meines Erachtens damals gelaufen. Und dann haben wir in Sögel ja ein Netzwerk gebildet.“ (PV1: Abs. 24)*

Mit Zunahme hauptamtlicher Projekte in der freien Wohlfahrtspflege und Einstellung des Gemeindeflüchtlingsbeauftragten gab es immer mehr Aufgaben, die hauptamtlich übernommen werden konnten. Anschließend an die Koordinationserfordernis habe sich dann aus Sicht der IP ZG3 das Hauptamt vernetzt und eingespielt (ZG3: Abs. 198). Dies führte unter anderem zum Rückgang des organisierten Ehrenamtes. IP WFV2 beschreibt den Wandel von der Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamt, die nicht weiter fortgeführt wurde: „Aber direkt Hauptamt/Ehrenamt gibt es in der Form nicht mehr“ (WFV2: Abs. 78, 82). Auch die Aufgabenverteilung im Hauptamt wandelt sich. So wird beschrieben, dass sich diese von der Notfallhilfe hin zu alltäglichen Fragen verschoben haben, da es zum Zeitpunkt der Interviews keine Neuzuweisungen mehr gegeben habe (PV2: Abs. 20, 22, 40, BT2: Abs. 22). Auch sei der Bedarf der Beratung nicht mehr so hoch, da viele Geflüchtete auf eigenen Beinen stünden (PV4: Abs. 4, WFV1: Abs. 7). Zudem laufen Verträge der freien Wohlfahrtspflege aus, sodass die Weiterführung ungewiss bleibt und



sich die personelle Zusammensetzung immer wieder verändert (BT2: Abs. 22). Weiterhin beschreibt die IP ZG2, dass es zu Beginn einen regelmäßigen Austausch beispielsweise zwischen Kindergärten und dem Kolping-Migrationsbüro und Sonderprogramme und Sonderschulungen mit einem monatlichen Austausch mit dem Kolping-Migrationsdienst gab: „das läuft jetzt langsam aus“(ZG2: Abs. 4).

Als gegenwertiges lokales Netzwerk benennen 10 von 15 IP die hauptamtliche Kooperationsvereinbarung (PV1: Abs. 24, PV2: 44, PV3: Abs. 4, PV4: Abs. 28, WFV1: Abs. 35, WFV2: Abs. 4, WFV3: Abs. 14, BT1: Abs. 22, BT2: Abs. 13, ZG1: Abs. 16). Als weitere Arena wird das Ehrenamtstreffen als haupt-ehrenamtliches Netzwerk über den Gemeindeflüchtlingsbetreuer gemeinsam mit Caritas, Kolping, Sportverein, A&W und organisierten sowie einzelnen Ehrenamtlichen beschrieben (PV5: Abs. 12, PV2: Abs. 38, ZG1: Abs. 16, BT1: Abs. 36). Es wird dargelegt, dass die Zusammenarbeit mit den Ehrenamtlichen über den Gemeindeflüchtlingsbetreuer stattfindet und vom Rest der Verwaltung ausgelagert wurde (PV3: Abs. 92). Dem Gemeindeflüchtlingsbetreuer wird eine Schnittstellenfunktion zugewiesen (ebd.). Das Ehrenamtstreffen findet etwa zweimal im Jahr statt und ist aus der Kooperationsvereinbarung heraus entstanden (PV2: Abs. 38, PV4: Abs. 28). Der Gemeindeflüchtlingsbetreuer koordiniert die Arbeit mit Ehrenamtlichen und bezieht die Verwaltung mit ein (PV3: Abs. 92, siehe auch PV4: Abs. 28).

#### 8.4.2 Gründe des Abbruchs der Verantwortungsteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt

Wie im vorangegangenen Kapitel dargestellt, existiert aus Sicht der IP gegenwärtig keine Zusammenarbeit zwischen organisierter Zivilgesellschaft und den hauptamtlichen Akteur\*innen. Zudem fand eine Trennung zwischen der Zusammenarbeit und Koordination innerhalb des Hauptamtes und zwischen Hauptamt und ehrenamtlichem Engagement statt. Es werden unterschiedliche Gründe für die zurückgehende Teilnahme des organisierten Ehrenamtes seit dem Jahr 2015 beschrieben, welche in Tabelle 13 zusammengefasst sind.

Tabelle 13: Von den IP genannte Gründe des zurückgehenden zivilgesellschaftlichen Engagements (eigene Darstellung).

Grund	Kein Bedarf (mehr)	Kritik an der Zusammenarbeit	Engagement lässt nach	Engagement wandelt sich
Anzahl Nennungen	ZG1, ZG3, ZG4, PV5	ZG3, WFV2	ZG3, ZG4, PV1, PV4	PV5, ZG3, ZG4, BT1

So wird beschrieben, dass der Bedarf nicht mehr da sei. Dafür werden unterschiedliche Gründe genannt. Alle IP aus den zivilgesellschaftlichen Organisationen und eine IP aus Politik und Verwaltung beschreiben, dass die Aufgaben durch das Hauptamt abgelöst wurden. Auch der Bedarf für die Ehrenamtstreffen sei dadurch geringer geworden (ZG1: Abs. 16). Das Wegfallen von Aufgaben wird als positiv gewertet: „Man muss ja keinem Arbeit wegnehmen“ (ZG4: Abs. 33, ZG3: Abs. 201). Zudem waren weniger Geflüchtete nach Auflösung der Sammelunterkünfte in der Gemeinde ansässig und es wird

beschrieben, dass der Bedarf der Geflüchteten an Unterstützung durch zunehmende Eigenständigkeit geringer geworden sei (PV5: Abs. 26, ZG4: Abs. 42).

Weiterhin wird Kritik an der Zusammenarbeit insbesondere durch Veränderungen der Ehrenamtstreffen und in der Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamt beschrieben. Aus Sicht einer IP wird kritisiert, dass sich eine „Komm-Struktur“ entwickelt habe, in der die Ehrenamtlichen mit ihren Fragen zu den Wohlfahrtsverbänden und der Gemeinde kommen müssen (ZG3: Abs. 198). Aus Sicht einer IP hätte zudem kommuniziert werden können, dass die ehrenamtlichen Aktivitäten nicht mehr benötigt werden:

*„Also es wäre schön gewesen, wollen wir mal sagen, irgendwie mit den Ehrenamtlichen oder mit dieser Gruppe so einen Abschluss zu finden. An dem man sagt, also jetzt ist auch der Zeitpunkt, ihr seid entlassen. Oder ihr könnt jetzt aufhören. Und so war es mehr so, wir sind frustriert rausgegangen. Dieses Problem da oben hat uns so geärgert. Und da fühlten wir uns nicht richtig beteiligt.“ (ZG3: Abs. 289)*

Zudem wird kritisiert, dass es keinen Austausch mehr gegeben habe und nur einseitige Informationen des Hauptamtes weitergegeben wurden (ZG3: Abs. 278). Die Sinnhaftigkeit der Ehrenamtstreffen wird infrage gestellt: „Da gibt es dann Kaffee und Kuchen und es wird immer irgendwie Ehrenamtlichkeit ein bisschen gelobt“ (ZG3: Abs. 278). Auch WFV2 beschreibt eine „Informationsveranstaltung“ gegenüber früheren Austauschformaten, die es vor der Zunahme hauptamtlicher Stellen gegeben habe (WFV2: Abs. 78). Die Folge sei die Abmeldung einer Initiative bei den Ehrenamtstreffen gewesen (ZG3: Abs. 278–283). Zudem wurde eine mangelnde Beteiligung an Entscheidungen der Gemeinde beschrieben. So seien Ehrenamtliche aus Sicht von ZG3 bei der Entscheidung über eine dezentrale Wohnunterbringung übergangen worden, was zu Frustration und einem Rückzug aus der Zusammenarbeit geführt habe (ZG3: 177, 178). Dies beschreibt auch BT1 mit „heißen Diskussionen“, wo schlussendlich aber die Gemeinde die Entscheidungen bezüglich Wohnunterbringung traf (BT1: Abs. 38).

Verschiedene IP beschreiben zudem, dass das Engagement nachgelassen habe. Dies wird unterschiedlich begründet. Aus der organisierten Zivilgesellschaft wird beschrieben, dass das Engagement nicht mehr geleistet werden konnte und nicht ausreichende personelle und zeitliche Ressourcen bereitstanden, da sich einerseits besonders viele ältere Personen engagierten (ZG4: Abs. 56). So beschreibt ZG4, dass die Organisation hauptsächlich aus älteren Menschen bestehe: „Die kriegen Sie auch so dementsprechend nicht mehr organisiert und engagiert. Ich kriege einen 80-, 90-Jährigen nicht mehr zu packen“ (ZG4: Abs. 56). Eine IP beschreibt eine Überbelastung zu Beginn der Zuwanderung Geflüchteter 2015, wodurch kaum noch Zeit für das private Leben geblieben sei (ZG3: Abs. 211). Aus Sicht zweier IP aus Politik und Verwaltung wird beschrieben, dass das Engagement gegenüber dem Herbst 2015 nachgelassen habe. PV1 begründet dies darin, dass sich die „sogenannte Willkommenskultur“ abgekühlt habe (PV1: Abs. 32). Diese Ansicht teilt auch die IP PV4. Sie begründet es darin, dass zu Beginn der Zuwanderung mehr helfende Hände benötigt worden seien (PV4: Abs. 46). Ihrer Ansicht nach können aber die engagierten Personen immer wieder angesprochen werden: „Letztendlich, wenn wir jemanden brauchen und wir wissen, die und die Person war seinerzeit engagiert, da können wir nochmal fragen“ (PV4: Abs. 46).

Als weiterer Punkt wird beschrieben, dass sich das Engagement von organisiertem Ehrenamt hin zu (kurzfristigen) Einzelaktivitäten wandelt. Es wird aus Sicht unterschiedlicher IP benannt, dass das organisierte Ehrenamt zurückgeht und eher Einzelpersonen beispielsweise in Form von Patenschaften aktiv seien (PV5: Abs. 26; ZG3: Abs. 4, 6, ZG4: Abs. 4, 6). Unterschiedliche IP beschreiben darüber hinaus, dass das Einzelengagement eher projektbezogen umgesetzt werde und somit mit Einzelprojekten aus oder in privaten Kontakten weiterlaufe (BT1: Abs. 23, PV5: Abs. 26). ZG1 beschreibt als Ziel der Projekte, einen Anschlag für privaten Austausch zu geben:

*„[...] weil es irgendwie so wie alles auf der Welt so seine Zeit hat und wir gesagt haben, wir müssen auch offen sein für Neues. Es war auch darauf abgestimmt, eben sozusagen einen Anschlag zu geben. Die privaten Kontakte laufen dann auch weiter.“ (ZG1: Abs. 22)*

Es werden zudem informelle Formen des Austausches beispielsweise zur Wohnunterbringung und zu Sprachkursen beschrieben (PV3: Abs. 113) Eine IP fasst zusammen: „Das ist zufällig. Das ist privat.“ (PV3: Abs. 119).

### **8.4.3 Zusammenführung**

Im zeitlichen Verlauf seit Herbst des Jahres 2015 beschreiben die IP einen Wandel von der Zusammenarbeit zwischen hauptamtlichen Akteur\*innen und organisierter Zivilgesellschaft über das Hinzukommen wohlfahrtsverbandlicher Projekte hin zu einer Trennung der Zusammenarbeit innerhalb des Hauptamtes und zwischen Haupt- und organisiertem Ehrenamt durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer. Diese bereits aus der Dokumentenanalyse gewonnene Erkenntnis wurde in den Interviews noch einmal verdeutlicht. Im weiteren zeitlichen Verlauf kam die Zusammenarbeit zwischen organisierter Zivilgesellschaft und den hauptamtlichen Akteuren zum Erliegen.

Für die gegenwärtig nicht mehr stattfindende Zusammenarbeit zwischen Hauptamt und organisiertem Ehrenamt werden unterschiedliche Gründe benannt. Am häufigsten wird seitens der IP beschrieben, dass kein Bedarf organisierter zivilgesellschaftlicher Aktivitäten durch Zunahme des Hauptamtes mehr bestehe. Dies wird von haupt- aber auch ehrenamtlichen IP beschrieben und unterschiedlich bewertet. Eine IP aus der Zivilgesellschaft wertet es positiv, eine andere negativ, dass die Organisation „nicht entlassen“ wurde. Zudem wird von mehreren IP beschrieben, dass sich Engagement insgesamt hin zu individualisiertem Ehrenamt wandle, sodass organisiertes Engagement in der Gemeinde rückläufig sei. Zudem lasse das ehrenamtliche Engagement auch insgesamt aus Sicht einiger IP nach. Weiterhin wird von zwei IP eine mangelnde Beteiligung an Entscheidungsprozessen hin zu reiner Information als Grund des Abbruchs der Zusammenarbeit benannt. Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass als Gründe neben allgemeinen Wandlungsprozessen von Engagement eine transparente Kommunikation zu Beginn und zum Ende des Bedarfes der Zusammenarbeit zwischen Hauptamt und organisierter Zivilgesellschaft ausgeblieben ist. Dies führte insbesondere bei einer IP zu Unverständnis und Rückzug aus den Aktivitäten.

## **8.5 Lokale Governance im Umgang mit Migration**

In den folgenden Unterkapiteln wird zunächst die Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamt betrachtet (Kap. 8.5.1). Es folgt eine Analyse der hauptamtlichen

Zusammenarbeit innerhalb der Kooperationsvereinbarung (Kap. 8.5.2). Zur Beschreibung des Zusammenwirkens der unterschiedlichen Akteur\*innen wurden die analytischen Kategorien des Akteurzentrierten Institutionalismus genutzt. Daraus abgeleitet findet eine detaillierte Beschreibung der Handlungssituation also der Zusammenarbeit im Umgang mit Migration in den jeweiligen Akteurskonstellationen statt. Neben der deskriptiven Darstellung wird analytisch herausgearbeitet wie Entscheidungen getroffen werden. Dazu werden zunächst die Akteur\*innen mit ihren Handlungsorientierungen und -ressourcen dargestellt. Darauffolgend wird auf Interaktionsformen und -orientierungen sowie auf die Rollen der Kommune eingegangen. Es folgt eine Darstellung schlussendlicher politischer Entscheidungen.

### **8.5.1 Zusammenarbeit zwischen Ehrenamt und Hauptamt: „Runder Tisch Flüchtlingshilfe“**

Das folgende Kapitel dient dazu, lokale Governance und damit Entscheidungsprozesse innerhalb der Zusammenarbeit zwischen haupt- und ehrenamtlichen Akteuren deskriptiv-analytisch auszuwerten. Dazu werden zunächst die Antriebsfaktoren und Gestaltungsspielräume der Befragten und ihrer Organisationen herausgearbeitet. Als analytische Kategorien aus dem AZI dienen hierzu die Handlungsorientierungen und die Handlungsressourcen. Nachfolgend werden Interaktionsformen und Interaktionsorientierungen zur schlussendlichen Entscheidungsfindung bzw. beabsichtigten und unbeabsichtigten Handlungsfolgen betrachtet.

Die Zusammenarbeit zwischen haupt- und ehrenamtlichen Akteur\*innen wurde als „Runder Tisch zur Flüchtlingssituation“ von der Samtgemeinde initiiert (ZG3: Abs. 264–268). Zentrale Schnittstelle zur Verwaltung stellt der Gemeindeflüchtlingsbetreuer dar, der gemeinsam mit WFV3 die Koordination und Informationsweitergabe im Netzwerk übernimmt (PV2: Abs. 58, 70, PV4: Abs. 28). Die Ehrenamtskoordination wird längerfristig durch halbjährliche Ehrenamtstreffen<sup>41</sup> und Patenschaftsgruppen zu unterschiedlichen Themenfeldern organisiert. Ein eigenes Budget steht nicht zur Verfügung. In den Patenschaftsgruppen sind vor allem engagierte Einzelpersonen aktiv (PV4: Abs. 28, 58, 70). Die Ehrenamtstreffen werden gegenwärtig als „reine Informationstreffen“ beschrieben (PV4: Abs. 28; WFV2: Abs. 78). Zu den Ehrenamtstreffen kommen weitere Hauptamtliche der Caritas, des Kolpingwerks und der Samt- und Kirchengemeinden hinzu (PV2: Abs. 38, PV4: Abs. 38, WFV2: Abs. 78, WFV3: Abs. 10, ZG1: Abs. 16). WFV3 beschreibt die Aufgabenteilung zwischen dem Gemeindeflüchtlingsbetreuer, welcher über aktuelle Zahlen und Entwicklungen berichtet, und ihrem Aufgabenbereich, welcher für Unterstützung und Anerkennung des Ehrenamtes zuständig ist (PV4: Abs. 28, WFV3: Abs. 10).

#### **Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen**

Für die Handlungsorientierungen lässt sich zunächst ableiten, dass sich für die meisten Akteur\*innen die Handlungen durch die Zugehörigkeit zu den jeweiligen Organisationen erklären lassen. Darüber hinaus wurden in den Interviews weitere Wahrnehmungen und Präferenzen zur Umsetzung von Verantwortungsübernahme im Netzwerk genannt.

---

<sup>41</sup> Zu Beginn der Zuwanderung im Jahr 2015 fanden diese alle drei Monate statt (PV2: Abs. 40).

Grundlage war die Frage nach Gründen der Verantwortungsübernahme aus dem Leitfaden der Interviews.

Die von der Gemeinde übernommene Ehrenamtskoordination als freiwillige Leistung wird interessengeleitet begründet. Es wird die Notwendigkeit, zu handeln und einen Gemeindeflüchtlingsbetreuer einzustellen, beschrieben (PV1: Abs. 26, PV3: Abs. 67, 102, PV4: Abs. 6). Dies wird darin begründet, dass die Probleme nicht anders lösbar gewesen seien und dass es Ziel der Gemeinde sei, Menschen zu begleiten und nicht alleinzulassen (PV1: Abs. 26). Zwei IP beschreiben, dass für diese Begleitung das Hauptamt nicht ausreicht, sodass die Gemeinde vom Ehrenamt profitieren wollte, indem dieses aktiviert und in Patenschaften koordiniert wird (PV1: Abs. 24, PV2: Abs. 38). Zudem wird gewonnenes Vertrauen auf Basis früherer Erfahrungen mit stationierten US-Amerikaner\*innen erwähnt: „[...] wir können doch beweisen, dass das eine tolle Entwicklung nehmen kann“ (PV1: Abs. 54). Weiterhin werden christlich humanitäre und damit normative Präferenzen beschrieben (PV1: Abs. 54). Auch die Ausrichtung zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen orientiert sich grundlegend an christlich humanitären Werten und Zielsetzungen. Zwei IP aus der Zivilgesellschaft beschreiben zudem, dass sie dann eingreifen, wenn die Gemeinde nicht aktiv werde (ZG3: Abs. 143, ZG4: Abs. 4, 56). Die Ausrichtung von WFV3 als unterstützende Akteur\*in in der Ehrenamtskoordination lässt sich der Institutionenbeschreibung entnehmen. Individuelle Handlungsorientierungen wurden in den Interviews nicht genannt.

Die in den Interviews beschriebenen Fähigkeiten und Handlungsressourcen zeigen auf, dass die Verwaltung gegenüber den zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen über deutlich mehr Ressourcen und damit Machtmittel verfügt. Schlussendlich werden Handlungen aus diesen Gründen hierarchisch getroffen. Als zentrale Ressourcen der Samtgemeinde sind personelle, finanzielle und rechtliche Ressourcen zu nennen. Als bedeutsam wird das Willkommensbüro beschrieben, in dem der Gemeindeflüchtlingsbetreuer gemeinsam mit zwei Bundesfreiwilligendienstler\*innen als Anlauf- und Koordinationsstelle arbeitet (PV2: Abs. 8). Hierfür werden Finanzmittel von Bund und Land genutzt (PV45: Abs. 18, 24). Das Willkommensbüro wird von einer IP als Schnittstelle und nachfolgend zentrale Ressource eingeschätzt, um koordinierend einzugreifen und den Informationsfluss zu steuern (ZG1: Abs. 10). Insgesamt verfügt die Samtgemeinde über den Gemeindeflüchtlingsbetreuer über die Macht der Informationsweitergabe an das organisierte Ehrenamt. Zudem über die formale Autorität, Entscheidungen – z. B. zur Unterbringung geflüchteter Menschen – zu treffen. Die Zusammenarbeit und Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen ist auf die Nutzung zivilgesellschaftlicher Ressourcen in Form von Patenschaften, nicht aber auf gemeinsame Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse ausgerichtet, sodass den organisierten zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen keine Partizipationsrechte zugewiesen werden. Daran anknüpfend werden aus Sicht eines zivilgesellschaftlichen Akteurs begrenzte Machtressourcen beschrieben. Die IP ZG3 beschreibt, dass die Unterbringung in Sammelunterkünften seitens der Initiative ZG3 kritisiert wurde, die Gemeinde aber schlussendlich hierarchisch entschied (vgl. Kapitel 9.1.6). ZG4 beschreibt dahingegen, dass keine Notwendigkeit für Aktivitäten der Organisation besteht, aber grundsätzlich Vetorechte bestehen, wenn die Organisation mit

Gemeindeentscheidungen nicht einverstanden ist und die Zusammenarbeit „sehr positiv und stark [sei]“ (ZG4: Abs. 26).

### **Interaktionsformen und Interaktionsorientierungen**

Wie eingangs herausgearbeitet, fand die Beteiligung zunächst zwecks Austausch und Vernetzung unterschiedlicher Akteursgruppen statt. So beschreibt eine IP, dass sich im Jahr 2015 aus der Zusammenarbeit heraus gemeinsame Zielsetzungen in den Runden Tischen entwickelt haben. Diese beschreibt die IP als:

*„[...] übergeordnetes Ziel auf Augenhöhe Teil der Gemeinschaft sein. Das, glaube ich, kann man sagen, das war Ziel. Und wenn auch in Klammern Gemeinschaft auf Zeit.“ (ZG1: Abs. 63)*

Gegenwärtig findet die Zusammenarbeit vor allem zur Koordination der Patenschaften und zur Informationsweitergabe statt (ZG1: Abs. 54). Daraus ergibt sich, dass keine gemeinsamen Entscheidungen getroffen und gegenwärtig keine gemeinsamen Handlungsfolgen identifiziert werden. Die IP aus WFV2 fasst zusammen: „Aber direkt Hauptamt/Ehrenamt gibt es in der Form nicht mehr. Gab es wie gesagt zu Beginn, wo wir uns getroffen haben“ (WFV2: Abs. 82). Entscheidungen werden schlussendlich im Rat getroffen und durch hauptamtliche Akteur\*innen umgesetzt. Es wird zwar eine Zusammenarbeit zur Leistungserbringung durch die Patenschaften beschrieben, hier sind aber engagierte Einzelpersonen und nicht die befragten organisierten zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen aktiv. Die Interaktionsform beschreibt, auf welche Art und Weise zusammengearbeitet wird und wie politische Entscheidungen getroffen werden. Die IP greifen am Beispiel der Wohnunterbringung auf, dass Entscheidungen hierarchisch von der Gemeinde getroffen wurden. Zwar gab es eine „offene Diskussion“ (BT2: Abs. 38), die Entscheidung traf schlussendlich aber die Gemeinde (ZG3: Abs. 183). Daran anknüpfend ist auch die Interaktionsorientierung in der Zusammenarbeit eher konfrontativ ausgerichtet. PV1 beschreibt, dass das Ehrenamt aktiviert und institutionalisiert wurde und gegenwärtig mit Informationen versorgt werde (PV1: Abs. 32). Die Gemeinde sieht somit ihre Rolle in der aktiven Koordination und Steuerung von Aktivitäten und in der Vernetzung von Akteur\*innen.

### **Auswirkungen: Beabsichtigte und unbeabsichtigte Handlungsfolgen**

Als gegenwärtige Handlungsfolgen wird vor allem beschrieben, dass die Gemeinde aus Sicht einer IP Ehrenamt im Netzwerk stabilisiert, indem der Gemeindeflüchtlingsbetreuer zwischen den Institutionen vermitteln konnte (ZG3: Abs. 257–260, ZG4: Abs. 38, 40). Weiterhin sind viele Patenschaften aus der Ehrenamtskoordination entwickelt worden (PV1: Abs. 24, PV2: Abs. 108). Es werden Informationen ausgetauscht und Fragen der Ehrenamtlichen können beantwortet werden (PV4: 28; WFV1: Abs. 78). Gemeinsame Entscheidungen aus der Zusammenarbeit heraus wurden nicht beschrieben. Dies ist auf die beschriebene hierarchische Organisation der Zusammenarbeit zurückzuführen. Diese fasst eine IP aus Politik und Verwaltung wie folgt zusammen:

*„Wir haben durch die Einstellung eines Flüchtlingsbeauftragten das ganze ehrenamtliche Engagement institutionalisiert. Es war auch gut für die Ehrenamtlichen, sich auszutauschen und sich regelmäßig bei Kaffee und Kuchen [zusammensetzen]. Da haben wir alle, von denen wir wissen, dass sie sich ehrenamtlich engagieren, zusammengerufen. Wir haben*

*ihnen auch Fragen beantwortet. [...] Das war ungeheuer wichtig, dass wir als Kommune da aktiv geworden sind. Dann macht ehrenamtliches Engagement ja auch Spaß, wenn ich als Ehrenamtlicher an der Stelle Hilfe bekomme, wo ich alleine nicht weiterkomme. Und wir haben natürlich auch ein bisschen mit dazu beigetragen, dass wir auch eine Akzeptanz bekamen für Geflüchtete oder für die Zuwanderung für Geflüchtete“ (PV1: Abs. 32).*

Aus der Interviewpassage geht hervor, dass die Zusammenarbeit mit dem ehrenamtlichen Engagement vor Ort stärker auf die Organisation von Patenschaften und weniger auf Beteiligung und gemeinsame Entscheidung ausgerichtet ist. Die IP beschreibt, dass es den Bedarf der Informationsweitergabe und Hilfe vonseiten der Kommune an das Ehrenamt gab.

### **8.5.2 Kooperationsvereinbarung im Hauptamt**

Die Zusammenarbeit im Hauptamt ist vor allem durch die hauptamtliche Kooperationsvereinbarung lokaler hauptamtlicher Organisationen vertraglich und dauerhaft organisiert. Diese lässt sich als formalisiertes Netzwerk mit einer festgelegten Zusammensetzung charakterisieren. Teil der Kooperationsvereinbarung sind die Samtgemeinde, Bildungsinstitutionen sowie die Projekte der freien Wohlfahrtspflege von Kolping und Caritas auf Organisationsebene. Auch die beiden Kirchengemeinden wurden hinzugezogen (ZG1: Abs. 52).

Die Zusammentreffen im Rahmen der Kooperationsvereinbarung werden laut IP durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer mit Unterstützung von BT1 organisiert (PV1: Abs. 10, PV2: Abs. 40, BT1: Abs. 26, 32). Diese haben anfangs jeden Freitag stattgefunden, seien aber zum Zeitpunkt der Interviews auf monatliche Treffen reduziert worden (PV2: Abs. 40, 44). Die Treffen dienen laut IP dazu, Arbeitsschwerpunkte festzulegen. So beispielsweise die Zuordnung von Zuständigkeiten der unterschiedlichen Akteur\*innen in den Bereichen Arbeit und Sprache (PV1: Abs. 24). Zudem werden Veranstaltungen und Projekte abgestimmt und organisiert (PV2: Abs. 40, 44).

Die IP PV4 fasst die Aufgabenbereiche zusammen:

*„Wir haben unsere Tagesordnung, wo es im Prinzip immer Reihe umgeht, ob es neue Zuweisungen gibt, ob es Gesetzesänderungen gibt, ob irgendwelche Personen einen Statuswechsel haben in Bezug auf Anerkennung, dass die aus dem Asylbewerberleistungsgesetz herausfallen. Ob es bei uns auch gemeinsame Projekte gibt, die man jetzt in Angriff nehmen will, wo dann auch viel Kolping und Caritas Angebote haben, die wir dann auch versuchen für unsere Flüchtlinge mit umzusetzen.“ (PV4: Abs. 16)*

Zudem wurde eine Datenbank für die einzelnen Geflüchteten zur Einzelfallberatung erstellt, um einen Überblick zu erstellen und Mehrfachbetreuungen zu verhindern (PV1: Abs. 24; WFV1: Abs. 109, WFV2: Abs. 6–10; BT1: Abs. 22). Eine IP beschreibt zudem, dass Informationen, beispielsweise über Aktionen der einzelnen Einrichtungen, ausgetauscht werden (WFV1: Abs. 109, 107, 115). Ehrenamtliche seien laut WFV1 nicht einbezogen, da dies datenschutzrechtlich durch die Besprechung von Einzelfällen nicht vereinbar wäre (WFV1: Abs. 117). Zudem gehe es thematisch um fachliche Beratung, wozu Ehrenamtliche keinen Beitrag leisten können (WFV1: Abs. 119). Die Zusammenarbeit zwischen den Einzelakteur\*innen ist unterschiedlich intensiv. So beschreibt die IP PV2, dass die Arbeit mit WFV1 und WFV2 aufgrund der Einzelfallbetreuung am intensivsten

sei und die Arbeit mit den Bildungsinstitutionen eher projektbezogen (PV2: Abs. 46, siehe auch PV4: Abs. 4). BT2 sieht wenig Ressourcen, die eingebracht werden können, und beschreibt die eigene Rolle als „überschaubaren Part in dieser Kooperation“ (BT2: Abs. 13).

Ziel der Vereinbarung ist die Abstimmung hauptamtlicher Akteure zur Erfüllung kommunaler Dienstleistungen insbesondere in der Unterstützung der Geflüchteten bei der Suche nach Wohnraum sowie der Suche nach Arbeit und Ausbildung. Hintergrund waren Doppelstrukturen und unklare Aufgabenverteilungen zwischen den unterschiedlichen Akteur\*innen, die nun vertraglich geregelt seien (WFV1: Abs. 23).

### **Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen**

Analog zur Arena der Ehrenamtskoordination werden im Folgenden die Gestaltungsspielräume der jeweiligen Akteursgruppen herausgearbeitet. Als analytische Kategorien aus dem AZI dienen hierzu die Handlungsorientierungen und die Handlungsressourcen. Für die Handlungsorientierungen lässt sich zunächst ableiten, dass sich für die meisten Akteur\*innen die Handlungen durch die Zugehörigkeit zu den jeweiligen Organisationen erklären lassen. So gilt für die Politik und Verwaltung, dass diese für weisungsbedingte Aufgaben und Pflichtaufgaben formal zuständig sind (vgl. Kap. 8.1.2). Darüber hinaus wird aber auch eine „menschliche, eine christliche Verantwortung (PV1: Abs. 54) sowie eine Notwendigkeit der Verwaltung, zu handeln, beschrieben (PV3: Abs. 68). Die IP der Wohlfahrtsverbände und Bildungsinstitutionen beschreiben, dass diese im Rahmen ihrer berufsbezogenen Tätigkeiten handeln. Über die jeweiligen Stellenbeschreibungen hinaus werden seitens der IP auch persönliche Motive der Handlungsorientierung beschrieben. So beschreibt die IP WFV2, dass sie persönliche Erfahrungen mit Migrationsgeschichten in der Gemeinde gemacht habe und durch ihre christliche Erziehung und Grundhaltung, Menschen zu unterstützen, motiviert sei, Geflüchtete zu unterstützen (WFV2: Abs. 114). BT1 beschreibt ihren Verantwortungsbereich als Dienstleister in den Bereichen Aus-, Weiter- und Fortbildung gegenüber den Unternehmen, welche gutes Personal wollen, und gegenüber der Zielgruppe mit dem Ziel der Teilhabe an der Gesellschaft (BT1: Abs. 42–44). Die IP BT2 beschreibt eine große „intrinsische Motivation“, Geflüchtete zu unterstützen und sich somit gegenwärtig finanziell zu beteiligen und Veranstaltungen zu unterstützen (BT2: Abs. 17).

Vonseiten Politik und Verwaltung werden die Aufgaben im Moderieren und Koordinieren gesehen (PV1: Abs. 32). Eine bedeutende personelle Handlungsressource wird beim Gemeindeflüchtlingsbetreuer gesehen, da dieser den Überblick habe: „Weil er eigentlich einfach wirklich sehr nah dran ist bei allen Sachen. Und er auch noch mal einen sehr großen Überblick auch hat“ (WFV3: Abs. 104). Eine Abgrenzung der kommunalen Ressourcen findet zur persönlichen Begleitung und Beratung statt, was von Ehrenamtlichen in Form der Patenschaften, aber auch durch die hauptamtlichen Träger geleistet wird: „... das sind ja keine Dinge, die man von Verwaltungsseite irgendwie verwalten kann, sondern mit Menschen muss man ja irgendwie auch menschlich umgehen“ (PV1: Abs. 16). Zudem wird als gemeinsame Fähigkeit der Institutionen in katholischer Trägerschaft beschrieben, dass diese bereits in anderen Kontexten zusammengearbeitet haben (BT1: Abs. 30):



*„[A]uch wenn man sich bis dato oftmals überregional getroffen hat, waren es ja die gleichen Personen mit denen ich auf einmal am Tisch saß. Und dadurch, dass direkt meine Person jetzt so ist, als alter Sögeler [...]. Also das machte das vielleicht etwas einfacher. Weil man musste sich nicht vorstellen, wie tickt der eine, wie tickt der andere. Weil man kannte sich. Und das machte es relativ einfach. Also beim Kolping und bei der Caritas waren es Mitarbeiter, die neu dazukamen, oftmals junge Sozialpädagogen. Aber wir – die Strukturen – kannten uns“ (BT1: Abs. 30)*

Aus den Beschreibungen der IP der Wohlfahrtsverbände geht hervor, dass ihre Handlungsressourcen stark an die Individuen als Schlüsselpersonen gebunden sind. Zwar findet eine Zusammenarbeit innerhalb von Kolping und auch zwischen Kolping und Caritas statt, aber es bleiben eigene Arbeitsbereiche mit jeweils einzelnen Personen. So werden einerseits persönliche Ressourcen in der beruflichen Qualifikationen und somit der Sozialen Arbeit, Sozialpädagogik oder Sonderpädagogik benannt (WFV1: Abs. 241, WFV2: Abs. 20, WFV3: Abs. 28, 30). Zudem bringt WFV3 selbst Erfahrungen im Ehrenamt mit (WFV3: Abs. 32). Insbesondere WFV2 werden durch lange berufliche Tätigkeit in der Samtgemeinde berufspraktische Erfahrungen zugewiesen: „eine, die alles von hier weiß“ (WFV 3: Abs. 100). Auch die IP selbst beschreibt ihre Erfahrungen mit Zugängen zu den örtlichen Institutionen und Vereinen: „Ich werde aber überall mit eingeladen“ (WFV2: Abs. 104). Dies begründet sie in langjährigen Erfahrungen und Ratstätigkeit sowie in dem hohen Bekanntheitsgrad der IP innerhalb der Samtgemeinde (ebd.). Inwiefern Ressourcen genutzt werden können, hängt laut IP von den jeweiligen Individuen ab:

*„Es kommt drauf an, was will ich, und dann habe ich doch auch das Ziel und dann habe ich doch auch Ressourcen, die ich aktivieren kann. Oder? Also da sind wenig. Also dass man Job und das Private, dass man das so abgrenzt. Also das Private findet auch immer in der Öffentlichkeit statt. Also sehr selten, dass Personen nicht öffentlich wahrgenommen werden und nicht irgendwo teilnehmen.“ (WFV2: Abs. 154)*

BT2 beschreibt, dass die Institution einen Raum zur Verfügung stellt, allerdings keine Ressourcen hat, sich darüber hinaus einzubringen. Das begründet sie unter anderem darin, dass sich die Zusammenarbeit gegenwärtig vor allem auf die Einzelfallarbeit und damit auf sozialarbeiterische bzw. Beratungsbereich konzentriert (BT2: Abs. 17).

### **Interaktionsformen und Interaktionsorientierungen**

Die Interaktionsform beschreibt, auf welche Art und Weise zusammengearbeitet wird und wie politische Entscheidungen getroffen werden. Hierzu finden sich unterschiedliche Aussagen. Die IP WFV1 beschreibt, dass keine Entscheidungen getroffen werden müssen: „das ist dann eher so ein Gespräch“ (WFV1: Abs. 185). Die IP aus WFV3 beschreibt zudem, dass Entscheidungen zur Aufgabenverteilung zum Teil schon in der Vergangenheit getroffen wurden und die IP mit ihren Tätigkeiten an diesen anknüpfen konnte (WFV2: Abs. 64). Weiterhin werden Abstimmungen und Mehrheitsentscheidungen beschrieben, die aber wenig formell ablaufen (PV2: 132, WFV1: Abs. 185): „Also vieles läuft dann über Kopfnicken. Also das ist jetzt nicht so eine strenge Struktur“ (WFV1: Abs. 185). Zudem sei die Zusammenarbeit nicht hierarchisch ausgerichtet (WFV3: Abs. 104).

Die Interaktionsorientierungen haben sich von anfänglichen konfrontativen Auseinandersetzungen zu einem eher konsensual ausgerichteten Miteinander entwickelt. So wurden von zwei IP Aushandlungen mit Hinzukommen neuer Stellen freier Wohlfahrtspflege beschrieben, woraus sich eine Konkurrenzsituation für die Beratung in den Themenfeldern Schule, Ausbildung und Beruf ergeben habe (WFV2: Abs. 82, WFV3: Abs. 64, 102). Schlussendlich hat sich WFV2 aus dem Arbeitsbereich zurückgezogen (WFV2: Abs. 82). Zum Zeitpunkt der Interviews wird vor allem ein solidarisches Miteinander hauptamtlicher Akteur\*innen beschrieben. So wird beschrieben, dass sich die Akteur\*innen ergänzen und „weniger Konkurrenzgedanke[n]“ bestehen (BT1: 28). Beschrieben wird, dass die Zusammenarbeit konstruktiv sei (PV4: Abs. 16, WFV1: 187). IP PV2 beschreibt die Zusammenarbeit innerhalb der Kooperationsvereinbarung als Team (PV2: Abs. 46). Am Beispiel eines gemeinsamen Fußballturniers wird von einer IP beschrieben: „Jedes Zahnradchen macht seine Aufgabe und dann wird das Ganze ein großes Ganzes.“ (WFV1: Abs. 173). Gleichzeitig werden unterschiedliche Rollen hervorgehoben. So beschreibt die IP PV2, dass die Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden besonders eng sei (PV2: Abs. 38). Dies spiegelt sich auch in den Aussagen der IP der Bildungsträger wider, die ihre Rolle als Unterstützer der Samtgemeinde – beispielsweise durch zur Verfügungsstellung von Räumlichkeiten – und weniger in der dauerhaften Zusammenarbeit sehen (BT1: Abs. 32).

### **Auswirkungen: Beabsichtigte und unbeabsichtigte Handlungsfolgen**

Beabsichtigte und unbeabsichtigte Handlungsfolgen werden insbesondere dahin gehend beschrieben, dass Doppelstrukturen vermieden und Aufgaben aufgeteilt und gemeinsam übernommen wurden (PV1: Abs. 24, PV2: Abs. 130, PV4: 30, WFV1: Abs. 115,191, WFV3: Abs. 42, BT1: Abs. 32). Als Folge wird eine gemeinsame Ausrichtung der Tätigkeiten beschrieben, die auch von der IP ZG1 wahrgenommen und als klare arbeitsteilige Struktur beschrieben wird (ZG1: Abs. 26)

Die zu Beginn der Zuwanderung Geflüchteter vorhandenen Doppelstrukturen innerhalb der agierenden Wohlfahrtsverbände konnten unter anderem durch eine Datenbank aufgeteilt werden, durch welche den geflüchteten Einzelpersonen Ansprechpersonen zugewiesen wurden und laut WFV3 dadurch kein „Beraterhopping“ mehr stattfand (WFV3: Abs. 42). Dies wurde erreicht, indem Absprachen zwischen den einzelnen Akteur\*innen getroffen wurden:

*„Und da ging es dann auch wirklich um du machst das, du machst das, also Absprache von Verantwortlichkeit und Übernahme von auch in einzelnen Fällen, wo wir dann besprochen haben, was könnte ein Mensch jetzt am besten als nächsten Schritt tun und wer sollte ihn dabei begleiten, wo geht es dann weiter.“ (ZG1: Abs. 52)*

Aus diesen Absprachen ergab sich schlussendlich ein „Einzelkundenprinzip“, indem die einzelnen Akteur\*innen die Beratung von Einzelpersonen unter sich aufteilten und hierzu kollegialer Austausch stattfand (ZG1: Abs. 52, PV4, Abs. 30). So konnten einzelne Personen in weitere Angebote wie beispielsweise ehrenamtliche Sprachunterstützung oder die Suche nach einer Wohnung gemeinsam mit dem Flüchtlingsbeauftragten vermittelt werden (ebd.). Dies hat laut IP die weitere Zusammenarbeit deutlich vereinfacht und es konnten gemeinsam Lösungen entwickelt werden (PV4: Abs. 30).

Diese interne Aufgabenteilung führte dazu, dass keine Entscheidungen innerhalb der Kooperationsvereinbarung mehr getroffen werden mussten, da die Verantwortlichkeiten aufgeteilt waren (ZG1: Abs. 56). Durch den Austausch zu Einzelpersonen konnte laut IP PV4 zudem der Übergang von einer Beratungsinstitution, die beispielsweise zunächst bei der Wohnunterbringung und alltäglichen Fragen unterstützt, zur Beratung in Arbeit verbessert werden (PV4: Abs. 30). Beschrieben wird zudem, dass gemeinsame Veranstaltungen und Angebote entwickelt wurden, die nicht nur für Geflüchtete, sondern bspw. auch für Werksarbeitende zugänglich sind (PV2: 128, 130). So beispielsweise ein Fußballturnier mit Kontakt zum Kreissportbund (PV2: Abs. 128, WFV1: Abs. 115, 173). Zudem wird gemeinsam der „Treffpunkt Moin“, der einmal im Quartal stattfindet, organisiert (WFV1: Abs. 211).

### 8.5.3 Zusammenführung

Schlussendlich zeigt sich aus der Beschreibung der IP, dass eine lokale Governance im Umgang mit Migration gegenwärtig nur im Hauptamt stattfindet.

Die gegenwärtige lokalpolitische Handlungsarena der Ehrenamtskoordination ist als nicht institutionalisiertes informelles Netzwerk einzuordnen. Wie in Abbildung 16 dargestellt, finden die Zusammenarbeit und damit die Akteurskonstellationen am Runden Tisch Flüchtlingshilfe gegenwärtig nur noch zur Organisation von Patenschaften sowie einseitiger Informationsweitergabe der Samtgemeinde an zivilgesellschaftliche Akteur\*innen statt. Diese Zusammenarbeit ist nicht als Form lokaler Governance einzuordnen, da die Zusammenarbeit zwar moderiert und koordiniert wird, jedoch durch die hierarchische Interaktionsform der Samtgemeinde keine gemeinsamen Entscheidungen getroffen werden. Politische Entscheidungen auf Basis gemeinsamer Abstimmungsprozesse bleiben somit aus. Weiterhin haben sich die IP der organisierten Zivilgesellschaft mit Ausnahme der Kirchengemeinden weitgehend aus der Zusammenarbeit zurückgezogen, was auf die in Kapitel 8.4 herausgearbeitete mangelnde Beteiligung seitens der Samtgemeinde und die Zunahme von Akteur\*innen im Hauptamt zurückzuführen ist.

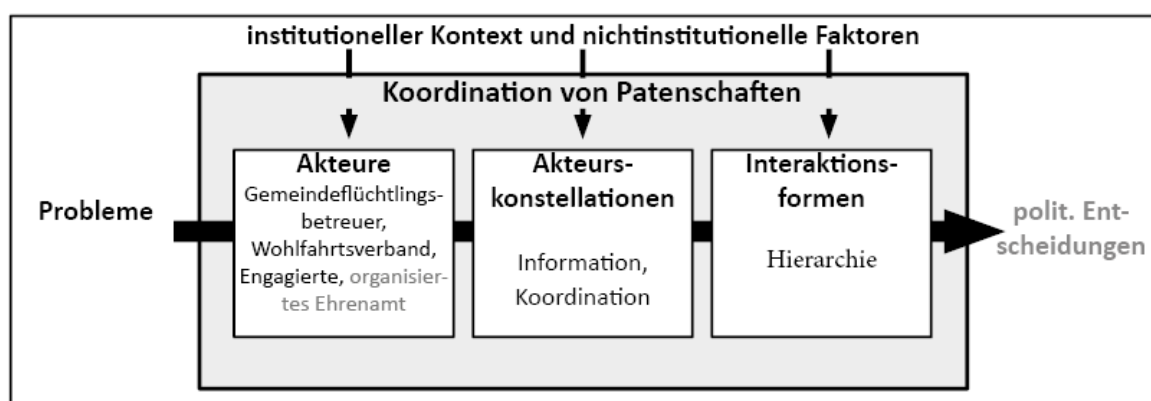


Abbildung 16: Zusammenarbeit Runder Tisch Flüchtlingshilfe (eigene Darstellung in Anlehnung an Mayntz und Scharpf 1995)

Im Kontrast zu den ausbleibenden gemeinsamen Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen am Runden Tisch Flüchtlingshilfe lässt sich die hauptamtliche Kooperationsvereinbarung als formalisiertes Netzwerk zur kommunalen Leistungserbringung ein. Die

unterschiedlichen Akteure arbeiten in einer Kooperation mit gemeinsamen Regelungsstrukturen zur Aufgabenteilung zusammen (vgl. Abbildung 17). Auch wenn durch die Kooperationsstrukturen Aufgaben grundlegend geregelt sind, finden Abstimmungsprozesse zu gemeinsamen Veranstaltungen und Projekten statt, über die mehrheitlich abgestimmt wird.

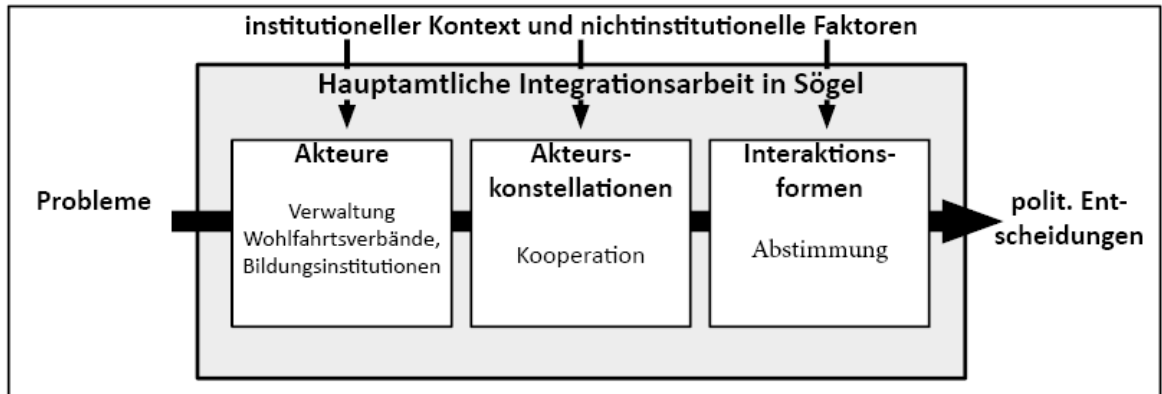


Abbildung 17: Hauptamtliche Kooperationsvereinbarung (eigene Darstellung in Anlehnung an Mayntz und Scharpf 1995)

## 8.6 Verständnis von Verantwortungsteilung

Anknüpfend an die Darstellungen der gegenwärtigen Zusammenarbeit im Umgang mit Migration wird folgend erläutert, wie die IP auf die Frage, was sie unter Verantwortungsteilung verstehen und wie diese ausgestaltet sein sollte, geantwortet haben. Zudem wurden die IP in den Interviews danach gefragt, inwiefern Verantwortung gegenwärtig zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen aufgeteilt ist. Daraus ergaben sich die induktiven Unterkategorien Verständnis von Verantwortungsteilung, worunter auch das Verständnis von Verantwortungsteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt fällt, sowie Bewertung und Verbesserungsvorschläge.

### 8.6.1 Verständnis von Verantwortungsteilung

Grundlegend wurde in den Interviews zwischen dem Verständnis von Verantwortungsteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt sowie innerhalb des Hauptamtes unterschieden. Zur Verantwortungsteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt haben sich alle Akteursgruppen bis auf die Bildungsträger geäußert, da diese nicht direkt mit organisierten ehrenamtlichen Akteur\*innen zusammenarbeiten, sondern Teil der hauptamtlichen Kooperationsvereinbarung sind.

#### Verantwortungsteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt

Bezüglich der Verantwortungsteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt wird aus Sicht der IP aus Politik und Verwaltung zunächst beschrieben, dass sie in ihrem eigenen Verantwortungsbereich die Möglichkeit haben, freiwillige Leistungen zu übernehmen, um in der Zusammenarbeit mit Ehrenamt tätig werden zu können: „Das sind dann so Leistungen, die, denke ich, nicht jede Kommune macht“ (PV4: Abs. 10). Aus Sicht einer IP der Samtgemeinde braucht es hierzu ergänzend zum Arbeitsalltag der Verwaltung eine extra Stelle zur Betreuung Geflüchteter und zur Ehrenamtskoordination, weshalb der Flüchtlingsbeauftragten bzw. -betreuer eingestellt wurde (PV1: Abs. 28, PV4: Abs. 10). Diese

Aufgaben können durch die Verwaltung nicht zusätzlich übernommen werden (ebd.). Verantwortung geht aus Sicht der IP PV4 auch dann weiter, wenn Geflüchtete einen Arbeitsplatz gefunden haben und die Verwaltung nicht mehr zuständig ist (PV4: Abs. 24).

Über den Flüchtlingsbetreuer hinaus braucht es aus Sicht der IP aus Politik und Verwaltung die zusätzliche Generierung von Ehrenamt für Betreuung und Patenschaften, da diese Aufgaben hauptamtlich nicht übernommen werden können (PV1: Abs. 26, PV3: Abs. 70, PV4: Abs. 10). Zudem wird beschrieben, dass die Verantwortungsbereiche im Umgang mit Migration nicht an einzelnen Punkten festgemacht werden können, sondern es eine gesamtgesellschaftliche Betrachtung brauche (PV3: Abs. 135). Die Rolle der Gemeinde in Form des Gemeindeflüchtlingsbetreuers ist es aus Sicht der IP zu koordinieren, zu motivieren und dem Ehrenamt einen institutionellen Rahmen zu geben (PV1: Abs. 32, siehe auch PV3: Abs. 62):

*„Die Gemeinde kann Koordination, kann Motivations- aber auch Koordinationsfunktionen haben. Wir haben durch die Einstellung eines Flüchtlingsbeauftragten das ganze ehrenamtliche Engagement institutionalisiert.“ (PV1: Abs. 32)*

Die IP PV3 beschreibt zudem, dass die Gemeinde über die Rahmenfunktion hinaus eine Vorbildfunktion übernehmen kann: „Wir geben hier Anstöße und versuchen auch, vielleicht ein gutes Vorbild zu sein, das sicherlich, aber wir können ja Ehrenamtlichkeit nicht erzwingen.“ (PV3: Abs. 60)

Vonseiten der IP der Wohlfahrtsverbände wird ebenfalls die Position vertreten, dass Ehrenamt eine Rahmung durch Hauptamt braucht, da Engagement auch bei erfahrenen Schlüsselpersonen Aufgaben nicht alleine leisten kann (WFV3: Abs. 62, WFV1: Abs. 267). Die IP aus WFV1 konkretisiert, dass sie die Verantwortung daher beim Hauptamt und dessen Funktionen, für die es eingestellt wurde, sieht (WFV1: Abs. 267). WFV2 beschreibt, dass die Verantwortung für die Rahmung vor allem bei der Gemeinde liegt und diese auch finanzielle Ressourcen bereitstellen solle (WFV2: Abs. 116). Gleichzeitig sieht sie auch Verantwortung bei den Kirchengemeinden:

*„Die menschliche Verantwortung ist die politische Gemeinde und die Verwaltung. Also zumindest die politische Gemeinde. Aber auch die Kirchengemeinden vor Ort, die Strukturen schaffen und unterstützen, sodass ein Miteinander funktionieren kann.“ (WFV2: Abs. 116)*

Die Wohlfahrtsverbände werden von WFV2 als Unterstützung gesehen, die über Bund- und Länder finanziert werden (WFV2: Abs. 116). WFV3 beschreibt, dass organisierte ehrenamtliche Prozesse und Aktivitäten an der IP vorbeilaufen und der Kontakt zwischen Haupt- und Ehrenamt hauptsächlich über die Gemeinde stattfindet (WFV3: Abs. 48). Alle drei IP der Wohlfahrtsverbände sind sich dahin gehend einig, dass Ehrenamt keine Verantwortung trägt (WFV1: Abs. 267, WFV2: Abs. 188, WFV3: Abs. 62). Vielmehr ist es aus Sicht von WFV2 die Verantwortung der Gemeinde, das Ehrenamt zu entlasten:

*„Sie sollten aber auch in der Lage sein, aber das hängt dann auch wieder mit dem Hauptamt zusammen, sagen zu können: O. k., da weiß ich nicht Bescheid, da frage ich mal beim Hauptamt nach. Also die Kooperation sollte sein, dass sie nicht so übergriffig sind: Ich weiß alles, ich kann alles.“ (WFV2: Abs. 118)*

Die IP WFV2 sieht die Rolle organisierten Ehrenamtes darin, dass dieses die Gemeinde aufmerksam auf Thematiken und Problematiken vor Ort machen kann, aber begrenzten Einfluss auf die Gestaltung des Umgangs mit Migration habe (WFV2: Abs. 146). Zudem habe das Ehrenamt aus Sicht der IP ihre jeweils eigenen Thematiken im Blick (WFV2: Abs. 120). So würde der Verkauf von Büchern organisiert und dadurch wieder neue eigene Anschaffungen wie Bücher bei der Nachhilfe angeschafft. Diese beschreibt auch WFV3 dahin gehend, dass organisiertes Ehrenamt am Beispiel einer lokalen Initiative für sich arbeite und eigene Wege gehe: „Mit denen habe ich nicht sehr viel zu tun gehabt. Weil die selbst schon gut organisiert waren. Und ihre Wege kannten. Und sie wussten einfach, wo es langgeht“ (WFV3: Abs. 44, 46).

Aus Sicht der organisierten Zivilgesellschaft werden die Ansichten der IP von Politik, Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Bildungsinstitutionen weitgehend geteilt. So beschreibt die IP ZG1, dass Ehrenamtliche vom Hauptamt entlastet werden sollten, indem „zentrale Bereiche, die Kontinuität erfordern“ (ZG1: Abs. 28) übernommen werden. Ehrenamt wird von der IP als „die Sahnehaube“, aber auch als Fundament der hauptamtlichen Arbeit beschrieben (ZG1: Abs. 28). Konkret beschreibt die IP ZG1, dass Hauptamt immer bei rechtlichen Fragen und Grundfragen, wie beispielsweise Arbeitsrecht und Aufenthalt, verantwortlich ist und zeigt die Grenzen ehrenamtlichen Engagements auf:

*„[W]ir können das tun, was uns vor die Füße fällt und was wir schaffen aufzuheben. Und das ist dann sozusagen das Vorgehen und alles andere müssen wir dann eben in andere Hände geben, da gibt es ja dann wie gesagt dann auch wieder die Migrationsdienste, katholische Kirche, Caritas. Die sind ja da auch vom Migrationsbüro sehr bemüht und wirklich auch ganz prima dabei.“ (ZG1: Abs. 40)*

Die IP ZG1 konkretisiert die Bereiche Sozialraum, Begegnung und Sprache, für die es Förderung und Unterstützung ehrenamtlicher Akteur\*innen bedarf (ZG1: Abs. 28). Zwei IP beschreiben, dass Ehrenamt die Verantwortung übernimmt, bis hauptamtliche Strukturen der Gemeinde greifen (ZG3: Abs. 201, 230; 232, ZG4: Abs. 56). Die IP ZG3 beschreibt, dass wenn Probleme da sind, Verantwortung empfunden wird, sich einzubringen und aktiv zu werden (ZG3: Abs. 311–312). Die IP ZG4 beschreibt, dass sie sich für einen Teilbereich – Möbelausstattung und deren Weiterverteilung – zuständig sahen (ZG4: Abs. 32). Weiterführende Tätigkeiten, wie beispielsweise Patenschaften, wurden durch Einzelpersonen umgesetzt, die zum Teil Mitglieder der befragten Organisation waren, aber nicht in den „direkten Verantwortungsbereich gefallen [sind]“ (ZG4: Abs. 4, vgl. auch Abs. 58). Im weiteren Verlauf wurden Aktivitäten der organisierten Zivilgesellschaft aus Sicht von ZG4 nicht mehr benötigt, da durch die Gemeinde alle Aufgaben bereits hauptamtlich bearbeitet wurden (ZG4: Abs. 44, 56, 58). Die IP beschreibt, dass sie grundlegend auch die eigene Organisation in der Verantwortung sieht, aber kein Bedarf der Aufgabenwahrnehmung mehr da war (ZG4: Abs. 56). Auch die IP ZG3 beschreiben, dass sie zunächst Aufgaben wahrgenommen haben, sich dann aber zurückgezogen haben:

*„Als wir gemerkt haben, dass das also auf staatlichen Strukturen und institutionellen Strukturen dann war, dann haben wir gesagt, ja, dann brauchen wir auch nicht mehr.“ (ZG3: Abs. 201)*

Zudem wird beschrieben, dass die Verantwortung bei der Gemeinde liegt: „das Heft des Handelns liegt bei der Gemeinde und da gehört es auch hin (ZG3: Abs. 278). Die Aufgabenteilung habe sich aus Sicht der IP im Vergleich zu früheren Aktivitäten im Zuge der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen deutlich hin zu einer aktiven Aufgabenwahrnehmung der Gemeinde verändert:

*„In den Neunzigerjahren war es immer so auf Bedarf, aber dann sehr wohlwollend, ohne eigene Strukturen. Und jetzt sind es die gemeindlichen Strukturen, wo die Ehrenamtlichen so Zubringer sind sozusagen.“ (ZG3: Abs. 321)*

### **Verantwortungsteilung innerhalb der hauptamtlichen Zusammenarbeit**

Wie vorangegangen beschrieben, hat die Gemeinde zur Erfüllung freiwilliger Aufgaben im Bereich der Betreuung und Ehrenamtskoordination hinaus den Gemeindeflüchtlingsbetreuer eingesetzt. Weitere Aufgaben werden durch Aufgabenteilung innerhalb der hauptamtlichen Kooperationsvereinbarung organisiert:

*„Also da muss man immer schon gucken, was für Institutionen gibt es noch, was haben die für Angebote. Kann man sich da irgendwie zusammenschließen. Das sind alles Sachen, wo man dann so überlegen muss, wo man die Kooperation dann noch erweitern kann, will und möchte.“ (PV4: Abs. 36)*

Hier übernimmt die Samtgemeinde eine moderierende Rolle, die vor allem dazu dient, soziale Träger zu koordinieren und gegenseitig Informationen auszutauschen. Die IP beschreiben, dass der Kooperationsvertrag Aufgaben und Klient\*innen verteilt (WFV1: Abs. 191, BT1: Abs. 44; ZG1: Abs. 56). Die IP WFV 3 konkretisiert, dass durch die Kooperationsvereinbarung Aufgaben durch Institutionen, nicht aber durch Personen aufgeteilt sind (WFV3: 18). Ihrer Ansicht nach zeigen sich „Doppelstellen“ in der Flüchtlingssozialarbeit und Arbeitsmarktintegration, die aber durch eine Datenbank organisiert wurden (WFV3: Abs. 42). Die Aufgaben sollten aus Sicht der IP generell durch Stellenbeschreibung und Zuweisung zu bestimmten Personen verteilt werden (WFV3: Abs. 24). Dies sei aber nicht immer umsetzbar und es brauche Flexibilität und Praxisorientierung für unterschiedliche Situationen (WFV3: Abs. 24). Die IP der Akteursgruppe der WFV beschreiben die Verantwortungsteilung zwischen Trägern der sozialen Arbeit, die sich grundsätzlich an der Stellenbeschreibung orientiert (WFV1: Abs. 276, WFV3: Abs. 24). WFV1 beschreibt soziale Arbeit als schwammiges Feld, sodass Aufgaben innerhalb Kollping durch Altersgruppen verteilt wurden (WFV1: Abs. 5, 133). Zudem werden Aufgaben innerhalb der sozialen Arbeit konfessionsbezogen zwischen katholischen und evangelischen Trägern in der Schuldnerberatung abgegrenzt (ZG1: Abs. 26). Die IP WFV1 beschreibt zudem, dass im Bereich sozialer Arbeit je mehr Verantwortung übernommen werden muss, desto mehr Wissen eine Person hat: „Also wenn du das Wissen hast, dann hast du auch ein Stück weit Verantwortung, das mit einzubringen oder zu nutzen“ (WFV1: Abs. 267).

### **8.6.2 Bewertung von Verantwortungsübernahme und -teilung und Verbesserung**

Analog zu Kapitel 8.6.2 ist auch dieses Kapitel in die Verantwortungsteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt und innerhalb der hauptamtlichen Kooperationsvereinbarung unterteilt. Herausgearbeitet wurde die Bewertung der umgesetzten Verantwortungsteilung

als induktive Kategorie sowie mögliche Verbesserungsvorschläge, die von den IP benannt wurden.

### **Zusammenarbeit von Haupt- und Ehrenamt**

Die Einstellung des Flüchtlingsbetreuers in der Samtgemeinde Sögel wird von den IP positiv bewertet (PV1: Abs. 26, PV4: Abs. 40, LK: Abs. 21). Hierzu wird beschrieben, dass beispielsweise die Koordination Ehrenamtlicher und Begleitung und Dolmetschen hauptamtlich nicht umsetzbar gewesen wäre (PV1: Abs. 26). Grundlegend wird aber auch hinterfragt, welche Qualifikationen eine solche Anlaufstelle mitbringen sollte und ob Sprachkenntnisse als zentrale Qualifikation anzusehen ist oder andere Schlüsselqualifikationen bedeutsamer sind (LK: Abs. Pos. 21). Die IP ZG1 beschreibt mit Blick auf die Stelle des Gemeindeflüchtlingsbeauftragten, dass es zukünftig wichtig sei, dass sich dieser immer wieder neue Aufgaben mit Blick auf andere Zuwanderungsgruppen sucht und neue Akzente setzt (ZG1: Abs. 60).

In den Interviews beschrieben wurde zudem, dass die Samtgemeinde durch die Ausstattung mit vielen hauptamtlichen Akteur\*innen gute Voraussetzungen zu einer aktiven Umsetzung der Verantwortungsteilung habe (LK: Abs. 11). Zudem sei die Gemeinde aus Sicht der IP vom Landkreis sehr aktiv und übernehme eine „gewisse Vorreiterrolle“ im landkreisweiten Vergleich (LK: Abs. 19). Dies wird schätzt die IP auch als besonders durch die Stellen in der Migrationsbereitung ein:

*„Also die [Migrationsberatung] macht auch ganz viel, die ist total super vernetzt. Und da habe ich natürlich auch Strukturen, wo ich sage, da kann man total drauf aufbauen. Da läuft ja auch schon viel. In anderen Gemeinden habe ich natürlich nicht so viel, weil vielleicht gar nicht so viele Ausländer sind. Wenn ich eine Gemeinde hab, die jetzt mit der Flüchtlingszuwanderung erstmals überhaupt Ausländer ins Dorf gekriegt hat, dann sind da natürlich auch keine Strukturen. Die sind auch gar nicht nötig, weil die Nachbarschaft das auffängt.“*  
(LK: Abs. 23)

Aus dem Zitat geht hervor, dass die Samtgemeinde im kreisweiten Vergleich gute Lösungsansätze gefunden hat und gute strukturelle Voraussetzungen durch vergangene Zuwanderungen aufweist. Gleichzeitig verweist die IP darauf, dass aber auch ohne diese Strukturen Lösungen durch Nachbarschaften gefunden werden können.

Aus Sicht von Politik und Verwaltung wurde einerseits beschrieben, dass eine Bewertung schwerfällt (PV1: Abs. 52). So habe es positive Erlebnisse in der Umsetzung der Aktivitäten, aber auch „Schattenseiten“ gegeben (ebd.). Diese Einschätzung teilt PV4, hebt zudem aber hervor, dass es immer einen positiven Rückhalt und Unterstützung aus der Bevölkerung sowie eine gute Zusammenarbeit und hohe Motivation im Team des Rathauses gegeben habe (PV4: Abs. 30). Aus Sicht der organisierte Zivilgesellschaft werden die Aktivitäten der Gemeinde positiv bewertet: „... hat sich voll reingehängt“ (ZG3: Abs. 311–312). Diese Ansicht teilt auch die IP ZG2, die beschreibt, dass die Gemeinde sehr schnell gesehen habe, dass die Zuwanderung der Geflüchteten die allgemeinen Verwaltungskapazitäten überschreitet und demnach eine hauptamtliche weitere Stelle geschaffen hat. Die Entlastung des Ehrenamtes wird als positiv bewertet (ZG2: Abs. 232, 262, 263). Auch ZG4 beschreibt, dass der Organisation durch das Hauptamt in positivem Sinne Aufgaben bezüglich Betreuung und Begleitung Geflüchteter weggenommen wurde (ZG4:



Abs. 44, 56, 58). Die Organisation hätte sich sonst selbst in der Verantwortung gesehen, Beratungs- und Unterstützungsangebote zu organisieren, bis hauptamtliche Strukturen greifen (ebd. Abs. 60).

Teils wurden auch kritische Punkte zur Verantwortungsteilung gemeinsam mit ehrenamtlichen Akteur\*innen angemerkt. So beschreibt WFV2, dass die Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamt nicht mehr weitergeführt wurde, was sie als „sehr schade“ einschätzt (WFV2, Abs. 78). Die IP ZG2 kritisiert, dass kein Abschluss der Zusammenarbeit stattgefunden habe und die Aufgabenteilung so nicht klar war (ZG2: Abs. 289)

Zudem wird die mangelnde Beteiligung hervorgehoben. Diese wird noch einmal am Beispiel der Unterbringung konkretisiert. So habe die Gemeinde bei den Fragen der Unterbringung die ehrenamtlichen Akteur\*innen übergangen und hierarchische Entscheidungen getroffen (ZG3: Abs. 205). Als Folge beschreibt die IP, dass durch die dezentrale Unterbringung gewachsene Beziehungen zwischen Ehrenamtlichen und Geflüchteten zerstört worden seien. Es wird hervorgehoben, dass auch im Ehrenamt Fachleute aktiv sind, deren Wissen nicht in den Entscheidungen berücksichtigt wurde:

*„Wir waren doch so viel Fachleute. Also Lehrer, ich vom Marstall. Ich habe Sozialwissenschaften studiert [...]. Wir haben alle ganz bestimmte Sichtweisen. Wir sehen Dinge, die die Verwaltung gar nicht sehen kann. Und sich stattdessen mal klar zu machen, das [Ehrenamt] nutzen wir jetzt mal. Wir nutzen die nicht nur, dass die da die Arbeit machen. Sondern wir nutzen die auch mal, um uns im Hintergrund mal zu einer Tasse Kaffee zusammensetzen, das haben die nicht gemacht.“ (ZG3: Abs. 269)*

Bezüglich der Beteiligung merkt auch die IP ZG1 an, dass sich zukünftig wieder alle haupt- und ehrenamtlichen Akteur\*innen gemeinsam zum Austausch an einen Tisch setzen sollten (ZG1: Abs. 30). Dies sei gerade aus dem Grund relevant, dass gerade „der erste Schwung“ der Aktivitäten nachlasse und es eine gemeinsame Zielabstimmung dahingehend brauche, was die Ziele des Umgangs mit Migration in den nächsten zwei Jahren sein könnten (ebd.: Abs. 30). Sie verdeutlicht dies am Beispiel von unklaren Bleibeperspektiven und Ausblicken auf Ausbildungen und gesetzliche Regelungen, bei denen die Geflüchteten Unterstützung benötigen.

### **Bewertung der hauptamtlichen Zusammenarbeit**

Die Kooperationsvereinbarung wird von unterschiedlichen hauptamtlichen Akteur\*innen als positiv und vereinfachend für die Arbeit und Aufgabenteilung bewertet (PV2: Abs. 54, WFV1: Abs. 133, WFV2: Abs.2, WFV3: Abs. 42, BT1: Abs. 32, ZG1: Abs. 52). Die IP WFV1 führt dies auf ländliche Strukturen und ein starkes „Wir-Gefühl“ zurück:

*„Also ich denke, dass Sögel echt gute Lösungen gefunden hat. Für die Situation hier. Für dieses Ländliche. Diese schlechte Anbindung zu urbaneren Gebieten so. Sagen wir es mal so. Also da haben die, das ist schon sehr auf sich selbst fokussiert. Das muss man schon sagen. Also dass da wirklich geguckt wird, wie können wir in Sögel. Und dieses Wir-Gefühl ist viel stärker.“ (WFV1: Abs. 247)*

WFV3 bemerkt kritisch, dass die Kooperationsvereinbarung auf Institutionen ausgerichtet sei und eine Momentaufnahme darstelle und somit hinsichtlich Überschneidungen einzelner Personen überarbeitet werden sollte (WFV3: Abs. 64). Die begründet die IP darin, dass sich Aufgaben vom Ankommen hin zu „Sprache, Arbeit“ verändert haben (ebd.).

Zudem gebe es Konkurrenzen innerhalb der sozialen Arbeit: „Man muss immer ein bisschen das Ziel im Auge behalten. Nicht irgendwelche Befindlichkeiten oder Konkurrenzdenken.“ (WFV3: Abs. 66) Zudem könnten die Zielgruppen weg von Geflüchteten hin zu Migrant\*innen in der Gemeinde allgemein ausgerichtet werden, da diese „genauso Probleme“ hätten (WFV3: Abs. 56).

*„Also die Gespräche waren immer offen und ich hätte jetzt auch nicht das Gefühl, dass man sagt: So, wir wollen hier so ein Prestigeobjekt. Bitte unterschreiben Sie unten rechts. Gar nicht. Also es war sofort mit Inhalten gefüllt und auch die Gemeinde hat sich viel gefallen lassen, wenn es um den Einsatz von Personal ging, beispielsweise aus dem Sozialamt, die uns jederzeit begleitet haben. Weil an viele Informationen kamen wir ja gar nicht. Die kamen dann über das Sozialamt. Das war, also ja, sehr reibungslos.“ (BT1: Abs. 31)*

BT1 beschreibt, dass es keine Konkurrenzgedanken gegeben habe (Abs. 22). Dies begründet sie auch darin, dass sich die Akteur\*innen vor Ort schon lange und gut kennen (Abs. 30). Über die Personen hinaus kennen sich auch die Strukturen vor Ort, sodass sich neue Personen schnell einfinden (BT1: Abs. 30). Auch die IP ZG1 bewertet die Zusammenarbeit im Hauptamt, an der sie teils als Kirchengemeinde beteiligt war, als gut und hebt hervor, dass diese vor allem auf ein Miteinander ohne Konkurrenzen ausgerichtet war (ZG1: Abs. 52). Sie geht davon aus, dass diese Formen der Zusammenarbeit auch zukünftig Bestand haben werden und nicht bei jeder neuen Zuwanderung wieder neu aktiviert werden müssten (ZG1: Abs. 60).

## 8.7 Gesamtzusammenfassung der Interviews

Grundlegend zeigt sich, dass Umgang mit Migration bei beinahe allen Befragten auf einzelne Zuwanderungsgruppen und damit gegenwärtig auf den Umgang mit Geflüchteten oder Werksarbeitende ausgerichtet ist. Für die vorliegende Arbeit fand daher eine Fokussierung auf die Aufgabenwahrnehmungen im Umgang mit Geflüchteten statt.

Insgesamt zeigt sich, dass durch die starke Aufstellung des Hauptamtes im zeitlichen Wandel die Verantwortungsübernahme des organisierten Ehrenamtes im Umgang mit Geflüchteten abgelöst hat bzw. dieses aus Sicht der IP der organisierten Zivilgesellschaft nicht mehr benötigt wird oder sich zurückgewiesen fühlt, da es bei Entscheidungen übergegangen wurde. Zivilgesellschaftliche Aktivitäten werden vorrangig durch Einzelpersonen umgesetzt, teils ist die Organisation ZG3 noch aktiv. ZG4 und ZG1 beschrieben, dass sie sich „in Wartestellung“ befinden, falls wieder Aufgaben anfallen sollten. Die Samtgemeinde agiert dabei über weisungsgebundene und Pflichtaufgaben mit freiwilliger Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Diese Verantwortungsübernahme, die pragmatisch und christlich motiviert begründet wird, findet vor allem durch Einstellung des Gemeindeflüchtlingsbeauftragten statt. Über den Zugang zu integrationsrelevanten Dimensionen wird so die Mehrsprachigkeit der Kommune aufgebaut und zudem die Koordination aller Tätigkeiten und Unterstützung von Kontakten zwischen Ehrenamtlichen und Geflüchteten angestrebt. Gegenwärtig werden teils Doppelstrukturen innerhalb der Wohlfahrtsverbände, sonst aber klare Aufgabenteilungen beschrieben. Hauptamtliche Aktivitäten werden neben der Gemeinde durch Beratungsangebote katholischer Träger und Schuldnerberatung seitens der evangelischen Kirche

umgesetzt. Inwiefern diese projektbezogenen Arbeiten fortgeführt werden können, ist ungewiss. Bildungsinstitutionen haben klare Rollen: einerseits berufliche Qualifikation und zudem Freizeitangebote.

Bezüglich des Einflusses auf die jeweiligen Aktivitäten als auch auf die Zusammenarbeit beschrieben die IP, dass insbesondere gesetzliche Rahmenbedingungen bezüglich Bleibeperspektive als auch Arbeitserlaubnis, die zu langwierig seien, als hemmend wahrgenommen wurden. Die vor Ort beeinflussbaren Faktoren wurden stärker positiv und unterstützend bewertet. So gibt es aus Sicht der IP gute Ausgangsbedingungen in der Gemeinde durch Wohnungsbestände, die hohe Motivation des Ehrenamtes sowie personelle Ressourcen bei der Verwaltung. Zudem existieren aus Sicht der IP gute Netzwerke und kurze Wege der Kommunikation, die neben dem breiten Engagement als besondere Charakteristika der Gemeinde bzw. des Emslandes als ländlicher Raum hervorgehoben wurden. Als bedeutsam wurden von den IP zudem Erfahrungen im früheren Umgang mit Migration als zivilgesellschaftliche Strukturen und Wissen über die Zusammenarbeit genannt, an die gegenwärtig wieder angeknüpft werden konnte. Gleichzeitig wurde insbesondere von Politik und Verwaltung benannt, dass sich die Bedingungen bezüglich der unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen stark unterscheiden, sodass diese Akteursgruppe von einer Nicht-Vergleichbarkeit und infolge von einem Neuaufbau von Strukturen in der Verwaltung sprach. Darüber hinaus wurde auf die Frage der Bedeutung von Erfahrungen auf die gegenwärtige Zusammenarbeit beschrieben, dass diese in Form von Wissen und Haltungen gegenüber Migrant\*innen wirksam seien. Zudem konnte an Strukturen im Ehrenamt sowie innerhalb der Wohlfahrtsverbände angeknüpft werden. Auch innerhalb von Organisationen wurden Erfahrungen als aufgebaute Vertrauensbeziehungen und Arbeitsstrukturen beschrieben. Insgesamt zeigten sich somit Erfahrungen in Form von Beziehungen und Vertrauen, in gemeinsamen Wissensbeständen sowie in der Mobilisierungsfähigkeit zum Aufbau von Strukturen im Umgang mit Geflüchteten.

Aus den Expert\*inneninterviews wurde zudem herausgearbeitet, dass die IP einen Wandel von der Zusammenarbeit zwischen hauptamtlichen Akteur\*innen und organisierter Zivilgesellschaft über das Hinzukommen wohlfahrtsverbandlicher Projekte hin zu einer Trennung der Zusammenarbeit innerhalb des Hauptamtes und zwischen Haupt- und organisiertem Ehrenamt durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer beschrieben. Dieser Wandel ließ sich in der Trennung der Zusammenarbeit von Kommune und Ehrenamtlichen und innerhalb hauptamtlicher Akteur\*innen im Rahmen der Kooperationsvereinbarung nachzeichnen. Von Governance und damit gemeinsamer Handlungsfähigkeit mit gemeinsamen Entscheidungsstrukturen lässt sich in der Zusammenarbeit zwischen Haupt- und Ehrenamt nicht mehr sprechen. Fanden zu Beginn der Zuwanderung geflüchteter Menschen noch Abstimmungen statt, so haben sich die Treffen zum Zeitpunkt der Interviews deutlich reduziert und dienen der reinen Informationsweitergabe sowie Organisation der Patenschaften. Innerhalb der hauptamtlichen Kooperationsvereinbarung wurden die Leistungserbringung und Rollenverteilung geregelt, sodass hier kaum noch von gemeinsamen Entscheidungen gesprochen wird. Vielmehr finden Abstimmungen zu Einzelfällen und gemeinsamen Veranstaltung insbesondere zwischen Kommune und den Wohlfahrtsverbänden statt. Die Bildungsträger werden nach wie vor einbezogen, spielen aber eine eher untergeordnete Rolle. Schlussendlich haben die IP beschrieben, dass sich das organisierte

Ehrenamt zurückgezogen habe. Dies wurde unterschiedlich begründet. So in der mangelnden Beteiligung, in der nicht mehr vorhandenen Notwendigkeit aufgrund der vielen hauptamtlichen Stellen, aber auch Überalterung und Grenzen des Ehrenamtes.

Bezüglich der Verantwortungsteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt lassen sich unterschiedliche Positionen, aber auch Überschneidungen der unterschiedlichen Akteursgruppen herausarbeiten. Aus Sicht der IP aus Politik und Verwaltung wird beschrieben, dass die Samtgemeinde dem Ehrenamt eine Rahmung geben muss, damit dieses motiviert wird, Patenschaften und Betreuung zu übernehmen. Voraussetzung dafür ist, dass über die Pflichtaufgaben der Verwaltung hinaus freiwillige Leistungen durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer umgesetzt werden können. Sie sehen eine Verantwortungsteilung zur gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Integration zwischen Samtgemeinde und Ehrenamt. Die Bildungsträger arbeiten nicht direkt mit ehrenamtlichen Akteur\*innen zusammen, sodass sie sich nicht dazu geäußert haben. Aus Sicht der Akteursgruppe der Wohlfahrtsverbände wurde beschrieben, dass Ehrenamt allgemein hauptamtliche Unterstützung benötigt, allerdings nicht in der Verantwortung stehe, diese wird beim Hauptamt gesehen. Zudem arbeiten aus Sicht der WFV auch eigenständige Bereiche unabhängig der hauptamtlichen Rahmung. Aus Sicht zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen wird ebenfalls die Rolle des Hauptamtes betont. Zum einen der Gemeinde, aber auch durch die lokalen Wohlfahrtsverbände. Eine IP beschreibt, dass alle Grundlagen und rechtlichen Aufgaben durch das Hauptamt gewährleistet werden müssen. Zwei weitere IP beschrieben, dass sie anstelle der Gemeinde Aufgaben wahrnehmen, wenn diese das nicht kann, und somit eine vorübergehende Lücke füllen.

Die IP bewerten die gegenwärtige Verantwortungsteilung zudem unterschiedlich. Insgesamt herrscht eine hohe Zufriedenheit, da die Aufgaben verteilt seien und das Ehrenamt auch nicht – wie in der Vergangenheit – durch mangelnde hauptamtliche Strukturen überlastet wird. Gleichzeitig kritisierten einige IP die mangelnde Beteiligung beispielsweise an der Wohnunterbringung, da diese entstandene Beziehungen zwischen Ehrenamtlichen und Geflüchteten gefährden. Weiterhin würden die Fähigkeiten bzw. das Expert\*innenwissen der Ehrenamtlichen nicht anerkannt und es gab keine Kommunikation dahin gehend, dass das organisierte Ehrenamt nicht mehr zur Unterstützung gebraucht werde. Insgesamt wird beschrieben, dass die Verantwortungsteilung zwischen den organisierten Akteuren Politik und Verwaltung, den Wohlfahrtsverbänden und den Bildungsträgern vor Ort nicht mehr mit dem organisierten Ehrenamt vor Ort, sondern mit einzelnen Engagierten stattfindet.

## 9. Diskussion der Ergebnisse

Anschließend an die Auswertung werden folgend die Ergebnisse anhand des theoretisch-konzeptionellen Rahmens diskutiert und in den aktuellen Stand der Forschung eingeordnet. Das Kapitel gliedert sich in vier Unterkapitel. Im ersten Unterkapitel werden Wandlungsprozesse der Verantwortungsübernahme in der Untersuchungskommune seit dem Jahr 1945 betrachtet. Dieses Unterkapitel zielt auf die zweite Fragestellung und damit auf die Frage nach Verantwortungsübernahme im Umgang mit unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen im zeitlichen Wandel ab. Es wird diskutiert, inwiefern den Kommunen im politischen Mehrebenensystem eigene Gestaltungsspielräume zukommen und welche Bedeutung gesamtstaatliche Wandlungsprozesse für diese haben. In den anschließenden Unterkapiteln 9.2 und 9.3 wird der erste Teil der Fragestellung und damit der Einfluss vergangener Erfahrungen auf den gegenwärtigen kommunalen Umgang mit Migration fokussiert. Hierzu wird zunächst unter Einbezug des Akteurzentrierten Institutionalismus diskutiert, inwiefern sich von lokalen Governanceprozessen mit organisierter Zivilgesellschaft sprechen lässt. Auf dieser Grundlage wird im dritten Kapitel mit Rückgriff auf das Institutional-Capacity-Konzept diskutiert inwiefern Erfahrungen Potenzial und/oder Resource für gegenwärtige Governanceprozesse darstellen, um gemeinsame Handlungsfähigkeit im Umgang mit Migration herzustellen. Aus diesen Erkenntnissen werden Implikationen und Empfehlungen für die Kommunen bezüglich des Aufbaus von erfahrungsbasierter Institutional Capacity formuliert.

### 9.1 Wandlungsprozesse: Kommunale Verantwortungsübernahme seit dem Jahr 1945

Folgend werden zentrale empirische Erkenntnisse zu Wandlungsprozessen kommunaler Verantwortungsübernahme bis in die Gegenwart mit dem theoretisch-konzeptionellen Rahmen in Bezug gesetzt.

#### Entwicklungslinien kommunalen Umgangs mit Migration in Sögel

Die Darstellungen zu den Entwicklungslinien kommunaler Integrationspolitik seit dem Jahr 1945 in Kapitel 3.2.1 haben gezeigt, dass viele Kommunen in der gesamtdeutschen Betrachtung, analog zu einer verstärkten Verantwortungsübernahme der Bundesebene, zunehmend eine aktive Rolle eingenommen haben. Neben zugewiesenen Aufgaben sind – je nach finanziellen und personellen Gestaltungsspielräumen – auch zunehmend freiwillige Aufgaben übernommen worden. Dies zeigt sich auch in der empirischen Betrachtung der Samtgemeinde Sögel durch die Dokumentenanalyse von Ratsbeschlüssen und Zeitungsartikeln für den Zeitraum der Jahre 1945 bis 2019. Es ist herausgearbeitet worden, dass auch Sögel von den häufigsten Zuwanderungsformen in ländlichen Räumen geprägt ist (vgl. Kordel und Weidinger 2020, S. 129, Gans und Schlömer 2014, S. 129–144; Boos-Krüger 2005, S. 415–418).

Die Zuwanderungsgruppe der Vertriebenen und Flüchtlingen nach dem Jahr 1945 nahm hier, wie im gesamten Bundesgebiet, eine Sonderrolle durch die politische und rechtliche Gleichstellung ein (Wennemann 1997, S. 101). In den Dokumenten wurde daran anknüpfend insbesondere über Selbstorganisation in lokalen Vertriebenenverbänden und über politische sowie soziale Gleichstellung berichtet. Gleichzeitig spiegelt die

Berichterstattung eine eher untergeordnete Rolle der kommunalen Ebene wider. In den Folgejahren von 1955 bis 1978 wird in den Dokumenten nicht über kommunale Aktivitäten im Umgang mit Migration berichtet. Die von Krummacher (2017) aufgezeigten bundesdeutschen Entwicklungsphasen der „Nicht-Politik“ bzw. Gastarbeitendenphase von 1955 bis 1973 und der Konsolidierungsphase von 1974 bis 1984 können aus den Dokumenten nicht nachgezeichnet werden, da in diesem Zeitraum nicht über Zuwanderungen berichtet worden ist.

Berichte über internationale Migrationen und einhergehende Aktivitäten werden ab den späten 1980er Jahren durch Zuwanderung von Geflüchteten, insbesondere aus dem ehemaligen Jugoslawien, wieder dokumentiert. In den Dokumenten lässt sich eine Abwehrhaltung gegenüber der Zuwanderung von Geflüchteten und eine eher defizitorientierte Sicht der kommunalen Ebene mit der Begründung hoher Sozialabgaben nachzeichnen. Dies ordnet sich in den bundesdeutschen Vergleich und der von Krummacher (2017) benannten Abwehrphase von 1984 bis 1995 ein. Analog zur bundesdeutschen Entwicklung zeigen sich gegenüber der Abwehrhaltung der Kommunen Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen. Es gründete sich eine bis in die Gegenwart aktive Initiative, die christlich motiviert Patenschaften, Weiterbildungen und Sprachkurse anbietet, um die Lücke der kaum vorhandenen Betreuung zu füllen. Diese Aktivitäten setzt die Initiative auch bezüglich der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen fort. Die Gemeinde bleibt über weisungsbedingte und Pflichtaufgaben hinaus eher inaktiv und beauftragt die Initiative sogar, Unterstützungsmöglichkeiten zu erarbeiten. Dies setzt sich fort, bis schlussendlich Projekte der freien Wohlfahrtspflege und finanzielle Unterstützung durch Bund und Länder einsetzen.

Mit der Zuwanderung von EU-Werksarbeitenden ab Anfang der 2000er Jahre etabliert sich eine neue Zuwanderungsgruppe. Die kommunale Ebene wird durch zunehmende Appelle der Bevölkerung über Missstände bei Wohn- und Arbeitsbedingungen aktiv und entwickelt den *Sögeler Weg*. Die Kommune wird dabei insbesondere koordinierend tätig und erarbeitet gemeinsam mit einem Wohlfahrtsverband, dem lokalen Schlachtunternehmen sowie den Werksunternehmen den sogenannten *Sögeler Weg*, um Werksarbeitenden Beratung anzubieten und diese durch die Unternehmen finanzieren zu lassen. Gleichzeitig werden Standards für die Arbeits- und Lebensbedingungen festgelegt, zu deren Einhaltung sich die eingebundenen Unternehmen verpflichten. Gegenwärtig finden Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren sowie der eingerichteten Beratungsstelle für Werksmigrant\*innen, dem „Europabüro“, statt. Die aktive Aufgabenwahrnehmung der Kommune als Moderator und Koordinator (vgl. Wagner 2015, S. 89; Schader-Stiftung 2011a, S. 28) lässt sich in die von Krummacher aufgezeigte Phase der „Aufwertung von Integrationspolitik“ (1995- 2010) einordnen in der viele Kommunen aktive Ansätze lokaler Integrationspolitik umsetzen. Sie stellt jedoch eine lokale Besonderheit durch die Ausrichtung auf eine speziell in der Untersuchungsgemeinde vorhandene Zielgruppe dar.

Die von Krummacher (2017) für die Jahre 2011 und 2015 beschriebene Institutionalisierungsphase als Trend zu „Integration als Querschnittsthema“ oder in der Erstellung von Integrationskonzepten, lässt sich in der Untersuchungsgemeinde nur in Ansätzen nachzeichnen (Krummacher 2017, S. 87). Mit Beginn der Zuwanderung geflüchteter

Menschen ab dem Jahr 2015 werden neue kommunale Strukturen mit Ausrichtung auf diese neue Zuwanderungsgruppe entwickelt und damit aktive Ansätze lokaler Integrationspolitik verfolgt (Wagner 2015, S. 89; Schader-Stiftung 2011a, S. 28). Aufgrund finanzieller Gestaltungsspielräume sowie der in den Interviews von Politik und Verwaltung betonten Notwendigkeit und dem Willen in diesem Feld aktiv zu werden, wird ein Gemeindeflüchtlingsbetreuer eingesetzt. Der aktive Umgang mit Geflüchteten wurde somit hauptamtlich und dauerhaft in der Verwaltung verankert. Gleichzeitig zeigten sich Ansätze neuer Formen des Verwaltungshandelns durch runde Tische mit ehrenamtlichen und wohlfahrtsstaatlichen Akteur\*innen und somit Ansätze von neuen Steuerungs- und Kooperationsstrukturen (Schammann und Kühn 2016, S. 31).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Kommune in den 2000er Jahren mit Beginn der Zuwanderung von EU-Erwerbsmigrant\*innen aktive Ansätze lokaler Integrationspolitik fokussiert. Es ist herausgearbeitet worden, dass die Kommune über weisungsgebundene und Pflichtaufgaben hinaus insbesondere moderierend und koordinierend tätig wird. Aktivitäten der organisierten Zivilgesellschaft werden hingegen kontinuierlich und insbesondere seit den 1980er Jahren durch eine der katholischen Kirche nahestehenden Initiative umgesetzt. Gemeinsam mit Projekten der freien Wohlfahrtsverbände sind sie lange Zeit „alleinige Träger der örtlichen Integrationsarbeit“ (Kirchhoff 2012, S. 71) gewesen. Es zeigt sich somit ein Wechsel von Verantwortungsträger\*innen von der organisierten Zivilgesellschaft hin zu dem lokalen, hauptamtlichen Akteur\*innen seit den 2000er Jahren ab. Somit wird insgesamt ein Veränderungsprozess hin zu einer zunehmenden Professionalisierung des Hauptamtes auf lokaler Ebene, unterstützt durch eine Konzentration von Projektstellen der freien Wohlfahrtsverbände deutlich.

### **Begründung der Richtungswechsel**

Worin begründen sich aber diese Richtungswechsel? Aufbauend auf dem theoretischen Ansatz von Schuppert (2007) zu Verantwortungsteilung sind die Gründe in der zunehmenden staatlichen Leistungstiefe und gleichzeitigen Zuweisung von Verantwortung für den Umgang mit Migration auf die kommunale Ebene zu vermuten (vgl. Schuppert 2007: S. 477). So wandelt sich die staatlich verordnete Leistungstiefe, und damit die Aufgabewahrnehmung in den pflicht- und weisungsbedingten Aufgaben, insbesondere in den 2000er Jahren dadurch, dass Bund und Länder sich erst im Zuge der rot-grünen Regierung im Jahr 1998 dazu bekannt haben, dass die Bundesrepublik ein Einwanderungsland sei, woraufhin das erste Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005 beschlossen wird und weitere Vorgaben und Standards folgen (West 2014, S. 293). Im Zuge des Nationalen Integrationsplanes vom Bund werden den Kommunen neue Aufgaben bei der Integration von Migrant\*innen zugeteilt (Bommes 2018, S. 108). Es wächst das Verständnis, dass Integration vor Ort stattfindet.

Darüber hinaus zeigt sich mit der Zuwanderung geflüchteter Menschen im Jahr 2015 ein eigener politischer Gestaltungswille und die finanziellen und personellen Voraussetzungen sind gegeben. Ermöglicht wird dieser Richtungswechsel hin zu einer aktiven Aufgabewahrnehmung durch finanzielle Ressourcen von Bund und Land für die Flüchtlingssozialarbeit, die über den Landkreis an die Kommunen weitergegeben wird. Die Samtgemeinde Sögel entscheidet sich, mit diesen Geldern einen Flüchtlingsbeauftragten zur

Koordination haupt- und ehrenamtlicher Aktivitäten und Betreuung geflüchteter Menschen einzusetzen (u. a. PV4: Abs. 6). Gegenwärtig werden die Kosten für die Stelle des Flüchtlingsbeauftragten teils eigenständig getragen und teils über Verwaltungskostenerstattungen und Kopfpauschalen für Asylbewerbende, die der Landkreis an die Kommunen auszahlt, finanziert<sup>42</sup> (PV4: Abs. 6). Die Schaffung der Stelle des Gemeindeflüchtlingsbetreuers wird von allen IP als notwendig beschrieben, um die Menschen vor Ort im Alltag unterstützen zu können und die Arbeit der Wohlfahrtsverbände zu koordinieren sowie um Doppelstrukturen entgegenzuwirken. Die interviewte Person vom Landkreis nimmt eine teils kritische Perspektive ein, da die in Sögel hauptamtliche Koordination durch den Gemeindeflüchtlingsbeauftragten in anderen Kommunen auch teils ehrenamtlich umgesetzt wird. Es wird die Frage aufgeworfen, welche Qualifikation eine solche Stelle über Dolmetschen hinaus haben müsse.

Insgesamt lässt sich von einem Zusammenspiel der externen Faktoren und lokalen Entscheidungen bzw. Ausgangsbedingungen ausgehen, die zu einer aktiven Aufgabenwahrnehmung der Untersuchungsgemeinde ab den 2000er Jahren führen. In den vorherigen Jahren ließ sich bezüglich der Zuwanderung von Geflüchteten in den späten 1970er Jahren und von (Spät-)Aussiedler\*innen lässt sich aus den Dokumenten allerdings ableiten, dass die Kommune zwar unterstützend tätig wird, jedoch Träger der lokalen Integrationsarbeit, wie in vielen anderen ländlichen Gemeinden, insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure und Wohlfahrtsverbände gewesen sind (Kirchhoff 2012, S. 71). Der anschließende Wandel hin zur aktiven Aufgabenwahrnehmung zeigt analog zum Stand der Forschung, dass Kommunen in ländlichen Räumen durch das Zusammenspiel von EU, Bund und Ländern eingebettet sind, jedoch auch eigene Gestaltungsspielräume wahrnehmen können (vgl. Schammann et al. 2020, S. 12; Adam et al. 2019, S. 491). Es sind spezifisch ländliche Ausgangsbedingungen herausgearbeitet worden. Als Beispiel sei hier der kommunal-politische Willen, auf Druck der Bevölkerung bezüglich der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Werksarbeitenden in den 2000er Jahren aktiv zu werden (Schammann 2019, S. 37). Auch im Umgang mit den Geflüchteten wird in den Interviews verdeutlicht, dass eigene Gestaltungsspielräume genutzt werden müssen. Darüber hinaus zeigt sich eine besondere Rolle des Bürgermeisters, der die hohe Bedeutsamkeit aktiver Ansätze im Umgang mit Migration betont (Lorenz und Neumann 2019, S. 9). Gleichzeitig liegen günstige Bedingungen durch die Verfügbarkeit von Netzwerkpartner\*innen durch Akteure der Wohlfahrtsverbände und organisierte Zivilgesellschaft vor (Lorenz und Neumann 2019, S. 9). Bezugnehmend auf die im Stand der Forschung herausgearbeitete Bedeutsamkeit, Kommunen bezüglich des Umgangs mit Migration über die Faktoren Größe und Lage in ihrer Heterogenität zu betrachten, leitet sich aus der vorliegenden Arbeit ab, dass Strukturen aus früheren Migrationsformen sowie günstige finanzielle Ausgangsbedingungen einen bedeutenden Einfluss auf den Umgang mit Migration und die aktive Aufgabenwahrnehmung einnehmen (vgl. Osigus et al. 2019, S. 8; Glorius et al. 2017, S. 132, Schader-Stiftung 2011, S. 19).

### **Einordnung der gegenwärtigen kommunalen Verantwortungsübernahme**

---

<sup>42</sup> Falls die Zufinanzierung des Landkreises ausfällt, wurde im Samtgemeinderat auch eine dauerhafte Finanzierung beschlossen.



Die kommunale Verantwortungsübernahme im Umgang mit Migration, verstanden als aktive Schaffung von Zugängen zu den zentralen Integrationsfeldern Arbeit, Wohnen, Bildung und Gesundheit (Ager und Strang 2004), zeigt sich in aktiven und freiwilligen Ansätzen. Die werden insbesondere durch Einstellung des Gemeindeflüchtlingsbetreuers von der Kommune umgesetzt. Der Gemeindeflüchtlingsbetreuer stellt somit eine Schnittstelle zwischen Verwaltung und Geflüchteten sowie eine Dolmetscherfunktion dar. Weiterhin organisiert er Patenschaften und betreut Familien. Durch die Patenschaften werden Mobilitätsangebote, Sprachangebote sowie Kontakte zu Arbeitgeber\*innen ermöglicht. Gleichzeitig koordiniert er durch die Kooperationsvereinbarung die Aufgaben hauptamtlicher Akteur\*innen und dabei insbesondere die Stellen der Flüchtlingssozialarbeit, um Doppelstrukturen zu vermeiden und gemeinsam Aufgaben zu verteilen.

Mit Blick auf die Leistungstiefe der Samtgemeinde ist festzuhalten, dass die Erfüllungsverantwortung als unmittelbare staatliche Aufgabe im Sinne weisungsgebundener und Pflichtaufgaben wahrgenommen wird (Schuppert 2007, S. 477–478). Dies leitet sich aus den wahrgenommenen weisungsgebundenen Aufenthaltsangelegenheiten, sozialen Leistungen, aber auch bei der Wohnunterbringung, dem Zugang zu Schule und Bildung sowie der Jugend- und Sozialhilfe ab. Zudem übernimmt die Kommune Gewährleistungsverantwortung, indem sie regulierend und steuernd eingreift, damit Aufgaben durch ehrenamtliches Engagement und wirtschaftliche Akteure wahrgenommen werden (Schuppert 2007, S. 478). Wie in vielen anderen Kommunen in ländlichen Räumen werden hierzu insbesondere zu Beginn der Zuwanderung geflüchteter Menschen lokale Governancestrukturen gemeinsam mit organisierten, zivilgesellschaftlichen Akteuren etabliert (vgl. Pott und Schmiz 2018, S. 5; Adam et al. 2019, S. 336). Dies ordnet sich in staatliche Wandlungsprozesse ein, die auf lokaler Ebene zu einer „Verantwortungsdiffusion“ durch die Verschiebung von Verantwortungsbereichen der staatlich organisierten Ebene hin zu Zusammenarbeit mit organisierten bürgerschaftlichen Akteuren sowie lokaler Wirtschaft führen (Heinze und Orth 2019, S. 269). Die beschriebene Verantwortungsübernahme der interviewten, zivilgesellschaftlichen Organisationen wird zunächst aus Sicht der IP als selbstverständlich und notwendig eingeordnet. Es findet eine Selbstresponsibilisierung<sup>43</sup> der organisierten, zivilgesellschaftlichen Akteure und Aushandlung von Verantwortlichkeiten zwischen kommunal-hauptamtlichen und ehrenamtlichen Akteur\*innen statt (Schwarzenberg et al. 2017, S. 563). Begründet wird die Verantwortungsübernahme in der Verantwortung für die gesamte Gemeinde und in der teils historisch erlernten Überbrückungsfunktion, bis staatliche Strukturen greifen. Mit Hinzukommen weiterer Projekte freier Wohlfahrtsverbände in der Migrationsberatung im zeitlichen Verlauf wird die staatliche Verantwortungsübernahme und Leistungstiefe noch ausgeweitet und der Bedarf der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren ist nicht mehr gegeben. Nichtsdestotrotz zeigt sich in den Interviews eine hohe Zufriedenheit aller Akteursgruppen mit der aktiven Aufgabenwahrnehmung und damit Verantwortung im Umgang mit Migration. Besonders hervorgehoben wird die moderierende Funktion durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer sowie die Informationsweitergabe an alle beteiligten

---

<sup>43</sup> Siehe auch Schröder 2017, S. 27) zur Selbstresponsibilisierung von Bürger\*innen in der Daseinsvorsorge.

Organisationen. Die Abkehr von passiven und damit reaktiven Ansätzen aus der Vergangenheit wird daher als besondere lokale Stärke gesehen.

## 9.2 Verantwortungsteilung durch Governance?

Abgeleitet aus aktuellen Forschungsarbeiten wird die Annahme entwickelt, dass Kommunen, resultierend aus staatlichen Wandlungsprozessen, Verantwortung mit weiteren Akteursgruppen durch lokale Governanceprozesse teilen (Dingeldey 2008, S. 318; Dahme und Wohlfahrt 2018, S. 87, Lorenz und Neumann 2019; Adam et al. 2019). Gleichzeitig sind die kommunalen Gestaltungsspielräume durch Vorgaben von Bund und Land eingegrenzt. Folgend wird somit aufgezeigt, dass Fragen der Verantwortungsteilung in zwei Blickrichtungen zu betrachten sind. Zunächst wird die vertikale Ebene der Verantwortungsteilung und damit die Einbettung der Kommunen in das politische Mehrebenensystem betrachtet, bevor die lokale Governance und somit die horizontale Ebene der Verantwortungsteilung erläutert wird (Zapata-Barrero et al. 2017, S. 243). Als kommunale Aufgabenfelder wird die Organisation von Hilfestrukturen für den Zugang zu den in den Interviews genannten Handlungsfeldern Arbeit, Wohnen sowie Sprache und Bildung betrachtet.

### Die Untersuchungsgemeinde im politischen Mehrebenensystem

Die Vorgaben von Bund und Land für die kommunale Aufgabenwahrnehmung variieren zunächst je nach kommunalem Aufgabentyp (Zapata-Barrero et al. 2017, S. 243). So gibt das Land mit dem Konzept der guten Bleibeperspektive<sup>44</sup> vor, dass Sprachkurse und Bildungsangebote für Asylbewerber\*innen vorgehalten werden, die entweder eine gute Bleibeperspektive haben<sup>45</sup> oder als arbeitsnahe Asylbewerber\*innen, Geduldete oder Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis zugeordnet sind. Die für diese Gruppen angebotenen Integrationskurse werden auf Landkreisebene bereitgestellt und teils in den einzelnen Gemeinden umgesetzt. In den Interviews wird darauf verwiesen, dass in Sögel vor allem Menschen aus Afghanistan und somit Menschen mit unsicherer Bleibeperspektive untergebracht werden, die zumeist einen Duldungsstatus erhalten. Insbesondere für diese Personengruppen werden von zwei unterschiedlichen ehrenamtlichen Initiativen in der Untersuchungsgemeinde Sprach- und Vorlesekurse angeboten. Schammann und Kühn arbeiten solche ergänzenden und offenen Angebote als bedeutsame Unterstützung heraus (Schammann und Kühn 2016: 23).

Zudem wird in den Interviews beschrieben, dass die Verwaltung durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer auch über den Anerkennungsstatus geflüchteter Menschen hinaus Beratungsangebote bereitstellt. Dies gilt auch, wenn der Fachbereich für Soziales ab dem Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme nicht mehr zuständig ist: „Die Flüchtlinge sind da, ob sie auf eigenen Beinen stehen oder nicht“ (PV4: Abs. 24). Dies gilt laut IP insbesondere für die Menschen mit unsicherer Bleibeperspektive:

*„Und dadurch, dass wir auch viele Afghanen haben, die ja auch keine Anerkennung bekommen, wo auch eine Rückreise nicht geklärt ist, ob das irgendwann sein wird. Die dürfen nicht*

<sup>44</sup><https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/AsylbewerberGeduldete/asylbewerbergeduldete.html?nn=282656> (07.07.2021)

<sup>45</sup> Gegenwärtig sind dies Eritrea, Syrien und Somalia.

*umziehen. Es sei denn, die haben wirklich mal eine Arbeit und kriegen die Erlaubnis, den Wohnort zu wechseln. Die sind trotzdem die ganze Zeit hier und dementsprechend brauchen die auch unsere Unterstützung, wenn die solche Sachen haben“.* (PV4, Abs. 24)

Begründet wird dies von den IP teils pragmatisch, aber auch mit einer christlich-humanitären Grundhaltung, sodass davon auszugehen ist, dass diese Entscheidungen insbesondere von lokalen Schlüsselpersonen und eben nicht von externen Vorgaben abhängen. Auch die Angebote der freien Wohlfahrtspflege im Bereich der Migrationsberatung und des Jugendmigrationsdienstes sind, je nach Finanzierungsart, offen für alle Geflüchteten. Unterstützung bei der Integration in Arbeit wird über den Flüchtlingsbetreuer hinaus zudem über einen Wohlfahrtsverband und teils über Ehrenamtliche, die gezielt Arbeitgeber\*innen ansprechen, organisiert.

Eine wichtige Frage für die Kommunen im Umgang mit Geflüchteten ab dem Jahr 2015 ist die der Unterbringung vor dem Hintergrund der geltenden Wohnsitzauflage. Die Anzahl der Unterbringungen wird am Beispiel der Untersuchungsgemeinde vom Landkreis unter vorrangiger Berücksichtigung der Einwohner:innenzahl, der Zahl der Zuweisungen der letzten fünf Jahre und nach der Anzahl der Leistungsempfänger nach dem AsylbLG zugewiesen<sup>46</sup>. Die Zuweisungen an die Bundesländer sind wiederum durch den Königsteiner Schlüssel<sup>47</sup> und somit durch festgelegte Quotierungen der Bund-Länder-Kommission geregelt. Wie untergebracht wird, lässt wiederum Spielräume zu. So ist in Sögel insbesondere versucht worden, Menschen möglichst dezentral in verfügbarem Wohnraum unterzubringen. Dabei stieß die Kommune an ihre Grenzen Wohnraum zu finden, sodass Sammelunterkünfte eingerichtet wurden. Dies wird von einigen IP des organisierten Ehrenamtes deutlich kritisiert. Durch Einrichtung der Wohngenossenschaft „Willkommen in Sögel eG“, in der die Gemeinde Anteilhaber geworden ist, ist Mietwohnraum ermöglicht worden. Es zeigt sich somit ein aktiver Ansatz der Kommune die räumliche Verteilung zu steuern und gleichzeitig eine Unterbringung im Ort zu ermöglichen. Gleichzeitig zeigen sich an diesem Beispiel unterschiedliche Handlungsorientierungen zwischen Kommune und organisierter Zivilgesellschaft. Die Kommune orientiert sich vorrangig an der Umsetzung der Vorgaben durch die Zuweisung von Geflüchteten. Die Engagierten hingegen forcieren Lösungen, die möglichst viel Kontakte und kurze Distanzen zwischen der Unterkunft bzw. dem Wohnort der Geflüchteten und ehrenamtlichen Unterstützer:innen zulassen. Konflikte dieser Art finden sich auch in anderen Arbeiten zu lokaler Governance in ländlichen Räumen wieder (Adam et al. 2019, S. 343).

### **Lokale Governance im Umgang mit Migration**

Die horizontale Ebene der Verantwortungsteilung adressiert die Frage, wie Politik und Verwaltung vor Ort mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen zusammenarbeiten (Zapata-Barrero et al. 2017, S. 243–244). Unter Hinzunahme von Schupperts Konzept zur

---

<sup>46</sup>Die Zuweisung an den Landkreis erfolgt wiederum anteilig nach der Einwohner:innenzahl über das Land Niedersachsen. [https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/auslanderangelegenheiten/aufnahme\\_unterbringung\\_versorgung/dezentrale\\_unterbringung/landesinterne-verteilung-auf-die-niedersaechsischen-kommunen--165128.html](https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/themen/auslanderangelegenheiten/aufnahme_unterbringung_versorgung/dezentrale_unterbringung/landesinterne-verteilung-auf-die-niedersaechsischen-kommunen--165128.html)

<sup>47</sup> Das zugrunde gelegte Quotensystem wird jährlich von der Bund-Länder-Kommission festgelegt. <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html>

Verantwortungsteilung (2007) stellt sich in der vorliegenden Arbeit die Frage, inwiefern sich von einer Verantwortungsteilung durch lokale Governancestrukturen zwischen Kommune und Zivilgesellschaft sprechen lässt. Als Kriterien benennt Schuppert (2007) die Zuweisung von Rollen an unterschiedliche Akteursgruppen unter Berücksichtigung ihrer jeweils unterschiedlichen Bindungen untereinander, ihrer Handlungsstrategien und ihrer Handlungsrationaltäten zur Entwicklung gemeinsamer Zielvorstellungen (vgl. Schuppert 2007, S. 479). Zur Beschreibung der Strukturen lokaler Governance wird der Akteurzentrierte Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995) als Analyseinstrument genutzt.

Aus der Dokumentenanalyse und den Maps sozialer Welten und Arenen lässt sich ableiten, dass Formen lokaler Governance unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Organisationen nur zu Beginn der Zuwanderung von Geflüchteten im Jahr 2015 umgesetzt werden. Bezüglich der Zuwanderung von Flüchtlingen und Vertriebenen nach dem Jahr 1945 finden punktuelle Formen des Austausches zwischen den Selbstorganisationen der Vertriebenen und Flüchtlinge und der Gemeinde statt. Mit Einsetzen der Zuwanderung Geflüchteter in den 1970er entwickelt sich aus der katholischen Kirche heraus eine Initiative, die gemeinsam mit einem der katholischen Kirche nahestehenden Verein der Caritas sowie dem Sozialamt in Sögel erste Austauschformate. Es folgen mit Zuwanderung von Spätaussiedler\*innen weitere, auf regionaler Ebene tätige, Akteure und ein Streetworker wird vom Landkreis eingesetzt. Zur gemeinsamen Abstimmung wird ein Netzwerk gegründet, an dem organisierte zivilgesellschaftliche Akteure, öffentliche Akteure durch Wohlfahrtsverbände und die Kommune sowie zwei lokale Bildungsinstitutionen beteiligt sind. In den Dokumenten wird erläutert, dass sich das Ehrenamt durch Hinzukommen weitere Stellen im Hauptamt zurückzieht. Hilfestrukturen werden folgend von hauptamtlichen Akteuren umgesetzt. Mit der Zuwanderung von Erwerbsmigrant\*innen aus der EU und dann folgenden Verweisen der Bevölkerung auf bestehende Missstände wird die Gemeinde aktiv und gründet ein Netzwerk, um Standards für Lebens- und Arbeitsbedingungen gemeinsam mit dem Schlachthof, Werksunternehmen und vor Ort tätigen Wohlfahrtsverbänden abzustimmen. Eine Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Akteuren wurde nicht dokumentiert. Gegenwärtig und mit Einsetzen der Zuwanderung Geflüchteter ab dem Jahr 2015 wird das Netzwerk Ehrenamt zur Wohnunterbringung, Unterstützung beim Erlernen der Sprache und Begleitung im Alltag im Jahr 2015 gegründet. Der bei der Fluchtzuwanderung ab den 1970er Jahren und der Zuwanderung der Spätaussiedler aktive Verein sowie die aktive Initiative beteiligen sich. Dies gilt ebenfalls für einen langjährig tätigen Wohlfahrtsverband und zwei Bildungsinstitutionen. Insgesamt zeigt sich im zeitlichen Wandel, dass sich die Zielsetzungen des kommunalen Umgangs mit Migration wandeln. Im Zuge der Zuwanderung von Flüchtlingen und Vertriebenen nach dem Jahr 1945 und der Zuwanderung Geflüchteter in den 1980er Jahren findet ein informierender Austausch zwischen öffentlicher Hand und ehrenamtlichem Engagement statt. Anschließend zeigen sich Ansätze von dauerhafter Vernetzung bezüglich Hilfestrukturen für (Spät-)Aussiedler\*innen in der Untersuchungsgemeinde hin zu hauptamtlichen Kooperationsvereinbarungen, regelmäßigen Austauschformaten und Netzwerken zwischen Haupt- und Ehrenamt

Schlussendlich kristallisiert sich aus der empirischen Forschung heraus, dass aus einem ursprünglich entstandenen Netzwerk, als Reaktion auf die Zuwanderung geflüchteter Menschen im Jahr 2015, eine Trennung in ein ehrenamtliches Netzwerk und die hauptamtliche Zusammenarbeit innerhalb der Kooperationsvereinbarung entstanden ist. Das ursprünglich partizipativ ausgerichtete Netzwerk des „Runden Tisches Flüchtlingshilfe“ ist laut IP mit der Zielsetzung entwickelt worden, Lösungswege und Optionen für die Unterbringung und Betreuung sowie Unterstützung mit Sprachangeboten geflüchteter Menschen zu entwickeln. Mit Rückgriff auf Walter (2017) und dessen Unterscheidung lokaler Governance in drei lokalpolitische Arenen lässt sich das ursprüngliche Netzwerk gemeinsam mit Haupt- und Ehrenamt als Form der Konsultation und Beteiligung einordnen, welches der Politikphase der politischen Entscheidungsfindung diene (vgl. Walter 2017, S. 106). In den Interviews wird die Zielsetzung beschrieben, alle Handlungsressourcen haupt- und ehrenamtlicher Akteursgruppen zu nutzen, um gemeinsame Lösungen zu entwickeln (Scharpf 2000: S. 86). Ähnliche Ansätze lassen sich in anderen Untersuchungen zum Umgang mit Migration herausarbeiten (Adam et al. 2019; Schiffauer et al. 2017; Lorenz und Neumann 2019). Im zeitlichen Verlauf kommen Wohlfahrtsverbände zu den Aktivitäten von Gemeinde und Zivilgesellschaft als neue öffentliche Akteursgruppe hinzu und es findet eine Trennung des Netzwerkes statt. Somit entsteht für die Ehrenamtskoordination ein nicht institutionalisiertes informelles Netzwerk, welches aus Sicht der IP aus Politik und Verwaltung vor allem zur Organisation von Patenschaften und der einseitigen Informationsweitergabe von Kommune hin zu den Ehrenamtlichen vor Ort dient. Die Rolle der Kommune bzw. des Gemeindeflüchtlingsbeauftragten wird als aktiver Gestalter und Moderator beschrieben. Diese hierarchisch ausgerichtete Form der Zusammenarbeit stellt gegenwärtig kein Austauschformat dar und es werden aus Sicht der IP keine gemeinsamen Ideen und/oder Entscheidungen entwickelt. Die Veränderung in die einseitige Information der lokalen Bevölkerung ist daher nicht mehr als Form lokaler Governance zuzuordnen. Die interviewten Personen aus dem organisierten Ehrenamt haben sich gegenwärtig aus dieser Form der Zusammenarbeit zurückgezogen. Das in der vorliegenden Arbeit erarbeitete Governanceverständnis (vgl. Kap 3.2.1) zum Aufbau gemeinsamer Handlungsfähigkeit auf Basis nicht hierarchischer Strukturen findet sich in den gegenwärtigen Formen der Zusammenarbeit nicht wieder. Im Sinne von Schupperts Konzept der Verantwortungsteilung als „Nutzung der je unterschiedlichen Bindungen, Handlungsorientierungen und Handlungsrationalitäten staatliche[r] und private[r] Akteure zu gemeinsamer Zielverwirklichung“ (Schuppert 2007: S. 479) lässt sich somit in der gegenwärtigen Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Akteur\*innen nicht von Verantwortungsteilung, sondern eher von einer Verantwortungstrennung sprechen.

Das hauptamtliche Netzwerk ist hingegen eine dauerhafte Kooperationsvereinbarung. Diese dient der kommunalen Leistungserbringung in der Migrationsberatung und damit als Beitrag zur kommunalen Aufgabenerfüllung (Walter 2017, S. 106, 122). Die Kommune übernimmt innerhalb der Kooperationsvereinbarung die Moderationsrolle zur Aufgabenteilung. Diese dient der Abstimmung über Klient\*innen in der Einzelfallberatung, aber auch dazu, gemeinsame Projekte, wie beispielsweise Fußballturniere zu organisieren und Informationen beispielsweise zu Fördertöpfen oder Anlaufstellen weiterzugeben. Die Zusammenarbeit ist somit auf einen gemeinsamen Aufbau von Handlungsressourcen in

der Migrationsberatung ausgerichtet. Die Form der Zusammenarbeit ist durch die Kooperationsvereinbarung institutionell festgelegt. Da die Ausrichtung der Akteurskonstellationen eher konsensual und auf Solidarität ausgerichtet sind und die IP beschreiben, dass die Aufgaben verteilt sind, müssen kaum noch gemeinsame Entscheidungen zur Aufgabenteilung der beteiligten Akteur\*innen getroffen werden (vgl. Mayntz und Scharpf 1995, S. 54)

### **Warum findet keine Verantwortungsteilung, sondern eine Verantwortungstrennung statt?**

Für die gegenwärtige Trennung der Verantwortungsbereiche lassen sich multifaktorielle Ursachen herausarbeiten. So sind sie in Akteurswechseln aber auch in unterschiedlichen Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen zu finden.

Sowohl in der Dokumentenanalyse als auch in den Interviews ist aufgezeigt worden, dass es in der Historie des Umgangs mit Migration in der Gemeinde immer wieder Wechsel der zentralen Akteursgruppen zwischen haupt- und ehrenamtlichen Aktivitäten gibt. Daran zeigt sich eine Pfadabhängigkeit im Sinne eines Verharrens in alten Mustern, die innovationshindernd auf neue Steuerungsformen wirkt (Lorenz und Neumann 2019; Bommes 2018). Diese zeigt sich am Beispiel der vorliegenden Arbeit dahingehend, dass es bis in die Gegenwart inhaltlich eine Ausrichtung kommunaler Ausländerarbeit auf einzelne Zuwanderungsgruppen gibt (Bommes 2009: 103; Filsinger 2018, S. 319). Diese Ausrichtung wird trotz Akteurswechseln von Ehrenamt zu überamtlichem Hauptamt durch die Wohlfahrtsverbände bis hin zu kommunalen Aktivitäten bis in die Gegenwart beibehalten. Zudem zeigt sich, dass die Aktivitäten bis zur Zuwanderung Geflüchteter vor allem vom Engagement einzelner Akteur\*innen abhängen (ebd.). Mit dem Abklingen von Aufgabenbereichen und Herausforderungen im Zuge einer Zuwanderungsphase wird auch der Umgang mit Migration ausgesetzt. Es zeigt sich somit eine projektbezogene Umgangsweise bis zur Zuwanderung von Menschen aus EU-Mitgliedstaaten. Politik und Verwaltung nehmen bis in die 2000er Jahre zudem eine passive Rolle ein. Diese Rolle zeichnet sich auch in anderen untersuchten Kommunen in ländlichen Räumen ab (Wagner 2015, S. 89; Schader-Stiftung 2011b, S. 28). Neben einer passiven Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Ebene setzten Akteur\*innen der organisierten Zivilgesellschaft sowie vom Bund eingesetzte projektbezogene freie Wohlfahrtsverbände Aktivitäten um. So ist insbesondere bei der Zuwanderung geflüchteter Menschen in den 1980er Jahren bis zu Beginn der Zuwanderung der (Spät-)Aussiedler\*innen eine ehrenamtliche Initiative aktiv. Diese wird durch Stellen freier Wohlfahrtsverbände abgelöst. Vonseiten des organisierten Ehrenamtes wird grundlegend in den Interviews herausgestellt, dass diese die Samtgemeinde so lange unterstützen, bis hauptamtliche Strukturen greifen. Das Engagement stellt somit eine gewisse „Pionierfunktion“ dar, indem es auf Missstände verweist und eine Brückenfunktion darstellt, bis die Kommune reagiert (Röbke 2012, S. 12). Eine aktive Aufgabenwahrnehmung der Kommune setzt durch die EU-Zuwanderung und Kritik aus der Bevölkerung ein, woraufhin die Kommunalpolitik mit der Etablierung des Sögeler Weges reagierte. Die IP haben beschrieben, dass durch die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Schlachtbetrieb, die Verantwortung bei der Unterstützung und Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der EU-Werksarbeitenden bei der Samtgemeinde als Verursacher gesehen wird. Kommunale Aktivitäten der

Untersuchungsgemeinde im Sinne einer Gewährleistungsverantwortung durch Governance lassen sich in den Dokumenten bis auf Einzelaktivitäten erst durch die Zuwanderung von Geflüchteten erst seit 2015 nachzeichnen.

Schuppert (2017) beschreibt mit Rückgriff auf Buddeberg (2017), dass Verantwortungsübernahme mit zunehmender Macht und Autorität steigt und Verantwortung somit eine Folge von Freiwilligkeit darstellt (Buddeberg 2017, S. 426). Durch eine umfangreiche Verfügbarkeit von Fördermitteln und einhergehenden Wandlungen der Rahmenbedingungen des kommunalen Umgangs mit Migration findet eine Erstarkung der Machtposition im kommunalen Hauptamt statt. Einerseits geschah dies durch Einfluss überörtlicher Ebenen, da in Sögel durch Mischfinanzierungen, eine Konzentration von Migrationsberatungsstellen zu finden ist. Dies sind befristete Stellen von Kolping und Caritas, die die Gemeinde, im Gegensatz zu anderen Gemeinden im Emsland, vor eine spezielle Koordinationsherausforderung stellen (vgl. IP LK Emsland: Abs. 23). Dies führte zu einer Zunahme von Handlungs- bzw. Machtressourcen hauptamtlicher Tätigkeiten (vgl. Scharpf 2000: S. 86; Mayntz und Scharpf 1995: S. 54). Eine weitere Machtzunahme der Gemeinde ist in der Einstellung des Gemeindeflüchtlingsbetreuers zu finden. Durch Einsatz von Landkreismitteln und dem Beschluss der Samtgemeinde über eine dauerhafte Weiterfinanzierung nimmt sich die Samtgemeinde der Aufgabe der Koordination des Ehrenamtes und der hauptamtlichen Aktivitäten an. Die schlussendliche Verteilung von Fördermöglichkeiten lässt sich als hinderlich für die Zusammenarbeit mit organisierten ehrenamtlichen Akteur\*innen sehen, da sich die Gemeinde in Folge auf die Koordination des Hauptamtes fokussiert sowie die Organisation ehrenamtlicher Patenschaften konzentriert. Die Beteiligung des organisierten Ehrenamtes bleibt aus. In der Untersuchungsgemeinde ist somit entgegen den Annahmen von Schuppert (2007, 2017), der von einem Rückgang politischer Gestaltungsmacht der staatliche Ebene ausgeht, auf kommunaler Ebene eher eine Zunahme der Gestaltung zu verzeichnen, die für Modi sozialer Beeinflussung durch andere Akteursgruppen keinen Raum mehr lässt und somit einer lokalen Governance im Umgang mit Migration eher entgegensteht.

Daran anknüpfend beteiligte die Kommune die zivilgesellschaftlichen Organisationen nicht mehr an der Entwicklung gemeinsamer Ziele. Das organisierte Ehrenamt wird nicht mehr zur gemeinsamen Umsetzung des lokalen Umgangs mit Migration adressiert und diesem wird somit keine Rolle in der lokalen Ausgestaltung zugeschrieben, sodass eine Trennung der jeweiligen Arbeitsbereiche stattfindet. Diese Sicht auf das organisierte Ehrenamt spiegelt sich auch in der Perspektive von Politik und Verwaltung wider. Eine IP beschreibt, dass das Ehrenamt institutionalisiert in Form von Patenschaften von der Kommune worden ist (PV1: Abs. 32). Aus dieser Aussage geht die hierarchische Sicht auf das Ehrenamt hervor. Zudem werden die eigenen Handlungsorientierungen, die den Engagierten zugrundeliegen, denen der Kommune unter- bzw. zugeordnet. In den Interviews wird in Folge der mangelnden Beteiligung von einer Organisation beschrieben, dass sich diese aus der Zusammenarbeit des Ehrenamtsnetzwerkes zurückgezogen habe, da sich die Organisation von Entscheidungen seitens der Gemeinde übergangen gefühlt habe. An diesem Beispiel zeigt sich zudem, dass unterschiedliche Handlungsorientierungen am Beispiel der Wohnunterbringung Geflüchteter existiert haben (vgl. Mayntz und Scharpf 1995: S. 66). So handelt die Kommune im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung

nach hierarchischen bzw. rechtlichen Standards (Walter 2017, S. 217). Die IP aus der organisierten Zivilgesellschaft argumentieren mit der Zielsetzung einer möglichst dezentralen und auf Gemeinschaft ausgerichteten Verteilung geflüchteter Menschen in der Gemeinde. Einige IP der organisierten Zivilgesellschaft beschreiben die hierarchische Übernahme von Entscheidungen seitens der Gemeinde aber auch als positiv, um sich aus der Verantwortung herausnehmen zu können, da das Engagement teils Diskontinuitäten aufzeigt: So werden die Engagierten zunehmend älter, arbeiten stärker einzelprojektorientiert und nicht dauerhaft und können so die Aufgaben der Betreuung und Unterstützung Geflüchteter teils nicht mehr leisten. Zudem ist beschrieben worden, dass Engagement vor Ort im Umgang mit Migration oftmals durch Einzelpersonen und weniger, als in der Vergangenheit üblich, im Rahmen von organisiertem Ehrenamt stattfindet.

### **Zukünftige Ausrichtung der Verantwortungsteilung**

Gegenwärtig wird von der Kommune die Aufgabenwahrnehmung durch engagierte Einzelpersonen als bedeutsames Mittel zur Organisation persönlicher Patenschaften gesehen. In den Interviews thematisiert wird vonseiten des organisierten Ehrenamtes, dass der Wunsch dauerhafter weiterer Information und erneuter Treffen mit den kommunalen Akteur\*innen besteht. Grundlegend wird zudem Zufriedenheit darüber geäußert, dass die Gemeinde die koordinierende Verantwortung für die Betreuung und Unterstützung geflüchteter Menschen übernommen hat. Da die Migrationsberatung der Wohlfahrtsverbände als befristete Stellen eingesetzt ist, sind hier in Zukunft Verschiebungen in der Betreuung geflüchteter Menschen und der Aufgabenwahrnehmung zu erwarten. Zudem werden im Verlauf der Jahre 2015 bis 2020 der Samtgemeinde deutlich weniger Menschen zugewiesen und die Koordinations- und Betreuungsaufgaben des Gemeindeflüchtlingsbetreuers werden sich aller Voraussicht nach wandeln. Eine IP aus der Akteursgruppe der Wohlfahrtsverbände beschreibt, dass die Aktivitäten im Umgang mit Geflüchteten auf weitere Zuwanderungsgruppen ausgeweitet werden sollten, da sich hier ähnliche Bedürfnisse zeigen. Dies begründete die IP darin, dass viele Ehrenamtliche auch beispielsweise Familien auch EU-Mitgliedstaaten begleiten und unterstützen würden.

### **9.3 Erfahrungsbasierte Institutional Capacities?**

Zentrales Anliegen der vorliegenden Arbeit ist es herauszuarbeiten, welche Bedeutung die vergangenen Erfahrungen in der Zusammenarbeit im Umgang mit Migration für eigenständige kommunale Prozesse der Selbstorganisation im Umgang mit Migration in der Gegenwart haben. Zentrales Augenmerk der vorliegenden Arbeit ist es daher zu zeigen, inwiefern Erfahrungen Ausgangsressourcen für den Aufbau von Institutional Capacity darstellen und damit Capacity Building-Prozesse zu identifizieren und mit Healeys Konzept zu evaluieren. Das vorangegangene Kapitel hat bereits verdeutlicht, dass sich gegenwärtig nicht (mehr) von einer lokalen Governance gemeinsam mit organisierter Zivilgesellschaft im kommunalen Umgang mit Migration sprechen lässt. Ob und wie allerdings zu Beginn der Netzwerkarbeit im Umgang mit Geflüchteten an gemeinsamen Fähigkeiten angeknüpft werden kann und inwiefern dies bei vergangenen Zuwanderungsphasen der Fall ist, lässt sich noch nicht beantworten. Hierzu dient Healeys Institutional-Capacity-Konzept (1995) als Diskussionsfolie zur Einordnung der gegenwärtigen Umsetzung.



### **Anwendung des Institutional-Capacity-Konzeptes**

Das Institutional-Capacity-Konzept ist von Healey entwickelt worden, um Bedingungen herauszuarbeiten, die es zur Anhebung der Ortsqualität („place making“) bedarf (Healey 1998, S. 1531). Institutional Capacity Building stellt in diesem Zusammenhang eine Handlungsorientierung in Governanceprozessen hin zu Kooperation und dem Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten dar (Bieker und Othengrafen 2005, S. 171). Eine Übertragung auf Planungsansätze der kommunalen Ebene mit einer Fokussierung auf Erfahrungen im Umgang mit internationaler Migration ist auf Grund der breiten Ausrichtung des Ansatzes möglich, denn das Konzept dient dazu herauszuarbeiten, wie gemeinsame Handlungsfähigkeit in Governanceprozessen aufgebaut werden kann (Healey 1998, S. 1531).

In der Dokumentenanalyse wurde verdeutlicht, wie bereits in den vorangegangenen Kapiteln aufgezeigt, dass es bezüglich der unterschiedlichen Zuwanderungsphasen immer wieder Formen der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteursgruppen gab. Diese dienten dazu Hilfestrukturen bereitzustellen und zu organisieren. Es ist aus den Dokumenten herausgearbeitet worden, dass die Zusammenarbeit auf langjährigen Strukturen des Austausches und der Zusammenarbeit im katholischen Haupt- und Ehrenamt zurückgreift. Hier zeigen sich Analogien zu anderen Studien, in denen sich dauerhafte Strukturen der Zusammenarbeit zwischen organisierten ehrenamtlichen Akteuren sowie insbesondere lokalen Wohlfahrtsverbänden entwickeln (Schader-Stiftung 2011a, S. 19; Gesemann et al. 2012; Reimann et al. 2018; Aumüller und Gesemann 2014). Als Charakteristikum der Untersuchungsgemeinde ist festzustellen, dass insbesondere der katholischen Kirche nahestehende Akteur\*innen, gemeinsam aktiv werden. Eine dauerhafte Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene ist bis in die jüngste Zuwanderung von geflüchteten Menschen allerdings nicht festzustellen.

Bezüglich der Frage, ob ein erfahrungsbasierter Aufbau von Institutional Capacity und damit gemeinsame Handlungsressourcen unterschiedlicher Akteursgruppen im Umgang mit Migration stattfindet, zeigen sich ambivalente Erkenntnisse. Als Ausgangspunkt der Analyse erfahrungsbasierter Institutional Capacity dient die von Healey (1998) aufgezeigte Unterscheidung der drei sich gegenseitig bedingenden Fähigkeiten bzw. Ressourcen: knowledge resources, relational resources und capacity for mobilisation (Healey 1998, S. 1541). Durch Hinzunahme von Schubert und Knecht (2015) wird der Ressourcenbegriff dahingehend konkretisiert, dass dieser alle persönlichen Gegebenheiten, Objekte, Mittel und Merkmale / Eigenschaften und der Umwelt zur Erfüllung bestimmter Zielsetzungen beinhaltet. Im Fokus der vorliegenden Arbeit stehen dabei in Kombination mit Healeys Ansatz diejenigen Umweltressourcen, die den Aufbau von Institutional Capacity aus personalen Ressourcen ermöglichen. Von besonderem Interesse sind daher „Unterstützungsressourcen“ und somit relationales Kapital und die Mobilisierungsfähigkeit, die zum Aufbau gemeinsamer Wissensbestände führen können. Damit sind sowohl funktionale als auch strukturelle Ressourcen, die sich gegenseitig bedingen, auf dem Weg zu gemeinsamen Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen bedeutsam (Röber 2015a, S.70). Erfahrungsbasierte Institutional Capacity wird somit zunächst idealtypisch als Ausgangsressource gesehen, an welcher folgende Steuerungsprozesse anknüpfen und sich weiterentwickeln können. Erfahrungen stellen somit Potenzial für die gegenwärtige lokale Handlungspraxis dar.

Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zeigen, dass sich Erfahrungen sich in Form der drei von Healey aufgezeigten Ressourcen *knowledge resources*, *relational resources* und *capacity for mobilisation* bildeten. Dies geschah auch ohne eine kommunikative Ausrichtung der kommunalen Ebene, sodass sich für die vorliegende Arbeit der Aufbau von Capacity auch ohne ein *institutional design* der Kommunen feststellen lässt. Wie dies geschieht und inwiefern die kommunale Governance an diesen erfahrungsbasierten Ressourcen zu Beginn der Fluchtzuwanderung anknüpfen konnte wird folgend anhand der drei Ressourcen diskutiert.

Capacity for mobilisation beschreibt in Healeys Ansatz gemeinsame Fähigkeiten Akteur\*innen vor Ort zu mobilisieren und gemeinsame Entscheidungen zu treffen (Magalhaes et al. 2002, S. 54). Eine gemeinsame Mobilisierungsfähigkeit hat sich in der Untersuchungsgemeinde vor allem dahingehend gezeigt, dass die Kommune zunächst zivilgesellschaftliche Organisationen zu Beginn der Zuwanderung zur Abstimmung und Entwicklung gemeinsamer Zielsetzungen mobilisieren kann. Es besteht Wissen dahingehend, welche Akteur\*innen bereits früher Aktivitäten umgesetzt haben. Die schnelle Mobilisierungsfähigkeit wird mit bekannten Strukturen und damit in Erfahrungen aus vergangenen Aktivitäten im Umgang mit Migration aber auch mit Formen der Zusammenarbeit aus anderen Kontexten begründet. Der hohe Bekanntheitsgrad zwischen den Strukturen, aber auch den Einzelpersonen, ist hier als typisches Charakteristikum ländlicher Räume und den unterschiedlichen Mehrfachinteressen und -zugehörigkeiten (Multi-Interest-Governance) zuzuordnen (Mehl 2017, S. 79; Born 2016, S. 10–13). So resultiert die Mobilisierungsfähigkeit nicht nur aus früheren Aktivitäten im Umgang mit Migration sondern auch daraus, dass sich dieselben Akteur\*innen beispielsweise auch in der Jugendarbeit einsetzen. Im Umgang mit Migration wird durch den runden Tisch ein Rahmen geschaffen, der aufgaben- und organisationsübergreifendes Handeln unter zivilgesellschaftlicher Mitwirkung ermöglicht. Wie auch in vielen anderen Studien wird aus der Dokumentanalyse sowie den Interviews abgeleitet, dass diejenigen Initiativen, Vereine und Wohlfahrtsverbände mit Politik und Verwaltung zusammenarbeiten, die bereits in der Vergangenheit Aktivitäten umgesetzt haben (Schader-Stiftung 2011a, S. 15; Mann et al. 2018, S. 7). Gleichzeitig sind die lokalen Governancestrukturen, in denen gemeinsam mit organisiertem Ehrenamt gearbeitet wird, nur schwach institutionalisiert und es fehlen verbindliche und dauerhafte Formen der Zusammenarbeit. Infolgedessen findet ein Abbruch der Zusammenarbeit und den gemeinsamen Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen statt.

In den Interviews wird beschrieben, dass die Zusammenarbeit zu Beginn der Zuwanderung geflüchteter Menschen dem Wissensaustausch und somit dem Aufbau von *knowledge resources* dient. *Knowledge resources* werden in Healeys Ansatz einerseits als gemeinsames Wissen aber auch als Bezugsrahmen verstanden, welcher dazu dient, den gemachten Erfahrungen eine Bedeutung zuzuweisen (Healey 1998, S. 1539). Auch in den Interviews werden gemeinsame Wissensbestände resultierend aus früherer Zusammenarbeit vor allem von der organisierten Zivilgesellschaft sowie Wohlfahrtsverbänden und Bildungsträgern thematisiert. Sie werden dahingehend beschrieben, dass die der katholischen Kirche nahestehende Träger und Organisationen sich und die jeweiligen Arbeitsweisen bereits kennen. Wissen basierend auf früheren Erfahrungen wird von

unterschiedlichen IP sowie in der Dokumentenanalyse als bedeutsames Potenzial hervorgehoben. So wird eine Kultur der Offenheit und Bereitwilligkeit, durch Hilfestrukturen zu unterstützen, beschrieben und diese in positiven Erfahrungen der Vergangenheit begründet. Einige IP beschreiben, dass sich viele Menschen auf Grund der positiven Erfahrungen bezüglich vergangener Zuwanderungsphasen zur Unterstützung bereit erklären. Die positiven Erfahrungen dienen somit als Motiv, sich gegenwärtig wieder an Hilfestrukturen zu beteiligen. Erfahrungen stellen somit als Orientierungsrahmen eine Mobilisierungsressource dar. Die kommunalen IP thematisieren gemeinsame Wissensbestände als Zielsetzungen, basierend auf dem Umgang mit (Spät-)Aussiedler\*innen. Diese Formen der Zusammenarbeit zu Beginn der Zuwanderung Geflüchteter lässt sich mit Rückgriff auf Heinelt (2009) als gemeinsame knowledge scape verstehen (vgl. Heinelt 2009: S. 259). So wird mit dem runden Tisch eine Kommunikationsstruktur durch die Kommune geschaffen, die Wissensaustausch durch regelmäßige Treffen ermöglicht. Im Sinne der „position rules“ wird zunächst festgelegt, dass ein offener Austausch stattfinden soll (Heinelt 2009: 355). Im zeitlichen Verlauf zeigt sich allerdings, dass die Kommune vor dem Hintergrund formaler Regelungen für die Wohnstandortwahl eigenständige und hierarchische Entscheidungen trifft. Im Sinne der aufgezeigten „boundary rules“ zeigt sich schlussendlich, dass die organisierte Zivilgesellschaft nicht an den Entscheidungen teilhat. Die „authority rules“ als bestimmte Handlungsmöglichkeiten einer/s Akteur\*in im Abstimmungsprozess liegen somit allein bei der Kommune (ebd. S. 355-356). Betrachtet man dieses Beispiel von Heinelts Modell, so wird der erste Filterungsprozess der Deutungs- und Wissenswahl unter Einbezug organisierter Zivilgesellschaft umgesetzt und eine Möglichkeit des Wissensaustausches geschaffen. Im zweiten Filterungsprozess der Interaktion und Kommunikation über eine Wahl bestimmten Wissens findet zwar ein Austausch statt, jedoch setzt die Kommune ihre Entscheidung hierarchisch ohne Einbezug der Zivilgesellschaft um. Zudem wird das Netzwerk in haupt- und ehrenamtliche Strukturen und damit in unterschiedliche knowledge scapes mit unterschiedlicher Entscheidungsmacht aufgeteilt. So findet der runde Tisch mit dem Ehrenamt nur noch selten statt und dient mittlerweile laut IP der reinen Informationsweitergabe. Die Kooperationsvereinbarung im Hauptamt regelt die Zusammenarbeit dahingehend, dass ein regelmäßiger Austausch stattfindet. Entscheidungen finden konsensual statt, sodass in einem zweiten Filterungsprozess auch von einer konsensualen Entscheidung auszugehen ist. Die IP haben allerdings beschrieben, dass kaum Entscheidungsprozesse im Hauptamt stattfinden, da sich alle IP einig seien.

Erfahrungen werden den Interviews zufolge als relationale Ressourcen beschrieben. Diese beschreiben in Healeys Ansatz den Aufbau von Beziehungen, Vertrauen und gemeinsamen Wertvorstellungen (Magalhaes et al. 2002, S. 54). Augenmerk der vorliegenden Arbeit ist der Aufbau von relationalen Ressourcen und damit von Sozialkapital zwischen Gruppen (Blume 2018, S. 2215). Beschrieben wird somit Sozialkapital auf Mesoebene. Im empirischen Teil der Arbeit wird daran anknüpfend herausgestellt, dass die IP Vertrauensbeziehungen und einen hohen Bekanntheitsgrad zwischen den zivilgesellschaftlichen Organisationen und den Wohlfahrtsverbänden sowie innerhalb hauptamtlicher Akteur\*innen in katholischer Trägerschaft beschrieben worden sind. Weiterhin wird von zwei zivilgesellschaftlich engagierten Organisationen ein Vertrauensverhältnis zur

Kommune beschrieben, welches bei Bedarf zu gegenseitiger Unterstützung führt. Eine IP spricht davon, dass der Kontakt zur Samtgemeinde sehr gut sei und diese den Verein bei Entscheidungen nicht übergeht. Trotz der Projektbezogenheit im Umgang mit Migration werden „strong ties“ und damit starke Beziehungen, die Solidarität und Vertrauen schaffen, zwischen Zivilgesellschaft und Hauptamt beschrieben (Granovetter 1973, S. 1316). Diese werden mit wiederholten Formen der Zusammenarbeit beschrieben. Eine IP aus der Zivilgesellschaft fühlt sich allerdings auch durch politische Entscheidungen übergangen, was zu einem gegenwärtigen Vertrauensabbruch gegenüber Politik und Verwaltung führt. Innerhalb der hauptamtlichen Kooperationsvereinbarung wird ein starkes Vertrauensverhältnis durch die eingeübte Kooperation zwischen den hauptamtlichen katholischen Trägern beschrieben. Diese resultiert einerseits aus der gegenwärtigen Zusammenarbeit, andererseits aus anderen thematischem Zusammenarbeiten wie einem Netzwerk katholischer Träger zur Jugendarbeit.

### **Diskussion der Bedingungen zum Institutional-Capacity-Building**

Es wird herausgearbeitet, dass sich die zielgruppenspezifische und gleichzeitig projektbezogene Ausrichtung des Umgangs mit Migration, die mit Beginn einer neuen Zuwanderungsphase einsetzt und nach weniger Zeit beendet wird, zu den unterschiedlichen Zeiten wiederholt wurde. Die IP sind sich dabei uneinig, ob an den jeweiligen Aktivitäten und damit vor allem bereitgestellten Hilfestrukturen aus vergangenen Zuwanderungsphasen angeknüpft werden kann. Zudem wurde in Frage gestellt, ob die Zuwanderungsphasen überhaupt vergleichbar sind. Aus Sicht der kommunalen IP wird hervorgehoben, dass jede Zuwanderungsphase andere Bedarfe und Problemlagen habe und so in der Gegenwart durch die Zuwanderung geflüchteter Menschen ganz neue Anforderungen entstanden seien. So wird aus Sicht der IP aus Politik und Verwaltung nicht an vergangene Strukturen angeknüpft. Gleichzeitig beschrieben die anderen Akteursgruppen, dass mit dem Aufbau des runden Tisches Flüchtlingshilfe an vergangenen Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Migrationsformen angeknüpft worden ist. Es lassen sich zwar keine dauerhaften Governancestrukturen, aber Wissen, Mobilisierungsfähigkeit und relationale Ressourcen, die gegenwärtig zu einer schnellen Mobilisierung und Zusammenarbeit führen, aufzeigen. Mit Beendigung von gemeinsamen Entscheidungsstrukturen zwischen Haupt- und Ehrenamt und somit zwischen dem ehrenamtlichen Netzwerk und der hauptamtlichen Kooperationsvereinbarung findet eine Veränderung des institutionellen Designs der Zusammenarbeit und Aushebelung der Zusammenarbeit mit dem organisierten Ehrenamt statt (Healey 1998, S. 1535–1537). Es lässt sich nicht mehr von einer kommunikativen Struktur sprechen und es ist keine Arena der Aushandlung unterschiedlicher Akteursgruppen mehr zu finden. Somit stellen Erfahrungen, die durch unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit gemacht werden, nunmehr ein Potenzial bzw. potenzielle Ressourcen dar.

Für den Aufbau gemeinsamer Institutional Capacities gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren fehlt es somit an institutionalisierten Strukturen, wie regionalen Kooperationen oder Förderprogrammen als klare Rahmensetzungen, die mit politischen Entscheidungen unterlegt sind (Röber 2015a, 2015b; Lahner und Zimmermann 2005; Bieker und Othengrafen 2005). Zu finden sind diese in der hauptamtlichen Kooperationsvereinbarung und damit in der Zusammenarbeit der öffentlichen Akteure unter Beteiligung der

Kirchen und Bildungsinstitutionen. Es fehlt somit schlussendlich eine Zielsetzung zum Aufbau gemeinsamer Institutional Capacities oder „governance-Fähigkeiten“. Vielmehr zeigt sich im zeitlichen Verlauf des Umgangs mit internationaler Migration, dass die Kommune weniger auf kommunikative Austauschformate, sondern auf hierarchische Steuerung setzen. Zwar wird zunächst ein kooperativer Ansatz verfolgt, wie im vergangenen Kapitel aufgezeigt, um gemeinsame Zielsetzungen zu erarbeiten und Kräfte und Ressourcen zu bündeln. Allerdings wird dieses Vorhaben durch hauptamtliche Strukturen abgelöst, sodass gegenwärtig kein bzw. ein nur sehr eingeschränkter Aufbau institutioneller Kapazitäten aufgrund mangelnder Institutionalisierung der Zusammenarbeit aufzuzeigen ist. Der Bedeutung von Zusammenarbeit mit den Ehrenamtlichen wird über die Organisation von Patenschaften hinaus gegenwärtig von den kommunalen IP und einer IP der Wohlfahrtsverbände wenig Bedeutung beigemessen und kein breiter Beteiligungsansatz mehr verfolgt (Healey 1998, S. 1537). Dies wird darin begründet, dass der Bedarf durch die hohe Auslastung im Hauptamt und die personellen und finanziellen Ressourcen nicht mehr gesehen wird und eine IP auch beschreibt, dass den zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen das Expert\*innenwissen, welches es zum Austausch über Einzelfälle in der Kooperationsvereinbarung bedarf, fehlt. Auch vonseiten der kommunalen IP wird teils beschrieben, dass Wissen aus früheren Erfahrungen im Umgang mit Migration nicht als Ressource gesehen wird, da jede Migrationsphase und die damit einhergehenden Bedarfe für sich stehe. Im Zuge der thematischen Ausrichtung in der hauptamtlichen Kooperationsvereinbarung sehen sich auch die Bildungsträger nicht mehr als zentrale Akteure für den Austauschprozess.

Gegenwärtig bleibt der Wissensaustausch zwischen Politik und Verwaltung und organisierter Zivilgesellschaft aus. Dies ist somit auf fehlende Machtressourcen sowie auf fehlendes Sozialkapital zurückzuführen. Bezüglich der relationalen Ressourcen als Art der Zusammenarbeit im Netzwerk und den darin beinhalteten Ressourcen wie Vertrauen und Beziehungsfähigkeit zeigt sich nur in der hauptamtlichen Zusammenarbeit ein Capacity-Aufbau. Zwar gibt es keine dauerhafte Zusammenarbeit, es treten aber immer wieder dieselben Organisationen als Akteure auf, sodass die IP in den Interviews nichtsdestotrotz von einem Vertrauensverhältnis sprechen. Zum Aufbau von Sozialkapital braucht es Bildung von Netzwerken und Kooperationen als Kommunikationsstrukturen, da diese ermöglichen, dass sich Akteur\*innen treffen, Vertrauen aufbauen und gemeinsame Lernprozesse vollziehen können. Auch wenn in der vorliegenden Arbeit keine Netzwerkanalyse vorgenommen wird, kann mit Rückgriff auf Granovetter (1973) für den Grad der Kontakte zwischen „strong ties“ und „weak ties“ unterschieden werden (Granovetter 1973, S. 1361). Als kollektive Ressource und sind insbesondere „strong ties“ bedeutsam, die Solidarität und Vertrauen schaffen und eine vernetzende Wirkung zwischen den Akteur\*innen haben. Für die vorliegende Arbeit kann somit davon ausgegangen werden, dass es dauerhafte und wiederholte Kontakte braucht, um Sozialkapital und starke Beziehungen als Voraussetzung für die Netzwerkarbeit aufzubauen. Diese wiederum sind dann Ausgangspunkt für verbesserten Informationszugang, Vertrauen und Verhaltenssicherheit. So können sich in Netzwerken auch zentrale Akteure mit besonderen Einflussmöglichkeiten als sogenannte „Broker“ entwickeln (ebd.).

Eine Teilung von Verantwortung oder Aufbau gemeinsamer Handlungsfähigkeit wird in der Kommune gegenwärtig nur noch im Hauptamt angestrebt und verhindert den Aufbau gemeinsamer Capacities. Die Bedingungen, die Healey aufzeigt – Integrative Ortsbestimmung, Beteiligungsformen, Akteursbeteiligung, Nutzung lokaler Wissensressourcen und Aufbau von Sozialkapital (Healey 1998, S. 1536) – lassen sich nur eingeschränkt wiederfinden.

#### **9.4 Implikationen und Empfehlungen: Lokale Governance und Institutional Capacity**

Aus der vorangegangenen Zusammenführung theoretisch-konzeptioneller und empirischer Befunde werden nachfolgend Implikationen insbesondere für die kommunale Praxis der Governance im Umgang mit internationaler Migration in migrationserfahrenen ländlichen Kommunen abgeleitet. Im Problemhintergrund der vorliegenden Arbeit wird aufgezeigt, dass es für die Schaffung gleicher Teilhabechancen durch Umgang mit Migration in ländlichen Räumen vertikale als auch horizontale Voraussetzungen der kommunalen Verantwortungsteilung braucht.

In der empirischen Betrachtung der lokalen Governance im Umgang mit Migration und deren Ressourcen wird ein Trend hin zu einer aktiven Aufgabenwahrnehmung, Steuerung und Koordination der Kommunen aufgezeigt. Der Umgang mit internationaler Migration wird als aktive kommunale Gestaltungsaufgabe und somit als Verantwortungsbereich angesehen. In Folge werden in vielen Kommunen Ermöglichungsstrukturen für eine lokale Governance und damit eine Verantwortungsteilung mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen geschaffen. Vor dem Hintergrund, dass internationale Migration und in Folge kommunale Aktivitäten auch in ländlichen Räumen Herausforderungen bleiben, und viele Kommunen internationale Migrationen als Chance sehen, dem demografischen Wandel zu begegnen und/oder Fach- und Arbeitskräfte anzuwerben zeigt sich der Umgang mit Migration als dauerhaftes und querschnittsorientiertes Thema. Vor dem Hintergrund, dass internationale Migrationen und in Folge kommunale Aktivitäten auch in ländlichen Räumen Thema bleiben werden, ist davon auszugehen, dass auf lokaler Ebene der Bedarf einer lokalen Governance im Umgang mit Migration bestehen und eine dauerhafte Aufgabe bleibt. Durch die in der vorliegenden Arbeit aufgezeigten heterogenen Ausgangsbedingungen müssen Lösungsansätze jedoch immer vor dem Hintergrund der jeweiligen lokalen Gegebenheiten betrachtet werden.

Gleichzeitig muss die lokale Bevölkerung mit Veränderungen und Herausforderungen akzeptierend umgehen. Gegenwärtig zeigte sich in der Untersuchungsgemeinde eine hohe Zufriedenheit mit der Umsetzung der aktiven Verantwortungswahrnehmung der Kommune. Gleichzeitig wurde die mangelnde Beteiligung und Informationsweitergabe kritisiert. Es stellt sich somit auf horizontaler Ebene der Verantwortungsteilung die Frage, wie Politik und Verwaltung mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen in Zukunft vor Ort zusammenarbeiten wollen (Zapata-Barrero et al. 2017, S. 243–244). Im empirischen Vergleich zu anderen Forschungsarbeiten lässt sich ableiten, dass viele Kommunen vor dem Hintergrund knapper Haushalte auf Beteiligung zur Erschließung zivilgesellschaftlicher Potenziale setzen und inhaltlich Integration als Querschnittsaufgabe umsetzen, um über die Projektbezogenheit hinaus Strukturen aufzubauen (vgl. u.A. Meschter 2020).

Schammann et al. (2020a) schlussfolgern daraus, die Notwendigkeit der Beteiligung und Zusammenführung unterschiedlicher Akteursgruppen:

*„Wenn prinzipiell jedes Dezernat und zahlreiche zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure Einfluss auf lokale Integrationsprozesse haben können, dann müssen diese auch an irgendeiner Stelle in die lokale Integrationspolitik eingebunden werden“ (Schammann et al. 2020a, S. 20)*

Daran anknüpfend ist es dem Verantwortungsbereich der Kommunen im Umgang mit Migration zuzuordnen steuernd und koordinierend einzugreifen (ebd.). Die Auswertung der vorliegenden empirischen Forschung hat zudem gezeigt, dass dauerhafte Strukturen im Ehrenamt und zwischen den Wohlfahrtsverbänden sowie Bildungsinstitutionen im historischen Wandel bestehen. Der dauerhafte Aufbau von Governancestrukturen kann somit zu einer schnelleren Mobilisierungsfähigkeit und Reaktionsfähigkeit führen. Gleichzeitig arbeiten gerade die Wohlfahrtsverbände stark projektbezogen und eine Stelle, wie die des Gemeindeflüchtlingsbetreuers, könnte die Mobilisierungsfähigkeit ehrenamtlicher Organisationen zur gemeinsamen Abstimmung von Aktivitäten noch stärken.

Wie kann aber eine solche Beteiligung aussehen? Hierfür können aus dem erarbeiteten Zugang von Healey (1998) Implikationen ihres kommunikativen Planungsverständnisses abgeleitet werden. Vorausgesetzt, die Kommunen sehen auch den Bedarf mit zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen zusammenzuarbeiten und gemeinsame Lösungen zu entwickeln. So könnte ein „institutional design“ und damit ein dauerhaftes Netzwerk mit regelmäßigen Austauschformaten umgesetzt werden. Ehrenamtliche Netzwerke zu stärken ist in ländlichen Gemeinden von besonderer Bedeutung, da diese in der Vergangenheit oftmals alleinige Träger der Integrationsarbeit waren und auch gegenwärtig ein bedeutendes Potenzial darstellen (vgl. Kirchhoff 2012, S. 71). Als Potenzial für die vernetzende Arbeit wird von unterschiedlichen IP benannt, dass durch den Gemeindeflüchtlingsbetreuer eine unbefristete Schnittstellenfunktion zwischen Politik, Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen geschaffen und damit die kommunale Leistungsfähigkeit im Umgang mit Migration erhöht wird. Im Umgang mit Migration kann dies bedeuten, dass Formen der Zusammenarbeit über reine Informationsweitergabe hinaus geschaffen werden, die Abstimmungsprozesse zwischen haupt- und ehrenamtlichen Akteursgruppen zulassen und gleichzeitig Ziele und Themen der Beteiligung aufzeigen. Gerade diese Punkte werden auf Basis theoretischer und empirischer Erkenntnisse als Erfolgsfaktoren lokalen Integrationsmanagements gesehen (Schader-Stiftung 2014, S. 50). In diesem Zusammenhang zeigen sich unterschiedliche Handlungsorientierungen zwischen den Akteursgruppen und die Kommune ist teils durch rechtliche Rahmensetzungen in ihren Handlungsmöglichkeiten bspw. bei der Wohnunterbringung beschränkt. Bezüglich der Akteursbeteiligung stellt sich insbesondere die Frage der Beteiligung von Zielgruppen bzw. Adressat\*innen des Umgangs mit Migration. Hier ist auch zu hinterfragen, inwiefern Migrant\*innen aus der Gemeinde selbst als Adressat\*innen in die Aktivitäten einbezogen werden sollten, denn Selbstorganisation von Migrant\*innen stellte ein bedeutsames Potenzial auch zur Akzeptanz ungesetzter Maßnahmen dar (Schader-Stiftung 2010, S. 50). Mit der Frage nach der Form der Beteiligung gehen auch Fragen des Wissensaustausches einher. Dafür braucht es Zeit und dauerhafte Strukturen, die den Aufbau von

Vertrauen als Basis des Wissensaustausches zulassen und somit schlussendlich Sozialkapital. Dieser Aufbau kann auf in der Gemeinde gemachten Erfahrungen angeknüpft werden, wenn diese bereits in der Vergangenheit Strukturen im Umgang mit Migration aufgebaut hat. So kennen sich die Akteursgruppen bereits untereinander und mit dem Runden Tisch für das Netzwerk Flüchtlingshilfe wurde zunächst eine Austauschplattform geschaffen, die die gemeinsame Erarbeitung von Möglichkeiten und Hilfestrukturen zulässt. Schlussendlich kommt es somit darauf an, ob Arenen und Diskussionsmöglichkeiten eingeräumt werden, die den Aufbau gemeinsamer Fähigkeiten zulassen und Bezug auf eine unterschiedliche Art und Weise des Denkens und Wertschätzens sowie der Kommunikation nimmt (Healey 1998, S. 1540).

Am Beispiel der vorliegenden Arbeit zeigt sich, dass die Ausgestaltung eines aktiven kommunalen Umgangs mit Migration von finanziellen Ressourcen und damit den Steuereinnahmen der Kommunen abhängt oder, dass die Kommunen auf das lokale Engagement angewiesen sind. Gleichzeitig wurde erarbeitet, dass gerade die lokale Ebene für Unterstützungsangebote im Umgang mit Migration zentral ist. Die Erkenntnis, dass die lokale Ebene für die Schaffung von integrationsrelevanten Zugängen ist, ist indes nicht neu (Gesemann und Roth 2018, S. 2). Auch wenn ähnliche Stellen, wie die des Gemeindeflüchtlingsbetreuers, im Landkreis Emsland laut Interview in anderen Gemeinden ehrenamtlich umgesetzt wurden, bleibt der Bedarf von Betreuungs- und Unterstützungsangeboten auch dauerhaft bestehen. Gleichzeitig wandelt sich das Engagement, sodass nicht davon ausgegangen werden kann, dass ehrenamtliche Strukturen dauerhaft Koordinationsaufgaben und Hilfestrukturen übernehmen können. Daraus ergeben sich Implikationen für die vertikale Verteilung von Verantwortung durch die Einbettung der Kommunen in das politische Mehrebenensystem und die daraus abgeleiteten Handlungsspielräume (Zapata-Barrero et al. 2017, S. 243–244). Gleichwertige Teilhabechancen können nur dann erreicht werden, wenn auch kleinere ländliche Kommunen, die entsprechend von Migration geprägt und nicht über ausreichend Steuereinnahmen verfügen, mit ausreichend Handlungsspielräumen ausgestattet sind. Wenn dies der Fall ist, können Qualitätsstandards im Umgang mit Migration und somit gleichwertige Teilhabechancen erreicht werden. Gerade in ländlichen Räumen, in denen als bedeutender Schlüsselfaktor Mobilität und damit die Erreichbarkeit von Angeboten hinzukommt (Mehl 2017, S. 127; Weidinger et al. 2017, S. 50–51), müssten die Kommunen dem Bedarf entsprechend ausgestattet werden können. Dies könnte beispielsweise in Form einer Finanzierung – wie sie in Sögel durch kombinierte Mittel von Bund und Land über den Landkreis bereitgestellt wurden – umgesetzt werden. Anknüpfungspunkte wären auch Koordinationsstellen der Ortsentwicklung wie Dorfkümmerer\*innen und Zukunftskoordinator\*innen, wie sie in vielen Gemeinden eingestellt werden. Eine Verknüpfung mit Instrumenten und Aktivitäten der ländlichen Entwicklung könnte somit zu neuen Möglichkeiten führen.



## 10 Fazit und Ausblick

Folgend werden die Ergebnisse des theoretischen und empirischen Teils der Arbeit sowie der Diskussion in die entwickelte Fragestellung der vorliegenden Arbeit eingeordnet. Anschließend wird die angewandte Methodik diskutiert und ein Ausblick auf mögliche weitere Forschungsansätze gegeben.

### 10.1 Zentrale Ergebnisse im Spiegel der Fragestellung

Die vorliegende Arbeit knüpft an den langen Sommer der Migration im Jahr 2015 und die entstandenen Herausforderungen in den Kommunen ländlicher Räume an. Der gegenwärtige Stand der Forschung zeigt auf, dass Kommunen mit ganz unterschiedlichen Ansätzen auf diese Herausforderungen reagieren und teils an Erfahrungen als besondere lokale Ausgangsbedingung anknüpfen können. Analog zum Stand der Forschung zu Integrationspolitik in ländlichen Räumen ist für die untersuchte Samtgemeinde aufgezeigt worden, dass auch diese auf die Herausforderungen mit aktiven Ansätzen des Umgangs mit Migration reagiert und Formen der Zusammenarbeit mit anderen Akteursgruppen etabliert. Im zeitlichen Wandel von wenigen Jahren und der Zunahme finanzieller und personeller Mittel der Kommune zeigt sich jedoch eine Abkehr von der Zusammenarbeit mit organisierten zivilgesellschaftlichen Akteuren, hin zu einer hauptamtlich besetzten Kooperationsvereinbarung. Folge ist der Rückzug des ehrenamtlichen Engagements aus der Zusammenarbeit aus unterschiedlichen Gründen.

Die Forschungsfrage - **Inwiefern lassen sich Aussagen zur kommunalen Verantwortungsübernahme bezüglich unterschiedlicher Migrationsformen treffen?** – ist in den Kontext bundesdeutscher Entwicklungen seit 1945, die die kommunale Ebene beeinflussen, einzuordnen. So arbeitet die vorliegende Arbeit heraus, dass sich erst seit den späten 1980er-Jahren eine verstärkte Aufmerksamkeit und Rahmensetzung der Integrationspolitik durch Bund und Länder nachzeichnen lässt. Bis zu diesem Zeitpunkt werden auch in der Untersuchungsgemeinde Sögel eigene Entwicklungspfade und Zielsetzungen im Umgang mit Migration eingeschlagen. Diese waren durch einen Wechsel der jeweils zentralen Akteursgruppe gekennzeichnet. Zentrale und koordinierende Akteursgruppen vor Ort sind bezüglich der Zuwanderung von Vertriebenen und Flüchtlingen, Geflüchteten in den späten 1980er-Jahren und (Spät-)Aussiedler\*innen zivilgesellschaftliche Akteure, teils unterstützt von Projekten der freien Wohlfahrtsverbände. Die Gemeinde setzt weisungsgebundene und Pflichtaufgaben um und ist teils unterstützend, beispielsweise durch die Bereitstellung von Räumlichkeiten, tätig. Ein Wandel hin zu einer aktiven Aufgabewahrnehmung der Kommune zeigt sich erst zu Beginn der 2000er-Jahre mit Beginn der EU-Werksmigration. Gleichzeitig vollziehen sich auf bundesdeutscher Ebene Entwicklungen hin zu einer aktiven Ausgestaltung von Integrationspolitik. Lokale Governance im Umgang mit Migration als Möglichkeit der Aufgaben- und Verantwortungsteilung unterschiedlicher Akteursgruppen findet sich in der vorliegenden Arbeit im anschließenden Beginn der Zuwanderung Geflüchteter 2015 wieder. Es wird aufgezeigt, dass die Kommunen zunächst Gewährleistungsverantwortung durch lokale Governanceprozesse übernehmen. Durch die lokale Governance wirken unterschiedliche Modi der Beeinflussung durch andere Akteursgruppen auf kommunalpolitische Entscheidungsprozesse ein. Der aus den Politikwissenschaften entwickelte Analyserahmen des Akteurzentrierten

Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995) eignet sich in diesem Zusammenhang zur Analyse des lokalen Governanceprozesses. Zu Beginn der Zuwanderung geflüchteter Menschen im Jahr 2015 sind durch einen runden Tisch lokale Governancestrukturen mit dem Ziel, Wissen zu teilen und Zielsetzungen und Aufgaben im Umgang mit Migration zu koordinieren, etabliert worden. Diese Phase der kommunalen Gewährleistungsverantwortung diente somit der Konsultation und Moderation insbesondere zivilgesellschaftlicher Organisationen. Gegenwärtig findet allerdings eine Trennung in die reine Informationsweitergabe von Kommune an ehrenamtliche Akteure und in eine hauptamtliche Kooperationsvereinbarung zur kommunalen Leistungserbringung insbesondere durch Migrationsberatung statt.

An diesem Beispiel wurde unter Hinzunahme von Schupperts Konzept der Verantwortungsteilung die gegenwärtige Verantwortungsstufung und damit die Leistungstiefe analytisch in den Blick genommen. Es wurde gezeigt, dass die kommunale Ebene im Umgang mit Migration gleichzeitig in ihren Gestaltungsmöglichkeiten über- und unterschätzt wird. Sie ist durch Gesetze und Rahmenbedingungen auf EU-, Bundes- und Länderebene in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Für das politische Mehrebenensystem wurde herausgearbeitet, dass es keine klare Verantwortungsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen gibt. Daraus lässt sich ableiten, dass es nur eingeschränkt qualitätssichernde Standards für die Umsetzung des Umgangs mit Migration in den Kommunen in ländlichen Räumen gibt. Wie aktiv Kommunen in ländlichen Räumen Aktivitäten im Umgang mit Migration umsetzen, hängt somit nach wie vor auch von den lokalen Ausgangsbedingungen ab. Es zeigen sich somit abhängig von den finanziellen und personellen Gestaltungsmöglichkeiten sowie dem lokalpolitischen Willen innerhalb der Kommune, Möglichkeiten in der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung. Diese nehmen sie insbesondere seit der Zuwanderung Geflüchteter im Jahr 2015 in der Rolle als Moderatorin und Koordinatorin anderer Akteursgruppen wahr.

Entgegen dem aktuellen Stand der Forschung zur Organisation von Verantwortung im Umgang mit Migration in ländlichen Räumen lässt sich gegenwärtig nicht von einer Governance im Sinne einer Verantwortungsteilung, sondern vielmehr von einer Verantwortungstrennung im Umgang mit Migration sprechen. Hierfür wurden unterschiedliche Gründe herausgearbeitet. Zentrale Erkenntnis ist zunächst, dass zunehmende Handlungsressourcen und Gestaltungsmacht von Politik und Verwaltung dem Aufbau von Governancestrukturen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und folgend auch dem Aufbau von Institutional Capacity entgegenstehen. Dies zeigt sich dadurch, dass durch die Zunahme von finanziellen und personellen Ressourcen der Kommune eine Abkehr vom Governancegedankens hin zu hierarchischer Entscheidungsfindung stattfindet. Am Beispiel der Wohnunterbringung von Geflüchteten münden zudem unterschiedliche Handlungsorientierungen und Zielsetzungen von Politik und Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Konflikten. Die hierarchische Entscheidung der Gemeinde am Beispiel der Wohnunterbringung Geflüchteter in Sammelunterkünften, führten zum Abbruch der Zusammenarbeit. Den zivilgesellschaftlichen Organisationen fehlt es schlussendlich an Machtressourcen und Durchsetzungsfähigkeit in Abstimmungsprozessen mit den Kommunen. Die Kommunen sehen durch eigene Gestaltungsspielräume keine Notwendigkeit (mehr), organisierte zivilgesellschaftliche Akteure einzubeziehen und benötigen deren

Ressourcen, wie Wissensbestände, nicht mehr. Weiterhin wird aber auch die Überalterung und der Wandel des Ehrenamtes und eine daraus resultierende Nachfolgeproblematik als Grund zum Abbruch der Zusammenarbeit benannt. Weiterhin ist davon auszugehen, dass die zentralen Wechsel von Akteursgruppen historisch „erlernt“ wurden. So haben zivilgesellschaftliche Organisationen auch in der Vergangenheit Leerstellen überbrückt, bis aktive Ansätze der Kommunen oder anderer staatlicher Ebenen greifen. Von den IP der Zivilgesellschaft wird beschrieben, dass sie auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung warten, um sich anschließend zurückzuziehen. Zudem beschreiben die IP aus Politik und Verwaltung Zuwanderungen als wiederkehrende und damit projektbezogene Aufgaben, bis der Bedarf erneut entsteht. In der vorliegenden Arbeit konnten diese Akteurswechsel im Sinne pfadabhängiger Strukturen herausgearbeitet werden, in welcher Aktivitäten im Umgang mit Migration projektbezogen und zeitlich befristet zunächst von ehrenamtlichen Akteur\*innen bearbeitet und ggf. durch kommunale Strukturen abgelöst werden. Eine querschnittsorientierte Integrationspolitik, wie sie in vielen Großstädten umgesetzt wird, wird in ländlichen Räume trotz eigener Gestaltungsspielräume oftmals nicht umgesetzt. Gründe für projektbezogene Aufgabenwahrnehmungen sind in den Spezifika ländlicher Kommunalverwaltungen und damit in kleinerer Verwaltungsgröße und Kapazitäten zu finden. Zudem wird in vielen Kommunen erwartet, dass die zugewanderten Menschen auch wieder in andere Orte umziehen. Dadurch wird der Umgang mit ihnen nicht als dauerhafte Aufgabe gesehen. Am Untersuchungsbeispiel zeigt sich gegenwärtig und auch im Rückblick auf die Zuwanderungsgruppe der (Spät-)Aussiedler\*innen, dass auch in kleinen Kommunen mit Möglichkeiten von Ausbildung und Arbeit Zuwanderung ein dauerhaftes Phänomen und damit dauerhafte Aufgabe bleibt. Dennoch herrscht vonseiten der Kommune eine projektorientierte Sicht hinsichtlich Aktivitäten im Umgang mit bestimmten Zuwanderungsgruppen vor.

Der zweite Teil der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit beschäftigt sich damit, **inwiefern kollektive Erfahrungen Einfluss auf kommunale Verantwortungsübernahme im Dorf haben**. Dieser Teil der Fragestellung zielt konkret auf die Bedeutung früherer kommunaler Aktivitäten für die gegenwärtige Ausgestaltung lokalen Umgangs mit Migration in der Untersuchungsgemeinde Sögel ab. Erfahrungen als Einflussfaktor auf lokale Verantwortungsteilung wurden mit dem Institutional-Capacity-Konzept von Patsy Healey (1996) konzeptualisiert. Mithilfe des Zugangs wurden als analytische Kategorien für Erfahrungen die drei Dimensionen knowledge resources, relational resources und capacity for mobilisation erarbeitet. Es wurde gezeigt, dass die drei Dimensionen sich gegenseitig bedingen und nicht getrennt voneinander zu betrachten sind. Erfahrungen als Ressource gegenwärtiger Governanceprozesse zeigen sich in der Untersuchungsgemeinde teilweise. Denn der Aufbau von Institutional Capacity ist gegenwärtig dadurch gestoppt, dass der Governanceprozess unter Einbezug der lokalen Zivilgesellschaft zum Erliegen gekommen ist. Zudem hat es zwar in der Vergangenheit immer wieder Formen lokaler Zusammenarbeit gegeben, auf die zu Beginn der Zuwanderung geflüchteter Menschen aufgebaut worden ist. Es wurden jedoch keine gemeinsamen Handlungs- und Entscheidungsstrukturen zwischen Politik, Verwaltung und organisierter Zivilgesellschaft etabliert.

Nichtsdestotrotz lassen sich vor diesem Hintergrund in eingeschränkter Form Anknüpfungspunkte erfahrungsbasierter knowledge resources, relational resources und capacity for mobilisation identifizieren. Entgegen Healeys Modell entstehen diese jedoch auch aus Prozessen der lokalen Zusammenarbeit, in denen keine gemeinsame Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit aufgebaut wurden. Potenziale für den Aufbau von Institutional Capacity entstehen somit vor allem aus der Dauerhaftigkeit informeller Formen des Austausches und der Zusammenarbeit. So dienen Erfahrungen im Sinne einer capacity for mobilisation dazu, dass im Jahr 2015 unter Anleitung der Gemeinde schnell zivilgesellschaftliche Akteure\*innen mobilisiert und an der gemeinsamen Zielsetzung beteiligt worden sind. Es wurde an gemeinsame knowledge resources angeknüpft, da arbeitsteilige Strukturen in der Betreuung zwischen Haupt- und Ehrenamt durch den hohen Bekanntheitsgrad schnell verteilt werden konnten. Zudem wird auf Wissen bezüglich Ansprechpersonen auf Landkreisebene sowie Fördermöglichkeiten zurückgegriffen. Weiterhin verdeutlicht die vorliegende Arbeit, dass durch positive Erfahrungen in der Vergangenheit ein gemeinsamer Bezugsrahmen einer „Kultur der Offenheit“ vorherrscht, die gegenwärtig als handlungsleitend in der Zusammenarbeit beschrieben wird. Mit dem hohen Bekanntheitsgrad sind bereits relationale Ressourcen angesprochen, die im Sinne von Erfahrungen insbesondere bei den kirchlichen Organisationen vorhanden sind. Es wurde beschrieben, dass aus anderen Kontexten der kirchlichen Zusammenarbeit wie der Jugendarbeit und/oder der Zusammenarbeit im Zuge der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedler\*innen bereits Vertrauen und enge Beziehungen aufgebaut worden sind. Diese führten im Umgang mit Geflüchteten dazu, schnell arbeitsfähig zu sein. So arbeiten einerseits die evangelische und katholische Kirche zusammen, andererseits gibt es innerhalb der katholischen Kirche nahestehenden haupt- und ehrenamtlichen Organisationen eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit. Gerade diese relationalen und Mobilisierungsressourcen ordnen sich in ländliche Charakteristika im Umgang mit Migration ein. So ist der Anonymisierungsgrad gering und es zeigt sich eine hohe Bedeutsamkeit von Einzelpersonen, die teils über lange Zeiträume aktiv sind. Zudem eine zentrale Bedeutung des Bürgermeisters als Schlüsselperson, der zunächst die lokale Zusammenarbeit im Umgang mit Migration als Ziel vorantreibt und die organisierte Zivilgesellschaft als Expert\*innen adressiert. Auch die lokale Governance zu Beginn der Zuwanderung Geflüchteter ordnet sich in ländliche Charakteristika lokaler Governancestrukturen ein. Diese zeigen sich in den Multi-Akteur- und Stakeholder-Konstellationen aber auch in die Mehrfachinteressen und -zugehörigkeiten (Multi-Interest-Governance) der beteiligten Akteursgruppen.

Gegenwärtig wird aufgezeigt, dass durch ein Erstarken der Kommune die Governanceidee ausgehebelt wurde und hin zu hierarchischer Entscheidungsfindung führte. Diese Erkenntnisse führen zu der Annahme, dass eine Ausweitung personeller und finanzieller Ressourcen zu einer Verdrängung organisierter Zivilgesellschaft und damit auch der gemeinsamen Entscheidungsfindung führten und dem Aufbau von Institutional Capacity entgegenstehen. Diese Wirkung führte schlussendlich dazu, dass die Zusammenarbeit mit organisiertem Ehrenamt in der Untersuchungsgemeinde zugunsten hauptamtlicher Kooperationsstrukturen abgebrochen wurde. Der Aufbau erfahrungsbasierter Institutional Capacity lässt sich daher eher in finanzschwachen Kommunen oder zu Beginn einer Zuwanderung, in denen hauptamtlichen Strukturen noch nicht vorhanden sind,

vermuten. Es ist zu erwarten, dass in diesen Situationen die Einbindung zivilgesellschaftlicher Ressourcen zum Aufbau gemeinsamer Handlungsfähigkeiten als Potenzial gesehen wird und somit Prozesse lokaler Governance von Politik und Verwaltung in Gang gesetzt werden. Für die vorliegende Arbeit leitet sich daraus zum einen ab, dass Potenzial im Anknüpfen vergangener Institutional Capacity in einer finanzstarken Kommune insbesondere zu Beginn einer Zuwanderung in den Mobilisierungsressourcen durch lokale Governanceprozesse gesehen wird. Nimmt die Kommune mit eigenen personalen Ressourcen eine zentrale Rolle ein und kann entsprechend koordinierend wirksam sein, so wird der Aufbau gemeinsamer Wissensressourcen und relationaler Ressourcen mit ehrenamtlichen zivilgesellschaftlichen Akteuren weniger fokussiert. Gemeinsame Abstimmung und/oder Leistungserbringung werden dann etabliert, wenn die Kommune nicht selbst die Mittel dazu hat.

Die vorliegende Arbeit verdeutlicht, dass es vor dem Hintergrund staatlicher Wandlungsprozesse auch in Zukunft bedeutsam sein wird, zivilgesellschaftliche Akteure in Abstimmungsprozesse einzubeziehen. Am Beispiel der Untersuchungsgemeinde ist gezeigt worden, dass eine Befristung der Projekte freier Wohlfahrtspflege zu erwarten ist. Gleichzeitig besteht weiterhin Bedarf hinsichtlich der Betreuung und Begleitung Geflüchteter oder anderer Zuwanderungsgruppen. Entgegen erster Annahmen der Kommune bleiben viele Geflüchtete aufgrund des Angebotes an Arbeits- und Ausbildungsplätzen im Gemeindegebiet. Zudem etabliert sich eine neue Zuwanderungsgruppe, da viele Menschen aus EU-Mitgliedstaaten dauerhaft in der Gemeinde bleiben. Um diesen Entwicklungen zu begegnen, ist ein querschnittsorientiertes Integrationsmanagement, welches die Fähigkeiten aller Akteur\*innen im Sinne von Beteiligungs- und Abstimmungsprozessen zusammenführt, von großer Bedeutung. Für solche querschnittsorientierten und kommunikativen Prozesse sind die von Healey (1998) aufgezeigten Bedingungen zum Aufbau von Institutional Capacity ein hilfreiches Analyse- und praktisches Umsetzungsinstrument. Auf Basis kommunikativer Planungsprozesse können Netzwerkstrukturen als lokale Governance-Arrangements gebildet werden, welche die unterschiedlichen Sektoren mit ihren jeweiligen Wissensbeständen und Orientierungsrahmen zusammenführen und gemeinsame Beziehungsressourcen aufbauen. Voraussetzung dafür ist der kommunalpolitische Wille des Aufbaus eines dauerhaften Integrationsmanagements. Insgesamt ist das Institutional-Capacity-Konzept für die vorliegende Arbeit als geeignetes Instrument genutzt worden, um lokale Governanceprozesse und ihre Beteiligungsprozesse zum Aufbau gemeinsamer Handlungsfähigkeit bewerten zu können. Trotz der Kritik an der Normativität und Überlastung des Planungsbegriffes ist er hilfreich, um Governanceprozesse im Umgang mit Migration einzuordnen und Analysekatégorien dahingehend zu entwickeln, wie gemeinsame Wissensbestände, relationale Ressourcen und Mobilisierungsfähigkeit basierend auf Erfahrungen in lokalen Governanceprozessen aufgebaut werden könnten.

## **10.2 Methodikdiskussion und Ausblick**

Die vorliegende Arbeit verdeutlicht, warum es relevant ist, Erfahrungen als Potenzial für Institutional Capacity und somit als Wissens- Beziehungs- und Mobilisierungsressourcen als lokalspezifische Ausgangsbedingungen kommunaler Verantwortungsübernahme und -teilung im Umgang mit internationaler Migration in ländlichen Räumen zu betrachten.

Dies begründet sich einerseits darin, auf wissenschaftlicher Ebene ein Verständnis für die heterogen ausgestalteten Wege und Entwicklungspfade kommunaler Aktivitäten zu entwickeln. Andererseits können für die Praxis Implikationen dahingehend entwickelt werden, wie gegenwärtiges Integrationsmanagement an vergangenen Entwicklungen anknüpfen kann.

In der Reflexion der gewählten Methoden zeigt sich, dass diese sich zur Beantwortung der Fragestellung eignen. In der vorliegenden Arbeit ist anhand einer Fallstudie in einer migrationserfahrenen und finanzstarken Gemeinde verdeutlicht worden, dass eine Zunahme von personellen und finanziellen Mitteln der Kommune und daraus folgenden Macht- und Gestaltungsmöglichkeiten zu einer Verdrängung der Zusammenarbeit mit gewachsenen Engagementstrukturen führt. Weitere Forschungsansätze, die diese Erkenntnis in anderen Kommunen überprüfen, könnten daher bedeutsam sein. Im Kontrast dazu ist auch von besonderem Interesse, ob in finanz- und ressourcenschwachen Kommunen ländlicher Räume besonders stark der Aufbau gemeinsamer Handlungs- und Entscheidungsstrukturen forciert wird. Daran anknüpfend könnte herausgearbeitet werden, ob sich die Bedeutung des räumlichen Merkmals der Migrationserfahrung im Sinne von vorhandenen Strukturen, Wissensbeständen und Sozialkapital eher in finanzschwachen Kommunen, die stärker auf Engagementstrukturen angewiesen sind, zeigt. Es ist zu vermuten, dass sich hier der kommunalpolitische Wille und die Schaffung von Ermöglichungsstrukturen eher zeigt und damit Potenzial zum Aufbau von Institutional Capacity stärker als Ziel gesetzt wird. Weitere empirische Studien in migrationserfahrenen Gemeinden könnten dazu beitragen, unter Nutzung des theoretisch-konzeptionellen Rahmens und Berücksichtigung des Institutional-Capacity-Konzeptes, den Zugang zur Bedeutung von Erfahrungen im Umgang mit Migration zu überprüfen und diese konzeptionelle Sichtweise zu schärfen.

Die empirischen Ergebnisse zur Wandlung der kommunalen Verantwortungsübernahme und -teilung im zeitlichen Verlauf haben zudem verdeutlicht, dass es einer historischen Analyse bedarf, um die Auswirkungen auf die gegenwärtige kommunale Umsetzung untersuchen und einordnen zu können. Die Dokumentenanalyse vom Lokalteil der Ems-Zeitung zur Untersuchungsgemeinde, ergänzt durch eine lokale Forschungsarbeit zur Phase der Nachkriegszeit, sowie Ratsbeschlüsse der Gemeinde und Samtgemeinde Sögel für den Zeitraum 1945 bis 2019 stellten sich hierfür als besonders geeignete Zugänge heraus. Durch den methodischen Zugang leistet die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur eingangs erläuterten Forschungslücke, Erfahrungen im Umgang mit Migration als Strukturaufbau im zeitlichen Wandel nachvollziehen zu können (vgl. Schammann et al. 2020a, S. 92). Die Dokumentenanalyse ermöglicht einen detaillierten Überblick über Probleme und Herausforderungen, das Verantwortungsverständnis der jeweiligen Zeit sowie Formen der Zusammenarbeit haupt- und ehrenamtlicher Akteure aus Sicht unterschiedlicher Akteursgruppen. Diese Entwicklungen wurden zudem angelehnt an das regeleleitete Mapping-Verfahren Maps sozialer Welten und Arenen nach Clarke (2012) visualisiert. Dieses Verfahren eignet sich besonders zur nachvollziehbaren Darstellung zeitlicher Wandlungsprozesse und zur Ordnung der Erkenntnisse der qualitativen Inhaltsanalyse. Gleichzeitig sind aber auch Grenzen des nonreaktiven Zugangs durch die Dokumentenanalyse aufzuzeigen. So fehlen in Dokumenten teils weitere, für die Forschungsarbeit

interessante Informationen zu den jeweiligen Geschehnissen. Zudem werden mit einer Regionalzeitung und den Gemeinde- bzw. Samtgemeinderatsbeschlüssen spezifische Perspektiven, die zudem auf Basis von Informationen einzelner Personen entstanden sind, einbezogen. So ist nicht auszuschließen, dass beispielsweise bestimmte Engagementformen oder kontroverse Meinungen nicht aufgegriffen wurden. Entsprechend könnten bei größeren Forschungsvorhaben weitere Dokumente wie Vereins- oder Verbandschroniken einbezogen werden.

Die gewählte Interviewform der Expert\*inneninterviews stellte sich weiterhin als geeignet heraus, um die lokale Governance mithilfe von Analysekatégorien des Akteurzentrierten Institutionalismus und die Bedeutung von Erfahrungen für die lokale Zusammenarbeit herauszuarbeiten. Im Verlauf der Interviews ergab sich jedoch auch, dass die Wahl von organisierten Expert\*innen einschränkend wirkt. Im Gegensatz zu Aktivitäten früherer Zeiten sind gegenwärtig viele Einzelpersonen in der Betreuung durch Patenschaften aktiv. Traditionelle lokale Vereine, Verbände und Initiativen nehmen eine immer geringere Rolle ein. Da Einzelpersonen und/oder lose Zusammenschlüsse durch den gewählten Analyserahmen des AZI nicht abgebildet werden können, wird der Befragtenkreis in der vorliegenden Arbeit aber nicht in diese Richtung erweitert. Auch das Engagement von internationalen Zuwanderer\*innen selbst wird in der vorliegenden Arbeit nicht abgebildet, sodass die Perspektive der Zielgruppe fehlt. Dies begründet sich darin, dass migrantisches Selbstorganisationen auf lokaler Ebene nicht identifiziert werden konnten. Dies lässt sich auf unterschiedliche Gründe zurückführen: Einerseits ist es dem Forschungsdesign geschuldet, dass ein Engführung des organisierten zivilgesellschaftlichen Engagements bedingt, wodurch ggf. lose Vereinigungen und/oder Interessengruppen nicht abgebildet werden können. Andererseits ist die lokale Ebene der Untersuchungsgemeinde auf räumlich-maßstäblicher Ebene zu klein gewählt, da Selbstorganisation von Migrant\*innen in ländlichen Räumen oftmals auf überörtlicher Ebene stattfindet.

Die vorliegende Studie hat mit der Betrachtung der Aktivitäten im Umgang mit Migration seit dem Jahr 1945 einen wichtigen Einblick in lokale Entwicklungen der kommunalen Verantwortungsübernahme im Umgang mit Migration erarbeitet und einen Einblick dahingehend entwickelt, wie sich lokales Integrationsmanagement entwickelt. Umgang mit Migration in ländlichen Räumen stellt allerdings ein äußerst dynamisches Feld dar, sodass sich mit Blick auf Geflüchtete ein Forschungsbedarf dahingehend verdeutlicht, wie sich der Umgang mit Migration vor dem Hintergrund ihres Bleibens entwickelt. Es ist anzunehmen, dass Geflüchtete in jenen Kommunen bleiben, in denen gute Erwerbsmöglichkeiten vorhanden sind. Allerdings ist zu den spezifischen Bleibeperspektiven unterschiedlicher Migrationsformen noch wenig geforscht worden (u.a. Kordel und Weidinger 2020). Für mögliche Unterstützungsbedarfe und deren Einbeziehung in kommunale Aktivitäten im Umgang mit Migration ergibt sich somit weiterer Forschungsbedarf. Zudem ist durch die Anzahl der Zuwanderer\*innen zu vermuten, dass Selbstorganisation im Gegensatz zu kleineren Zuwanderungsgruppen wie den Geflüchteten erleichtert wird und sich ggf. Chancen des Einbezuges in lokale Governanceprozesse zeigen. Auch die Zielgruppe der Kommunen im Umgang mit Geflüchteten wandelt sich in Fragen der Aufnahme und Versorgung in den Kommunen hin zur Herausforderung des Ankommens und weiterhin der Schaffung von Zugängen zu den integrationsrelevanten Bereichen. Anknüpfend an sich

verändernde Herausforderungen im Umgang mit Geflüchteten wurde aus den Interviews heraus auch die Frage aufgeworfen, welche Qualifikation eine koordinierende Stelle, wie die des Gemeindeflüchtlingsbetreuers, auszeichnen müsse.

Insgesamt ist die vorliegende Arbeit in den aktuellen Stand der Forschung zum Integrationsmanagement vor dem Hintergrund spezifischer Raumkategorien einzuordnen. Diese zeigen auf, dass auch viele ländliche Gemeinden dauerhaft von internationaler Migration geprägt sind. Dies gilt insbesondere für Gemeinden, die dauerhaft eine Vielzahl von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen bereithalten, wie dies am Beispiel der untersuchten Gemeinde im Emsland der Fall ist. So zeigte sich im Zuge der vorliegenden Forschung, dass sich die ursprünglich saisonal ausgerichtete Zuwanderung von Erwerbsmigrant\*innen aus EU-Mitgliedstaaten von einer temporären zu einer dauerhaften Zuwanderung wandelte. Über die Beschäftigung in der verarbeitenden Fleischindustrie hinaus wurde in den Interviews darauf verwiesen, dass viele Zugewanderte auch in kleinen- und mittelständischen Unternehmen Beschäftigung finden. Als Auswirkungen werden in den Interviews Hauskäufe, der Bau einer rumänisch-orthodoxen Kirche sowie Aktivitäten, wie Übersetzungen und Unterstützungsangebote in Schulen und Kindergarten beschrieben. Anknüpfend an diese Erkenntnisse zeigt sich der Bedarf querschnitts- und zielgruppenübergreifender und lokal angepasster Integrationsstrukturen, wie sie bereits in vielen Großstädten zu finden sind. Die vorliegende Arbeit hat verdeutlicht, dass sich durch die jeweiligen lokalspezifischen Ausgangsbedingungen auch ein Bedarf auf lokaler Ebene zeigt, Integration zu managen. Somit verdeutlicht sich, dass lokale Integrationskonzepte auch in kleineren Kommunen in ländlichen Räumen benötigt werden, wenn diese von dauerhafter internationaler Migration geprägt sind. Es wäre schlussendlich zu erforschen, wie qualitätssichernde Standards vor dem Unterschied heterogener Ausgangsbedingungen geschaffen werden können und welche Form der finanziellen und personellen Ausstattung es hierzu von Bund und Land braucht, um nicht die Finanzstärke über Erfolge im Integrationsmanagement mitentscheiden zu lassen. Denn die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass es darüber hinaus für die Verantwortungsübernahme der Kommunen bedeutend ist, moderierend und koordinierend einzugreifen.



## 11 Literaturverzeichnis

Adam, Francesca; Föbker, Stefanie; Imani, Daniela; Pfaffenbach, Carmella; Weiss, Günther; Wiegandt, Claus-Christian (2019): Akteurslogiken bei kommunalen Integrationspolitiken für Geflüchtete in nordrhein-westfälischen Groß- und Kleinstädten. In: *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning* (0), S. 333–347.

Ager, Alastair; Strang, Alison (2004): *Indicators of Integration. Final report.* London: Queen Margaret University College.

Albers, Britta (2017): *Aussiedler im Landkreis Emsland. Folgen von Zuwanderung und Bedingungen von Integration im ländlichen Raum.* Band 24. Sögel: Verlag der Emsländischen Landschaft e.V.

Aumüller, Jutta; Gesemann, Frank (2014): *Abschlussbericht. Forschungs-Praxis-Projekt: Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel.* Darmstadt: Schader-Stiftung.

Aumüller, Jutta; Gesemann, Frank (2016): *Flüchtlinge aufs Land? Migration und Integration im ländlichen Raum.* In: Bundeszentrale für politische Bildung: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Land und Ländlichkeit.* APuZ 66, S. 29–34.

Bayer, Jürgen (2015): *Pfadabhängigkeit.* In: Wenzelburger, Georg; Zohlnhöfer, Reimut (Hg.): *Handbuch Policy-Forschung.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 149-171.

Benz Arthur (2004) *Governance — Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?.* In: Arthur Benz und Nicolai Dose (Hg.): *Governance — Regieren in komplexen Regelsystemen.* Governance. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bertelsmann Stiftung (2012): *Bevölkerungsvorausberechnung - Bevölkerungsstruktur.* [wegweiser-kommune.de](https://www.wegweiser-kommune.de). Online verfügbar unter <https://www.wegweiser-kommune.de/statistik/soegel+bevoelkerungsstruktur+2012-2030+kreis+land+tabelle>, zuletzt geprüft am 05.01.2021.

Bieker, Susanne; Othengrafen, Frank (2005): *Organising Capacity - Regionale Handlungsfähigkeit von Regionen im demographischen Wandel.* In: *Raumforschung und Raumordnung* 63 (3), S. 167–178.

Blume, Lorenz (2018): *Sozialkapital.* In: Hans Heinrich Blotevogel, Thomas Döring und Susan Grotefels (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung,* S. 2213–2218.

Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (2009): *Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder.* 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Böhle, Fritz (2003): *Wissenschaft und Erfahrungswissen - Erscheinungsformen, Voraussetzungen und Folgen einer Pluralisierung des Wissens.* In: Stefan Bösch (Hg.): *Wissenschaft in der Wissensgesellschaft.* 1. Auflage. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 143-178.

- Böhle, Fritz (2009): Erfahrungswissen - Wissen durch objektivierendes und subjektives Handeln. In: Axel Bolder und Rolf Dobischat (Hg.): *Eigen-Sinn und Widerstand. Kritische Beiträge zum Kompetenzentwicklungsdiskurs*. 1. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Bildung und Arbeit, 1), S. 70-89.
- Bolte, Claudia; Kirchhoff, Gudrun (2015): *Migration und Integration im ländlichen Raum*. Hg. v. Schader-Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.schader-stiftung.de/themen/vielfalt-und-integration/fokus/zuwanderung-im-laendlichen-raum/artikel/migration-und-integration-im-laendlichen-raum/>, zuletzt geprüft am 15.02.2021.
- Bommes, Michael (2018): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Frank Gesemann und Roland Roth (Hg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 99-125.
- Boos-Krüger, Annegret (2005): Sozialräumliche Integration von Zuwanderern in Klein- und Mittelstädten des ländlichen Raumes. Annäherung an ein neues Forschungsgebiet. In: Kirsten Krüger-Conrad (Hg.): *Zuwanderer in der Stadt. Expertisen zum Projekt*. Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 407-444.
- Born, Karl Martin (2016): Aspekte der Governance von Kooperationen in Kommunen. In: Doris Schmied und Wüstenrot Stiftung (Hg.): *Kooperation in ländlichen Räumen*. Göttingen: Cuvillier Verlag (Rural, 8), S. 5-23.
- Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Reinhard Kreckel (Hg.): *Soziale Ungleichheiten*. Göttingen (Soziale Welt, Sonderband 2), S. 183-198.
- Buddeberg, Eva (2017): Verantwortung, Macht und Anerkennung. In: Ludger Heidbrink (Hg.): *Handbuch Verantwortung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 418-427.
- Bürgergenossenschaft für Menschen in Not eG (2015): *Satzung der Willkommen in Sögel eG Bürgergenossenschaft für Menschen in Not*. Sögel.
- Cars, Göran; Healey, Patsy; Madanipour, Ali; Magalhaes, Claudio de (Hg.) (2002): *Urban governance, institutional capacity and social milieux*. Aldershot: Ashgate (Urban and regional planning and development).
- Clarke, Adele E. (2012): Situationsanalyse. Grounded Theory nach dem post-modern turn. Hg. v. Reiner Keller. Wiesbaden: Springer VS.
- Coleman, James S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital. In: *American Journal of Sociology* 94, S. 95–120.
- Dahme, Heinz-Jürgen; Wohlfahrt, Norbert (2018): Politische Steuerung in der Stadt. In: Frank Gesemann und Roland Roth (Hg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 74–96.
- Damm, Ann-Christin (2019): Teilhabe und Vielfalt vor Ort - kommunale Integrationskonzepte in Deutschland. Dresden (MIDEM-Policy Paper, 01). Online verfügbar unter <https://forum-midem.de/cms/data/fm/download>, zuletzt geprüft am 06.03.2021.

Danielzyk, Rainer (2007): Strategien von Wachstumsregionen in peripheren Räumen – Das Beispiel Emsland. In: Stefan Köhler (Hg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potentiale und Strategien: gemeinsame Veranstaltung im Rahmen des Kongresses für Standort- und Regionalmanagement Euregia Bodensee in Friedrichshafen. Hannover: Verl. der Akad. für Raumforschung und Landesplanung (Arbeitsmaterial der ARL, 334), S. 51–61.

Danielzyk, Rainer; Friedsmann, Philipp; Hauptmeyer, Carl-Hans; Wischmeyer, Nadja (2019): Erfolgreiche metropolenferne Regionen. In: Joachim Lange und Stefan Krämer (Hg.): Erfolgreiche metropolenferne Regionen. Lehren für die Regionalentwicklung? Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum (Loccumer kleine Reihe, Band 7).

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2016): 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration -. Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Berlin.

Die Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege - Neue Chancen. Hg. v. Die Bundesregierung. Berlin.

Dingeldey, Irene (2008): Governance und Sozialpolitik: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat als Gewährleistungsstaat. In: Gunnar Folke Schuppert und Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 41/2008), S. 313–330.

Emilsson, Henrik (2015): A national turn of local integration policy: multi-level governance dynamics in Denmark and Sweden. In: CMS 3 (1), S. 228–244.

Enquête-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" (2002): Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürger-gesellschaft. Drucksache 14/8900. Hg. v. Deutscher Bundestag. Bonn.

Evers, Adalbert; Olk, Thomas (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Fiedler, Mathias; Hielscher, Lee (2017): Aus den Kreisläufen des >Schweinesystems<. Die Fleischindustrie im Oldenburger Münsterland als Regime von Mobilität und Ausbeutung. In: movements - Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung 3 (1), S. 165–175.

Filsinger, Dieter (2018): Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In: Frank Gesemann und Roland Roth (Hg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 315–345.

Weigl, Michael (2016): Zwischen Willkommenskultur und Verlustängsten. Migration im Kontext kommunaler Governancestrukturen. In: Franke, Silke; Magel, Holger (Hg.): Flüchtlinge aufs Land? Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 106, München: Hanns Seidel Stiftung, S. 113-117.

Freytag, Tim; Gebhardt, Hans; Gerhard, Ulrike; Wastl-Walter, Doris (Hg.) (2016): *Humangeographie kompakt*. 1. Aufl. 2016. Berlin, Heidelberg: Springer Spektrum. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-662-44837-3>.

Fricke, Carola (2017): Patsy Healey: Collaborative Planning. In: Frank Eckardt (Hg.): *Schlüsselwerke der Stadtforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 395–409.

Frys, Wioletta; Nienaber, Birte (2011): Die Situation der Wohnmigranten im ländlichen Saarland. In: Schneller, öfter, weiter? Perspektiven der Raumentwicklung in der Mobilitätsgesellschaft. 13. Junges Forum der ARL. ARL. Hannover (Arbeitsberichte der ARL, 1), S. 94–104.

Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): Neoinstitutionalismus und Governance. In: Thomas Wiechmann (Hg.): *ARL Reader Planungstheorie Band 1. Kommunikative Planung - Neoinstitutionalismus und Governance*. Berlin: Springer (ArL Reader Planungstheorie, 1), S. 167–329.

Gans, Paul; Pott, Andreas (2018): Migration und Migrationspolitik in Europa. In: Frank Gesemann und Roland Roth (Hg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 11–57.

Gans, Paul; Schlömer, Claus (2014): Phasen internationaler Migration und ihre Auswirkungen auf Raum- und Siedlungsentwicklung in Deutschland seit 1945. In: Paul Gans (Hg.): *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration*. Hannover: ARL (Forschungsberichte der ARL, 3), S. 127–161.

Gesemann, Frank; Roth, Roland (2009): Kommunale Integrationspolitik in Deutschland - einleitende Bemerkungen. In: Frank Gesemann (Hg.): *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*; [Arbeitstagung am 3. September 2007 in Berlin]. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 11–33.

Gesemann, Frank; Roth, Roland (2015): *Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern; eine Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin*. 2. Aufl. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung Forum Berlin.

Gesemann, Frank; Roth, Roland (2016): *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016*. Hg. v. DESI - Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration. Berlin.

Gesemann, Frank; Roth, Roland (2018): *Handbuch Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Einleitung*. In: Frank Gesemann und Roland Roth (Hg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–11.

Gesemann, Frank; Roth, Roland; Aumüller, J. (2012): *Stand der kommunalen Integrationspolitik*. Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und

Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Berlin.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag (Lehrbuch).

Glorius, Birgit; Kordel, Stefan; Mehl, Peter; Schammann, Hannes; Weidinger, Tobias (2017): Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands als Forschungsgegenstand: konzeptionelle Überlegungen im Nachgang des Work-shops. Aufnahme und Integration von Geflüchteten in ländliche Räume: Spezifika und (Forschungs-)Herausforderungen. Beiträge und Ergebnisse eines Workshops am 6. und 7. März 2017 in Braunschweig, 2017. Hg. v. Thünen Institut. Braunschweig.

Glorius, Birgit; Schondelmayer, Anne-Christin (2018): Perspektiven auf Fluchtmigration in Ost und West. Ein vergleichender Blick auf kommunale Integrationspraxis. In: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft 1 (12), S. 75–92.

Gottschalk, Ines; Zajak, Sabrina (2018): Geflüchtetenengagement in Deutschland: Konturen eines neuen Engagementfelds. In: Sabrina Zajak und Ines Gottschalk (Hg.): Flüchtlingshilfe als neues Engagementfeld. Chancen und Herausforderungen des Engagements für Geflüchtete. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Migration & Integration, v.6), S. 7–23.

Granovetter, Mark S. (1973): The strength of weak ties. In: American Journal of Sociology 78 (6), S. 1360–1380.

Han-Broich, Misun (2012): Ehrenamt und Integration. Die Bedeutung sozialen Engagements in der (Flüchtlings-)Sozialarbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Haus, Michael (Hg.) (2005): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, 104).

Haverkamp, Christof (Hg.) (1991): Die Erschließung des Emslandes im 20. Jahrhundert. Als Beispiel staatlicher regionaler Wirtschaftsförderung. Zugl.: Münster, Univ., Diss., 1990. Emsländische Landschaft e.V. für die Landkreise Emsland und Grafschaft Bentheim. Sögel (Emsland/Bentheim, 7).

Healey, Patsy (1997): Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies. Basingstoke, Hampshire: Macmillan (Planning, environment, cities).

Healey, Patsy (1998): Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. In: Environmental and Planning, 9 (30), S. 1531–1546.

Healey, Patsy; Cars, Göran; Madanipour, Ali; Magalhaes, Claudio de (2002): Transforming Governance, Institutional Analysis and Institutional Capacity. In: Göran Cars, Patsy Healey, Ali Madanipour und Claudio de Magalhaes (Hg.): Urban governance, institutional capacity and social milieu. Aldershot: Ashgate (Urban and regional planning and development), S. 6–29.

- Heidbrink, Ludger (2017): Definitionen und Voraussetzungen der Verantwortung. In: Ludger Heidbrink (Hg.): Handbuch Verantwortung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 3–35.
- Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Arthur Benz (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Governance), S. 29–42.
- Heinelt, Hubert (2009): Governance und Wissen. In: Ulf Matthiesen und Gerhard Mahnen (Hg.): Das Wissen der Städte. Neue stadtrregionale Entwicklungsdynamiken im Kontext von Wissen, Milieus und Governance. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 347–365.
- Heinze, Rolf G.; Orth, Anja K. (2019): Bürgerschaftliches Engagement als Teil der kommunalen Governance. In: Michael Hüther, Jens Südekum und Michael Voigtländer (Hg.): Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit. Köln: IW-Medien (IW-Studien - Schriften zur Wirtschaftspolitik), S. 265–275.
- Helfferrich, Cornelia (2011): Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH Wiesbaden.
- Hillmann, Felicitas; Calbet, Laura (2019): Zwischen Realitätsverweigerung und Pragmatismus: Migration-led regeneration in Genua und Manchester. In: Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning 77 (6), S. 1–17.
- Innes, Judith E.; Gruber, Judith; Neuman, M. (1994): Coordinating growth and Environmental Management through Consensus Building. Hg. v. University of California. Berkeley (California Policy Seminar).
- Kirchhoff, Gudrun (2012): Zuwanderung im ländlichen Raum. Besonderheiten und Erfolgsfaktoren kommunaler Integrationspolitik. In: Der Schlepper 61/62 (12), S. 70-72.
- Klein, Ansgar (2018): Zivilgesellschaft. In: Hans Heinrich Blotvogel, Thomas Döring und Susan Grotefels (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, S. 3001–3006.
- Kolping Bildungswerk DV Osnabrück e.V. (o.J.): Jugendmigrationsdienst. Online verfügbar unter <https://www.kolping-web.de/jugendsozialarbeit/jugendmigrationsdienst/>, zuletzt überprüft 14.06.2021.
- Kordel, Stefan; Weidinger, Tobias (2020): Zuwanderung in ländliche Räume. In: Christian Krajewski und Claus-Christian Wiegandt (Hg.): Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bonn: bpb Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe / Bundeszentrale für politische Bildung), S. 128–143.
- Krummacher, Michael (2017): Kommunale Integrationspolitik in Deutschland. Fakten, Entwicklungstrends, Widersprüche, Perspektiven. In: Thomas Geisen, Christine Riegel und Erol Yıldız (Hg.): Migration, Stadt und Urbanität. Perspektiven auf die Heterogenität migrantischer Lebenswelten. Wiesbaden: Springer VS, S. 79–97.

- Kuckartz, Udo (2018): *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. 4. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Juventa (Grundlagentexte Methoden).
- Lahner, Marion; Zimmermann, Karsten (2005): *Integrierte Stadtteilentwicklung: Bedeutung, Zusammenhang und Grenzen von Place-making, Sozialkapital und neuen Formen lokaler Governance*. In: Sylvia Greiffenhagen und Katja Neller (Hg.): *Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt“*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 219–237.
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (2020): *Bevölkerung nach Geschlecht; Fläche, Bevölkerungsdichte (Gemeinde, Zeitreihe). Bevölkerung 1) und Katasterfläche 2) in Niedersachsen (Gebietsstand: 1.01.2020)*. Hg. v. Landesamt für Statistik Niedersachsen.
- Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN) (2020): *Ausländische Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit (29) und Geschlecht (Kreis). Stand zum 31.12.2018*. Hg. v. Landesamt für Statistik Niedersachsen (LSN).
- Landkreis Emsland (2008): *Integrationsbericht. Zuwanderung und Integration im Landkreis Emsland*. Unter Mitarbeit von Ulrike Otten. Hg. v. Landkreis Emsland.
- Landkreis Emsland (2020): *Flüchtlingssituation im Landkreis Emsland. Fachbereich Soziales 29.01.2020*.
- Landkreis Emsland (2021): *Maßnahmen des Landkreises*. Online verfügbar unter <https://www.emsland.de/leben-freizeit/asyl/massnahmen-des-landkreises/massnahmen-des-landkreises.html>, zuletzt überprüft 18.06.2021.
- Lorenz, Astrid; Neumann, Alexandra (2019): *Kommunale Integrationsarbeit in Deutschland*. In: Gert Pickel, Oliver Decker, Steffen Kailitz, Antje Röder und Julia Schulze Wessel (Hg.): *Handbuch Integration*, Bd. 21. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 1–14.
- Machold, Ingrid; Dax, Thomas (2017): *Migration und Integration: Anstoß zur soziokulturellen Veränderung ländlicher Regionen durch internationale Migration*. In: *Europa Regional* 24.2016 (3-4), S. 62–76.
- Magalhaes, Claudio de; Healey, Patsy; Madanipour, Ali (2002): *Assessing Institutional Capacity for City Center Regeneration: Newcastle's Grainger Town*. In: Göran Cars, Patsy Healey, Ali Madanipour und Claudio de Magalhaes (Hg.): *Urban governance, institutional capacity and social milieu*. Aldershot: Ashgate (Urban and regional planning and development), S. 45–65.
- Mann, Silvia; Meier, Sabine; Schröteler-von Brandt, Hildegard; Täubig, Vicki (2018): *Integration von Geflüchteten im Rahmen inklusiver Quartiersentwicklung: Zusammenwirken von Hauptamt, Ehrenamt und Geflüchteten in ländlichen Räumen*. Hg. v. Universität Siegen.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus*. In: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hg.): *Gesellschaftliche*

Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23), S. 39–72.

Mehl, Peter (2017): Aufnahme und Integration von Geflüchteten in ländliche Räume: Spezifika und (Forschungs-)herausforderungen. Beiträge und Ergebnisse eines Workshops am 6. und 7. März 2017 in Braunschweig. Integrations- und Bleibeperspektiven für Geflüchtete in ländlichen Räumen: (Was) kann lokale Politik beitragen? (Wie) wird sie von Land, Bund und EU wirkungsvoll unterstützt? Hg. v. Thünen Institut. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Report, 53).

Mehl, Peter; Meschter, Diana; Neumeier, Stefan; Osigus, Torsten (2017): Integrationspotenziale ländlicher Räume. In: BBSR (Hg.): Flüchtlinge - zwischen Ankommen und Zusammenleben (IzR, 2), S. 88–99.

Meier, Hans-Bernd (1999): Vertriebene und Flüchtlinge im ehemaligen Regierungsbezirk Osnabrück 1945-1970: Zuwanderung, Flüchtlingsverwaltung, wirtschaftliche Integration und regionaler Strukturwandel: Universität Osnabrück.

Meschter, Diana (2020): "Auf dem Dorf hast du einen Namen, in der Stadt eine Nummer" – Geflüchtete in ländlichen Räumen. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Migration in städtischen und ländlichen Räumen (Kurz-dossiers Zuwanderung, Flucht und Asyl: Aktuelle Themen).

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Susanne Pickel, Detlef Jahn, Hans-Joachim Lauth und Gert Pickel (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 465–481.

Nadler, Robert; Kriszan, Michael; Nienaber, Birte; Frys, Wioletta (2012): Zuwanderung internationaler Migranten in schrumpfende ländliche Regionen: die Fallbeispiele Ost-sachsen und Saarland. In: Europa Regional 18.2010 (2-3), S. 107–121. Online verfügbar unter <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/31485>.

Nahapiet, Janine; Ghoshal, Sumantra (1998): Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage. In: The Academy of Management Review 23 (2), S. 242–266.

Niedersächsische Landgesellschaft mbH (NLG) (2015): Samtgemeinde Sögel. Zukunft aktiv gestalten! Erarbeitung eines überörtlich abgestimmten integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzeptes (IEHK) zur Anpassung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge der Samtgemeinde Sögel und ihrer Mitgliedsgemeinden an die Herausforderungen des demografischen Wandels.

Niehoff, L. (1995): Vom „Armenhaus Deutschlands“ zum Landkreis mit hoher Lebensqualität. In: Emsland. Unter Mitarbeit von Gerd Müller. 2. Ausgabe. Oldenburg (Oldb): Verl. Kommunikation und Wirtschaft (Edition Städte - Kreise - Regionen), S. 10–25.

Nuissl, Henning; Domann, Valentin; Engel, Susen (2019): Integration als kommunalpolitische Aufgabe. Die Erschließung eines sich neu formierenden lokalen Politikfeldes. Integration as a task of municipal policy. The exploration of an emerging field of local



politicity. In: *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning* 77 (4), S. 1–13.

Osigus, Torsten; Neumeier, Stefan; Mehl, Peter (2019): *Zukunft für Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands: Integrationsrelevante Rahmenbedingungen in den Untersuchungsregionen*. Working Paper. Hg. v. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper, 135).

Ostrom, Elinor; Gardner, Roy J.; Walker, James (1994): *Rules, games, and common-pool resources*. Ann Arbor, Mich.: Univ. of Michigan Press.

Porschen, Stephanie (2008): *Austausch impliziten Erfahrungswissens. Neue Perspektiven für das Wissensmanagement*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.

Pott, Andreas; Schmitz, Antonie (2018): *Migration und Flucht als Forschungsthemen der Geographie. Eine Standortbestimmung*. In: *Standort Zeitschrift für Angewandte Geographie* 42 (1), S. 3–9.

Pries, Ludger (2015): *Internationale Migration*. 4. Auflage. Bielefeld: transcript Verlag.

Przyborski, Aglaja; Wohlrab-Sahr, Monika (2014): *Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch (Lehr- und Handbücher der Soziologie)*. 4. Auflage. München: De Gruyter Oldenbourg.

Putnam, Robert D.; Leonardi, Robert; Nanetti, Raffaella Y. (1994): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rada, Alejandro; Stahlmann, Anne; Kleemann, Wolfgang (2017): *Freie Wohlfahrtspflege und Sozialstaat Profil und zivilgesellschaftlicher Mehrwert am Beispiel der Flüchtlingshilfe in Hessen Sozialwirtschaftsstudie Hessen (Teil I)*. Frankfurt am Main: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V..

Reichard, Christoph (2004): *Das Konzept des Gewährleistungsstaates*. In: *Neue Institutionenökonomik - Public Private Partnership - Gewährleistungsstaat*. Referate der Tagung 2003 des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin. Berlin, S. 48–60.

Reimann, Bettina; Kirchhoff, Gudrun; Pätzold, Ricarda; Strauss, Wolf-Christian (2018): *„Stadt und Integration gestalten“ – Die Projektkommunen*. Fallstudienbericht des Forschungs-Praxis-Projekts „Vielfalt in den Zentren von Klein- und Mittelstädten - sozialräumliche Integration, städtische Identität und gesellschaftliche Teilhabe“. Hg. v. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH. Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH. Berlin.

Ritgen, Klaus (2018): *Integration in ländlichen Räumen - die Rolle der Landkreise*. In: Frank Gesemann und Roland Roth (Hg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 407–435.

Röber, Jörg (2015a): *Zukunftsfähig Durch Regionsbildung? Institutionenbildung in politisch-administrativen Verflechtungsräumen*. Leverkusen-Opladen: Budrich UniPress Limited.

- Röber, Jörg (2015b): Zukunftsfähig durch Regionsbildung? Institutionenbildung in politisch-administrativen Verflechtungsräumen. In: *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning* 73 (5), S. 369–370.
- Röbke, Thomas (2012): Bürgerschaftliches Engagement und sozialstaatliche Daseinsvorsorge. Bemerkungen zu einer verwickelten Beziehung. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung (betrifft: Bürgergesellschaft, 38).
- Roos, Ursula; Hermes, Chantal; Nienaber, Birte (2015): Wohnsituation der atypischen Grenzgängerinnen und Grenzgänger an der luxemburgisch-deutschen Grenze. Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saar-land. In: *Arbeitsberichte des ArL* (13), S. 83–99.
- Roth, Roland (2017): Kommunale Demokratie - Schimäre oder Hoffnungsträger? In: Sabine Kuhlmann und Oliver Schwab (Hg.): *Starke Kommunen - wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*. Wiesbaden: Springer VS (Stadtforschung aktuell), S. 143–171.
- Samtgemeinde Sögel (2021). Hg. v. Samtgemeinde Sögel. Online verfügbar unter <https://www.soegel.de/samtgemeinde/veterinaerwesen>, zuletzt überprüft 14.06.2021.
- Schader-Stiftung (2010): *Angebotsstrukturen für Integration im ländlichen Raum*. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Schader-Stiftung (2011a): *Erfolgreiche Integration im ländlichen Raum. Handlungsempfehlungen und Gute-Praxis-Beispiele*. Forschungs-Praxis-Projekt Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Dezember 2011. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Schader-Stiftung (2011b): *Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts*. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Schader-Stiftung (2014): *Interkulturelle Öffnung und Willkommenskultur in strukturschwachen ländlichen Regionen. Ein Handbuch für Kommunen*. Forschungs-Praxis-Projekt Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel. Darmstadt: Schader-Stiftung.
- Schammann, Hannes (2017): Kommunale Integrationspolitik. In: Peter Mehl (Hg.): *Aufnahme und Integration von Geflüchteten in ländliche Räume: Spezifika und (Forschungs-)herausforderungen. Beiträge und Ergebnisse eines Workshops am 6. und 7. März 2017 in Braunschweig*. Braunschweig (Thünen Report, 53), S. 69–78.
- Schammann, Hannes (2019): Migrationspolitik im Mehrebenensystem. In: Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann und Isabella Proeller (Hg.): *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 42), S. 27–43.
- Schammann, Hannes (2020): Der "local turn" in der Migrations- und Asylpolitik. In: *Kommunale Migrations- und Flüchtlingspolitik (Kurzdossiers Zuwanderung, Flucht und Asyl: Aktuelle Themen)*.

- Schammann, Hannes; Bendel, Petra; Müller, Sandra; Ziegler, Franziska; Wittchen, Tobias (2020a): Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land. Hg. v. Robert Bosch Stiftung GmbH. Stuttgart.
- Schammann, Hannes; Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Schammann, Hannes; Younso, Christin; Meschter, Diana (2020b): Lokale Migrationspolitik in ländlichen Regionen Deutschlands: Ausgangspunkte für empirische Forschung. Hg. v. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig (Thünen Working Paper, 142).
- Scharpf, Fritz W. (2006): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Scheffer, Thomas (1999): Ausländerpolitik in der Kommune. In: Hellmut Wollmann und Roland Roth (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Wiesbaden.: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 764–779.
- Schiffauer, Werner; Eilert, Anne; Rudloff, Marlene (Hg.) (2017): So schaffen wir das - eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten. Bielefeld: transcript (Kultur und soziale Praxis).
- Schröder, Marit (2017): Responsibilisierung in Daseinsvorsorge. Zur Rolle der Bürger bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in peripheren ländlichen Räumen. In: RaumPlanung 4 (192), S. 22–28.
- Schubert, Franz-Christian; Knecht, Albert (2015): Ressourcen – Merkmale, Theorien und Konzeptionen im Überblick.
- Schulte, Axel (2011): Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Von politischer Opportunität und institutionalisierter Ungleichbehandlung zur menschenrechtsbasierten Politik? In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (1), S. 29–60.
- Schüpp, Heiner (2002): Besatzungsherrschaft und politischer Neubeginn nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Werner Franke, Josef Grave, Heiner Schüpp und Gerd Steinwascher (Hg.): Der Landkreis Emsland. Geographie, Geschichte, Gegenwart; eine Kreisbeschreibung. Meppen: Landkreis Emsland, S. 500–528.
- Schuppert, Gunnar Folke (2007): Staatstypen, Leitbilder und Politische Kultur: Das Beispiel des Gewährleistungsstaates. In: Ludger Heidbrink und Alfred Hirsch (Hg.): Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik. Frankfurt, New York: Campus, S. 467–497.
- Schuppert, Gunnar Folke (2017): Verantwortung und Governancestrukturen. In: Ludger Heidbrink (Hg.): Handbuch Verantwortung. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Springer Reference Sozialwissenschaften), S. 789–807.
- Schwarzenberg, Tom; Miggelbrink, Judith; Meyer, Frank (2017): „Nicht für Erich Honecker früher oder heute für Angela Merkel, sondern für sich selber“ – Eine Fallstudie zu ehrenamtlichen Engagementformen im ländlichen Raum zwischen

gesellschaftspolitischen Ansprüchen und individuellen Wahrnehmungen. In: *Raumforschung und Raumordnung* 75 (6), S. 563–576.

Sinning, Heidi (2018): Beteiligung. In: Hans Heinrich Blotevogel, Thomas Döring und Susan Grotefels (Hg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, S. 207–221.

van Houtum, H.; Gielis, R. (2006): Elastic migration: the case of Dutch short-distance transmigrants in Belgian and German borderlands. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 97 2, S. 195–202.

Wagner, Leonie (2015): Migration und Integration in ländlichen Regionen. Ein Zusammenwirken von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung ist notwendig. In: *Sozialmagazin* 40 (3-4), S. 88–98.

Walter, Andrea (2017): *Administrative Governance*. Dissertation. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-15680-0>, zuletzt geprüft am 27.05.2021.

Weidinger, Tobias; Kordel, Stefan; Pohle, Perdita (2017): Bleiben oder Gehen? Einflussfaktoren auf die Wohnstandortmobilität anerkannter Flüchtlinge in ländlichen Räumen am Beispiel des Bayerischen Waldes. In: *Europa Regional* 24, S. 46–61.

Wennemann, Adolf (1997): Flüchtlinge und Vertriebene in Niedersachsen: Vergangenheitsorientierung und Strukturwandel. In: Klaus J. Bade (Hg.): *Fremde im Land. Zuwanderung und Eingliederung im Raum Niedersachsen seit dem Zweiten Weltkrieg*. 1. Aufl. Osnabrück: Univ.-Verl. Rasch (IMIS-Schriften, 3), S. 77–125.

West, Christina (2014): Deutschland in der Integrationsfalle? Integrationspolitische Perspektivenwechsel, Herausforderungen und Chancen für Wissenschaft, Politik und Planung. In: Paul Gans (Hg.): *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration*. Hannover: ARL (Forschungsberichte der ARL, 3), S. 292–310.

Wiechmann, Thomas (2019): Einleitung - Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Thomas Wiechmann (Hg.): *ARL Reader Planungstheorie Band 1. Kommunikative Planung - Neoinstitutionalismus und Governance*. Berlin: Springer (ArL Reader Planungstheorie, 1), S. 1–10.

Wirtschaftsverband Sögel e. V. (2021): Mitglieder. Hg. v. Wirtschaftsverband Sögel e. V. <https://www.wv-soegel.de/>.

Zapata-Barrero, Ricard; Caponio, Tiziana; Scholten, Peter (2017): Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. In: *International Review of Administrative Sciences* 83 (2), S. 241–246.

Zeman, Peter (2002): Zur Neugewichtung des Erfahrungswissens älterer Menschen. In: Susanne Huth (Hg.): *Grundsatzthemen der Freiwilligenarbeit. Theorie und Praxis des sozialen Engagements und seine Bedeutung für ältere Menschen; eine Veröffentlichung der Bundesarbeitsgemeinschaft Senioren-büros (BaS)*, Bonn. 1. Aufl. Marburg: Wiehl (Praxisbeiträge zum bürgerschaftlichen Engagement im Dritten Lebensalter, 13), S. 9–25.

Zimmermann, Karsten (2005): Das Programm Soziale Stadt als Versuch einer lokalen Institutionenpolitik? In: Michael Haus (Hg.): *Institutionenwandel lokaler Politik in*

Deutschland. Zwischen Innovation und Beharrung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell, 104), S. 156–178.

Zimmermann, Karsten (2018): Kooperation, interkommunale und regionale. In: Hans Heinrich Blotevogel, Thomas Döring und Susan Grotefels (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, S. 1211–1219.

Zimmermann, Karsten (2019): Kommunikative Planung. In: Thomas Wiechmann (Hg.): ARL Reader Planungstheorie Band 1. Kommunikative Planung - Neoinstitutionalismus und Governance. Berlin: Springer (ArL Reader Planungstheorie, 1), S. 13–166.

## Anhang

### A 1: Kategorien und Codes für die Dokumentenanalyse: Anwendung und Abgrenzungen für die qualitative Inhaltsanalyse

Hauptkategorie	Subkategorie	Anwendung	Abgrenzung zu anderen Kategorien
<b>Verantwortungsübernahme im Umgang mit Migration</b>		Thematisierung und Definition von Verantwortung	auch Zuständigkeiten, Pflichten, Aufgabenzuweisungen, Appelle usw. genannt werden.
	Probleme und Herausforderungen auf Gemeindeebene	Nennung von Problemen und Herausforderungen auf unterschiedlichen administrativen Ebenen	Alle Probleme und Herausforderungen die lokale Ebene betreffen
	Verantwortungsverständnis	Definition und Träger und Rollen der Verantwortung, Unterscheidung der kommunalen Aktivitäten in passiv, pragmatisch, offensiv.	Definitionen und alle Rollen und Träger aus Sicht der Dokumente
	Grenzen von Verantwortung	Beschreibt was Akteure einbringen können und wo ihre Grenzen sind	wenn Grenzen der Verantwortungsübernahme der Akteur*innen vor Ort beschrieben werden.
<b>Akteur*innen und Akteurskonstellationen im Bereich Hilfestrukturen</b>		Beschreibung Verantwortungsbereiche kollektiver Akteure, das heißt die Organisationen aus den Bereichen Politik/Verwaltung, Zivilgesellschaft und lokale Unternehmen	
	Verantwortungsübernahme- und verständnis der Einzelakteure	Akteurstyp wird beschrieben (Verein, korporativer Akteur usw.) Handlungsorientierung (normativ oder interessengeleitet?) und Handlungsressourcen	Nur dann, wenn kollektive Aufgabenbeschreibungen mit Bezug zu Hilfestrukturen benannt werden
	Akteurskonstellationen und Interaktionsorientierungen	Präzise Beschreibung der Zusammenarbeit innerhalb einer Handlungssituation Wer arbeitet mit wem zusammen?	Es werden nur Formen der Zusammenarbeit auf lokaler Ebene herausgearbeitet.
	Interaktionsformen	Einseitiges Handeln, Verhandlung,	Alle beschriebenen Interaktionsformen

		Mehrheitsentscheidung, hierarchische Steuerung	
	Interaktionsorientierung	Beschreibungen, wie zusammengearbeitet wird: konsensuell oder konfrontativ? Häufigste Interaktionsorientierungen: Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft (vgl. Scharpf 2006, 152f)	Alle beschriebenen Interaktionsorientierungen der Zusammenarbeit im Umgang mit Migration
	Steuerungsinstrumente/Kooperation		Ausgestaltung der Partizipation, wichtige Faktoren für die aktive Einbindung der Bürger*innen
	Auswirkungen der Zusammenarbeit	Handlungsfolgen aus den Akteurskonstellationen: beabsichtigt oder unbeabsichtigt	
<b>Thematisierung und Bedeutung von Erfahrungen</b>			
	Was wird unter Erfahrungen verstanden?		
	Einfluss/Wirkung von Erfahrungswissen		

## A2: Leitfaden Expert\*inneninterviews: Politik und Verwaltung und Wirtschaft

<b>1. Datenschutzerklärung</b>
<b>2. Einführung in die Thematik des Interviews</b>
<p><b><u>Leitfaden</u></b></p> <p>Einstieg würde ich Sie bitten, mir Ihre Aufgaben zum Thema Migration und Integration in Sögel als (Nennung der Institution) zu beschreiben?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seit wann sind Sie tätig und wie haben sich Ihre Tätigkeiten in Bezug auf unterschiedliche Zuwanderungsphasen verändert?</li> <li>• Motiv/Wie kam es zu den Tätigkeiten bzgl. unterschiedlicher Migrationsphasen?</li> </ul>

- Wie waren/sind Sie institutionell verankert?

### **Wissen, Erfahrungen und Austausch**

Tauschen Sie Wissen und Erfahrungen aus Ihrer Arbeit mit anderen Akteur\*innen im Umgang mit Migration in Sögel (intern/extern) aus?

- Was für Austausch/Beteiligungsformate?
  - Warum sind Sie Teil dieser Arbeitsformate?
  - Warum denken Sie sollten Sie es sein?
  - Wer setzt sich durch? Welchen Einfluss haben sie hier? Verhältnis Hauptamt/Ehrenamt
- Wie hat sich Zusammenarbeit verändert und mit wem haben sie zusammengearbeitet? Wie schätzen sie die Bedeutung ihrer Aktivitäten im Bereich Integration in Bezug auf lokale Integrationspolitik ein?
- Wie schätzen Sie die Bedeutung von früheren Erfahrungen im Umgang mit Migration in der Gemeinde ein?

### **Verantwortungsübernahme- und bereiche**

Daran anschließend würde ich gerne mit Ihnen über die – gegenwärtige - Verteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten in der Gemeinde sprechen:

- Was bedeutet für Sie Verantwortung Ihrer Institution im Umgang mit Migration in Sögel? (Und was bedeutet Übernahme von Verantwortung?)
- Wie wird die Verantwortung für Hilfestrukturen vor Ort geteilt? Aufgaben Haupt- und Ehrenamt?
- Wer kann und sollte V. übernehmen? Wo sehen Sie Verantwortung in Bezug zu Steuerung im Umgang mit Migration?
- Wo sehen Sie Ihre Verantwortung als Person/Institution?
- Was sind Rahmenbedingungen (rechtl., organisator.) für Verantwortung Ihrer Institution?
- Was sind unterstützende/hemmende Faktoren für Ihre Verantwortungsübernahme?
- Wie unterscheidet sich Ihre Verantwortungsübernahme in Bezug auf unterschiedliche Zuwanderungsgruppen in Sögel? Welche Bedeutung haben hier Erfahrungen?

### **3. Abschluss**

- Haben wir etwas vergessen, was Sie in Bezug auf Erfahrungen und Verantwortungsübernahme im Umgang mit Migration in Sögel gern noch ansprechen würden?
- Weitere Expert\*innen aus der Politik Verwaltung die mir etwas zur Organisation von Hilfestrukturen zu unterschiedlichen Zeiten sagen können?

### **Soziodemographische Daten**

- Geburtsort
- Wohnort
- Alter
- Geschlecht
- Institutionenzugehörigkeit
- Wie lange im Berufsfeld tätig?



### A 3: Leitfaden Expert\*inneninterviews: Leitfaden Landkreis

<p><b>1. Datenschutzerklärung</b></p>
<p><b>2. Einführung in die Thematik des Interviews</b></p>
<p><b><u>Leitfaden</u></b></p> <p>Zum Einstieg würde ich Sie bitten, mir zunächst Ihre Aufgabenbereiche für den Themenbereich Hilfestrukturen vor Ort aus Landkreisperspektive zu beschreiben?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seit wann sind Sie tätig?</li> <li>• Wie unterscheiden/ähneln sich Ihre Tätigkeiten in Bezug auf unterschiedliche Zuwanderungsgruppen?</li> <li>• wie unterscheiden sie sich bezüglich unterschiedlicher Gemeinden?</li> </ul> <p><b><u>1. Verantwortungsübernahme- und bereiche</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Was bedeutet für Sie Verantwortung auf Landkreisebene bezüglich Hilfestrukturen vor Ort? (&amp; was ist Übernahme von Verantwortung?)</li> <li>• Wo sehen Sie Ihre Verantwortung/offiziellen Auftrag als Institution?       <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Landkreis: kommt bzgl. „Steuerung und Vernetzung aller Integrationsbemühungen wegen der vielfältigen Zuständigkeiten und Kompetenzen eine tragende Rolle zu“</li> <li>➤ Wie sind Zuständigkeiten bezüglich Hilfestrukturen zwischen Landkreis und Kommunen aufgeteilt?</li> </ul> </li> <li>• Welche Rolle spielen zivilgesellschaftliche Institutionen vor Ort? Sehen Sie auch Zuständigkeiten der Bürger*innen und ihren Organisationen also Vereinen etc. vor Ort?</li> </ul> <p><b><u>2. Zur Gemeinde Sögel</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie sind aus Ihrer Sicht die Hilfestrukturen und deren Organisation vor Ort in der Samtgemeinde Sögel organisiert?       <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Worin begründet sich dies aus Ihrer Sicht?</li> <li>○ Was sind unterstützende/hemmende Faktoren für Ihre Verantwortungsübernahme?</li> <li>○ Wie schätzen Sie die Bedeutung von Erfahrungen bezüglich früherer Migrationen ein?</li> </ul> </li> </ul> <p><b><u>3. Wissen, Erfahrungen und Austausch</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie ist Wissensaustausch der Gemeinden, Samtgemeinden und Städte auf Landkreisebene organisiert?       <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Was für Austausch/Beteiligungsformate?</li> <li>➤ Gibt es was für Austausch von Haupt- und Ehrenamt oder wie das jeweils umgesetzt wird?</li> </ul> </li> <li>• Inwiefern gibt es Information und Weiterbildung für die Bereiche von Hilfestrukturen?</li> </ul> <p><b><u>3. Abschluss</u></b></p>

- Haben wir etwas vergessen, was Sie in Bezug auf Erfahrungen und Verantwortungsübernahme im Umgang mit Migration in Sögel gern noch ansprechen würden?

### Soziodemographische Daten

- Geburtsort
- Wohnort
- Alter
- Geschlecht
- Institutionenzugehörigkeit
- Wie lange im Berufsfeld tätig?
- Arbeitsbereich/Themenfeld

## A 4: Kategorien und Codes für die Expert\*inneninterviews: Anwendung und Abgrenzungen für die qualitative Inhaltsanalyse

### 2 Beschreibung der Person

Beschreibungen der einzelnen interviewten Personen und ihren persönlichen Motiven und spezifischen Fähigkeiten, die sie in die Arbeit miteinbringen. Dabei soll auch aufgezeigt werden, ob die Personen Doppelrollen in Haupt- und Ehrenamt übernehmen.

#### 2.1 SK: Seit wann tätig?

**Beschreibung:** Es werden die Jahre die IP im Haupt- oder Ehrenamt im Bereich Migration tätig ist beschrieben. Dabei wird auch aufgenommen, ob die Person in Sögel tätig war.

**Anwendung:** "[19]85 Abitur gemacht und bin dann zwei Jahre später erst sozusagen in die öffentliche Verwaltung gekommen [...]. Hab aber das Glück gehabt, dass ich sehr früh in den politischen Gremien ganz simpel als Protokollführer immer dabei war." (PV1: Abs. 2)

**Anwendung II:** " Und es ist auch so, dass ich ja noch, ich bin erst ein paar Monate hier. Und war ja gar nicht in der Region tätig." (WFV1: Abs. 2)

**Abgrenzung zu anderen Kategorien:** Kategorie wird nicht verwendet, wenn Tätigkeiten inhaltlich beschrieben werden sondern dient nur dazu aufzuzeigen, wie lang IP in Sögel im Bereich Migration haupt- oder ehrenamtlich tätig ist.

#### 2.2 SK: Doppelrolle Hauptamt/Ehrenamt

**Inhaltliche Beschreibung:** Die Kategorie nimmt auf, ob eine Person beschreibt, dass sie gleichzeitig haupt- und ehrenamtlich im Umgang mit Migration tätig ist. Thematisiert wird auch der Wechsel von ehrenamtlichen zu hauptamtlichen Aktivitäten oder umgekehrt.

**Anwendung I:** "Ich selbst spiele Fußball bei Sigiltra Sögel. Und die Leute, wenn sie Fußball spielen wollen, sind mit mir hingegangen. Dann habe ich die Leute vorgestellt beim Trainer oder bei dem Fallmanager und dann hat das geklappt und dann haben wir direkt Fußball angefangen zu spielen" (PV2: Abs. 66)

**Anwendung II:** "Also, ich habe eigentlich die Aussiedlerarbeit gemacht, habe mich privat aber um eine libanesische Familie gekümmert." (WFV2: Abs. 28)

**Abgrenzung:** Es geht nur um das Verhältnis Hauptamt und Ehrenamt, nicht um eine inhaltliche Beschreibung der Tätigkeit.

### 3 HK: Verantwortungsbereiche der Institution vor Ort (d)

Im Gegensatz zur vorherigen Hauptkategorie geht es nun um den Institutionenfokus.

### 3.1 Beschreibung Verantwortungsbereich: Tätigkeiten

**Inhaltliche Beschreibung:** Es wird beschrieben in welchen integrationsrelevanten Bereichen haupt- oder ehrenamtlich Aufgaben (bzw. Verantwortung) übernommen werden. Für die kommunale Ebene wird abgegrenzt, ob es sich um Pflicht- weisungsbedingte- oder freiwillige Aufgaben handelt.

**Anwendung I:** "Was damals passiert ist, [...] habe ich dann praktisch ein Möbellager, erstellt ist der falsche Ausdruck-, jemand hat uns dann eine Räumlichkeit zur Verfügung gestellt, um Möbel zusammen zu tragen zu können." (ZG4: Abs. 4)

**Anwendung II:** "Wie gesagt, wir bieten gerne und auch kostenlos die Vernetzungstreffen an. Vor allem dieses Willkommenscafé, das hier im Haus stattfinden kann." (BT2: Abs. 13)

**Abgrenzung:** Hier geht es nicht um den persönlichen Verantwortungsbereich, sondern um den Tätigkeitsbereich der Institution.

### 3.2 Abgrenzung der Verantwortungsbereiche

**Inhalt:** Es wird beschrieben, wodurch der eigene Verantwortungsbereich der Institution abgrenzt wird.

**Anwendung I:** " Flüchtlingssozialarbeit ist nicht so ganz eng gefasst." (WFV1: Abs. 263)

**Anwendung II:** "Ein wichtiges Thema war ja, dass wir das Kolping-Europabüro eingerichtet haben. Wenn man es mit Menschen zu tun hat, das galt dann im Übrigen ja auch für Flüchtlinge, dann muss man, das sind ja keine Dinge die man von Verwaltungsseite irgendwie verwalten kann, sondern mit Menschen muss man ja irgendwie auch menschlich umgehen." (PV1: Abs. 42)

**Abgrenzung:** Wenn das grundsätzlich Verhältnis der Aufgabenteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt angesprochen wird, dann kommt die codierten Stelle zur nächsten HK: Verständnis von Verantwortungsteilung.

### 3.4 Überschneidungen mit Tätigkeiten Anderer

**Inhalt:** Es werden Beschreibungen von Tätigkeitsbereichen unterschiedlicher Institutionen beschrieben.

**Anwendung I:** "Und viele Ehrenamtliche sich auch direkt einfach an ihn wenden. Läuft das ganze häufig auch über ihn direkt. Also das ich erstmal nachgeschaltet bin. Das ist aber auch so ein bisschen aus der Geschichte raus gewachsen. Das ich erst so spät angefangen bin." (WFV3: Abs. 20)

**Anwendung II:** "Alle Träger haben dann ihr Möglichstes getan und wir haben glaube ich auch wirklich ein Problem darin gehabt, dass wir manches dann so doppelt haben, weil dann die Absprachen nicht da waren" (ZG1: Abs.10)

**Abgrenzung:** Hier werden neben der SK Abgrenzung nur die Überschneidungen, die von IP beschrieben werden codiert.

### 3.5 Zielgruppe

**Inhalt:** Es wird die Zielgruppe der Tätigkeiten beschrieben.

**Anwendung I:** "Ihr Fokus liegt natürlich auf Integration auch von Migranten oder Menschen mit Migrationshintergrund. Und das spielt bei uns überhaupt keine Rolle. Ja, also hier gibt es keine Maßnahme für Migranten oder sowas" (BT1: Abs. 48)

**Anwendung II:** "Also wir haben, wenn wir die beiden, wir müssen sie auch auseinanderhalten, die Arbeitsmigration also die Zuwanderung von Polen, Rumänen und Ungarn, veranlasst jedenfalls durch den örtlichen Schlachthof hier ist ja ein völlig anderes Thema als der Flüchtlingszustrom" (PV1: 14)

**Abgrenzung:** Es wird die Zielgruppe der Tätigkeiten beschrieben. Zur genauen Beschreibung der Tätigkeiten dient die Kategorie Tätigkeiten.

### 3.6 Veränderungen und Kontinuitäten der Tätigkeiten

**Inhalt:** Es werden Veränderungen hinsichtlich der Tätigkeitsbereiche beschrieben.

**Anwendung I:** "Ne, das [die Beratungsarbeit] ist auf jeden Fall weniger geworden und die Leute versuchen alles alleine zu machen und das ist toll." (PV2: Abs. 22)

**Abgrenzung:** Wenn Veränderungen der Zusammenarbeit beschrieben werden, dann kommt es in die nächste Hauptkategorie zu Verantwortungsstrukturen.

## 4 Verantwortungsstrukturen und Verantwortungsteilung – Analysekatoren aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus

Codiert werden Beschreibungen dahingehend, wie Verantwortungsstrukturen organisiert und Aufgaben verteilt werden. Hierzu wurden die Analysekatoren aus dem AZI genutzt.

### 4.1 Akteur\*innen: Handlungsorientierungen und Fähigkeiten

In dieser Kategorie werden die Akteure und ihre Positionen in der Zusammenarbeit in den Blick genommen.

#### 4.1.1 Handlungsorientierung (Beweggründe, Motiv und Zielsetzung)

**Inhalt:** Es wird beschrieben warum und mit welcher Zielsetzung Verantwortung der Institution übernommen wird. Dies ist eine aus dem Akteurzentrierten Institutionalismus abgeleitete analytische Kategorie. Dabei kann zunächst mit vereinfachenden Unterstellungen gearbeitet werden:

**Anwendung I:** "Also es gibt schon eine Ausschreibung oder eine Beschreibung. Eine Stellenbeschreibung. Was zu meinen Aufgaben gehört. Aber das ist auch nicht ganz klar hundertprozentig" (WFV1: Abs. 263)

**Anwendung II:** „Wir können die Menschen auch alleine lassen, das wollen wir aber nicht." (PV1: Abs. 40)

**Abgrenzung:** Kategorie wird nicht verwendet, wenn ein persönliches Motiv beschrieben wird.

#### 4.1.2 SK: Persönliches Motiv

**Inhaltliche Beschreibung:** Es wird beschrieben, warum sich die Person engagiert. Dies kann entweder der jeweiligen Institutionenbeschreibung entnommen werden (hat offiziellen Auftrag als Sozialarbeiterin o.Ä.) oder es wird von der IP ein persönliches Motiv der ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Arbeit beschrieben.

**Anwendung I:** "Im zweiten Semester war klar, dass ich das machen möchte. Das ich gerne in diesen Bereich möchte." (WFV1: Abs. )

**Anwendung II:** Beschreibt, dass auch Personen aus anderen Gemeinden betreut wurden: "Ich konnte nicht Nein zu den Leuten sagen. Ich konnte die Situation von den Leuten [Geflüchteten] verstehen. Sie sind auch allein, sie brauchen Hilfe" (PV2: Abs. 275)

**Abgrenzung:** Wenn beschrieben wird, warum die Institution tätig wurde, dann kommt die Kategorie zu Beweggründen der Institution. Diese beschreiben, warum die Institution tätig wird.

#### 4.1.3 Fähigkeiten und Handlungsressourcen

**Inhalt:** Neben Fähigkeiten, die durch andere IP oder durch IP selbst beschrieben werden, werden auch Handlungsressourcen wie z.B. Durchsetzungsfähigkeit der Akteure oder Kontaktnetzwerke mit aufgenommen. -- später zu diskutieren, was davon individuell und was kollektiv ist

**Anwendung I:** "Hätte man auch so nicht gemacht, ohne unseres Mitwirkens oder unseres nickenden Einverständnisses." (ZG2: Abs. 24)

**Abgrenzung:** Kategorie wird nicht verwendet, wenn persönliche Fähigkeiten beschrieben werden, dann kommen Codings in die Kategorie 4.1.4.

#### 4.1.4 SK: Persönliche Fähigkeiten (i)

**Inhaltliche Beschreibung:** Es werden persönliche Fähigkeiten codiert, die für die Arbeit im Umgang mit Migration aus Sicht der IP bedeutsam sind. Diese können entweder von der IP selbst beschrieben werden oder aber von anderen Personen zugewiesen sein.

**Anwendung I:** "Dazu kommt auch, dass ich selbst auch Flüchtling bin und ich weiß genau, wo die Probleme sind und was man braucht am Anfang" (PV2: Abs. 12)

**Abgrenzung:** Kategorie wird nicht verwendet, wenn institutionelle Fähigkeiten beschrieben werden, dann kommen Codings in die Kategorie Hauptkategorie Governance.

#### 4.2 Akteurskonstellationen (AZI)

**Inhalt:** Es werden Akteurskonstellationen statisch und damit für den Moment der Interviewsituation beschrieben. Der AZI unterscheidet dabei externe, dauerhafte und situative (um zu) Zusammenarbeit. Es ist eine präzise Beschreibung der Handlungssituation und damit wer mit wem in welcher Art zusammenarbeitet und an Entscheidungsprozessen beteiligt ist. Dabei kann zwischen formeller und informeller Zusammenarbeit unterschieden werden: z.B. Kooperationen, Austauschformate usw.

**Anwendung I:** „Kooperationsvereinbarung. Und wir sind wir ein Team. Wir haben immer versucht die Arbeit zu teilen. Besonders mit Kolping und Caritasbüro, weil sie eine Sozialmitarbeiterin haben. Und wir haben versucht Alles zu organisieren und die Arbeit zu verteilen und dann haben wir immer Kontakt aufgenommen mit dem Kolpingbüro und dem Caritasverband. Mit dem Marstall Clemenswerth" (PV2: Abs. 46)

**Abgrenzung:** Wenn beschrieben wird, durch welche Instrumente (z.B. finanzielle Anreize oder Ehrenamtstreffen) die Akteurskonstellationen gesteuert werden, dann Unterkategorie Steuerungsinstrumente.

#### 4.3 SK: Steuerungsinstrumente

**Inhalt:** Es wird beschrieben wie die Akteurskonstellationen durch unterschiedliche Steuerungsinstrumente zur Kommunikation genutzt werden. Es geht somit um planerisch-informelle Instrumente die zum Tragen kommen und die sich in Überzeugung und Kommunikation, Finanzierungs- und Förderinstrumente, Instrumente der Marktteilnahme, Instrumente der Prozesssteuerung und Organisationsentwicklung unterteilen lassen können.

**Anwendung I:** "Ehrenamtstreffen [...], dann wurden alle Ehrenamtlichen [...] zusammengerufen. Da habe ich mich vorgestellt. Und seitdem mache ich mit Ammar zusammen ursprünglich alle halbe Jahre, nein, ursprünglich alle paar Monate, jetzt alle halbe Jahre, ein Ehrenamtstreffen. Was nochmal zum Austausch und so weitergedacht ist" (WFV3, Abs. 4)

**Abgrenzung:** Wenn es um eine Beschreibung der Akteurskonstellationen und damit der Zusammenarbeit an sich und nicht um die Steuerung dieser Zusammenarbeit geht, dann gehört die kodierte Stelle in die Unterkategorie Akteurskonstellationen.

#### 4.4 Interaktionsform

**Inhalt:** Es geht darum wie und damit auf welche Art und Weise zusammengearbeitet wird und wie schlussendlich Entscheidungen getroffen werden. Scharpf unterscheidet dazu die Interaktionsformen:

**Anwendung I:** "Also Vieles dann über Kopfnicken oder. Also das ist jetzt nicht so eine strenge Struktur" (WFV1: Abs. 185)

**Anwendung II:** "Ja, das führte dann auch zu heißen Diskussion. Das Ehrenamt nicht damit einverstanden war, wie zum Beispiel Gemeinde entschieden hat, wenn es um Wohnungsunterbringung, Zusammenlegung oder so solchen Dingen geht. Das war dann auch schon mal eine offene Diskussion ((lacht))." (BT2: Abs. 38)

**Abgrenzung:** Hier geht es um die konkrete Interaktion, wenn es um die Interaktionsorientierung also darum geht, wie die einzelnen IP zueinander stehen, dann gehört es in die Subkategorie Interaktionsorientierungen.

#### 4.5 Interaktionsorientierungen

**Inhalt:** Es werden angelehnt an den Akteurzentrierten Institutionalismus Interaktionsorientierungen und Fähigkeiten bzw. Handlungsressourcen herausgearbeitet. Interaktionsorientierung beschreibt aus Sicht der IP ob die Zusammenarbeit von diesem eher konsensuell ausgerichtet oder konfrontativ ausgerichtet ist. Dabei können Individualismus, Solidarität, Wettbewerb, Altruismus und Feindschaft (vgl. Scharpf 2006, 152f) unterschieden werden und diese können stabil oder durch Lernprozesse verändert sein.

**Anwendung I:** „Wir sind der Partner [der Gemeinde], der eben in diesem Netzwerk gar nicht regelmäßig mit am Tisch sitzt in jüngster Zeit“ (BT2: Abs. 13)

**Abgrenzung:** Kategorie wird nicht verwendet, wenn beschrieben wird, wie die Interaktionsform ist. Wenn es also darum geht, wie gemeinsam Entscheidungen z.B. durch Abstimmung getroffen werden.

#### 4.6 Beabsichtigte und unbeabsichtigte Handlungsfolgen

**Inhalt:** Es geht darum, Konsequenzen aus den Akteurskonstellationen darzustellen. Was haben diese schlussendlich ergeben (z.B. Lern- und Veränderungsprozesse). Diese können beabsichtigt oder unbeabsichtigt sein.

**Anwendung I:** „Hat er seinerzeit die Aufgabe gehabt, zu versuchen, ehrenamtliches Engagement zu aktivieren in der Betreuung von Flüchtlingsfamilien. Das hat richtig gut geklappt. Wir haben viele Ehrenamtliche gewonnen, die sich speziell um eine Familie, bestenfalls in ihrer Nachbarschaft, gekümmert haben“ (PV1: Abs. 24)

**Abgrenzung:** Nur die Handlungsfolgen aus der Zusammenarbeit. Nicht grundsätzlich vonseiten der einzelnen Institutionen.

#### 4.7 Veränderungen der Akteurskonstellationen

**Inhalt:** Es wird über (potenzielle) Veränderungen in den Akteurskonstellationen gesprochen.

**Anwendung I:** "Vor allem, da es hier viele personelle Wechsel gab. Und auch geben wird." (WFV 1, Abs. 7)

**Anwendung II:** "Das war eine andere Zeit und in der Zeit wurde der Kooperationsvertrag geschrieben. Und womöglich würde man heute einen anderen Kooperationsvertrag finden können, müssen, sollen." (BT2, Abs. 29)

**Abgrenzung:** Wenn es um Veränderungen der Tätigkeiten der einzelnen Institutionen geht, dann in die Subkategorie.

### 5 HK: Verständnis von Verantwortungsteilung

Was wird unter Verantwortungsteilung verstanden, wie ist diese ausgestaltet und wie sollte diese vor dem Hintergrund der Bewertung ausgestaltet sein

#### 5.1 Verständnis und Ist- Zustand der Verantwortungsteilung

**Inhalt:** Es werden Textstellen codiert, die die gegenwärtige Zuweisung und Definition von Rollen staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure im Umgang mit Migration aus Sicht der Befragten beschreiben. Es wird dargestellt was unter Verantwortungsteilung verstanden wird und wie diese aufgeteilt ist.

**Anwendung:** „Über einzelnen Fälle. Genau. Die machen wir in der Beratung. Und da muss man auch immer gucken. Das ist ja auch immer so eine Datenschutzsache. Wie weit darf ich da gehen. Oder auch

wenn du fachliche Beratung brauchst, die kann mir ein Ehrenamtlicher nicht geben." (WFV1: Abs. 199)

**Abgrenzung:** Es geht um die Beschreibung der gegenwärtigen Verantwortungsteilung in Abgrenzung zur Bewertung (Unterkategorie) dieser oder des Verständnisses (Unterkategorie) wie es sein könnte. Mit den Kategorien zu Verantwortungsstrukturen wird dann die Zusammenarbeit analytisch in den Blick genommen.

### 5.2 Bewertung Verantwortungsteilung- und übernahme

**Inhalt:** Es wird beschrieben, wie die gegenwärtige Verantwortungsteilung bewertet wird. Hierfür werden unterschiedliche Gründe aufgeführt, warum die Verantwortungsteilung gut geklappt hat.

**Anwendung I:** "Wir haben Alles versucht zu organisieren und dann hat das alles gut geklappt eigentlich" (PV2, Abs. 20)

**Abgrenzung:** Hier geht es um die Bewertung der gegenwärtigen Verantwortungsteilung. Verbesserungsmöglichkeiten kommen in die Kategorie "Soll-Zustand".

### 5.3 Verbesserungsvorschläge Verantwortungsteilung

**Inhalt:** Es werden Textstellen codiert, die eine mögliche Zuweisung und Definition von Rollen staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure im Umgang mit Migration aus Sicht der Befragten beschreiben. Es wird dargestellt wie die IP eine mögliche andere Verantwortungsteilung sehen.

**Anwendung:** "Das sind dann aber eher kleinere Sachen. Also was hier z.B. nicht gut gelaufen ist einen Treffpunkt zu schaffen. Einen offenen Treffpunkt. Es muss immer irgendwo stattfinden können. Wir müssen immer ausweichen." (WFV2, Abs. 116)

**Abgrenzung:** Nur, wenn mögliche Änderungen beschrieben werden. Nicht, wenn die gegenwärtige Verantwortungsteilung oder deren Bewertung beschrieben werden.

### 5.4 Veränderungen der Verantwortungsteilung

**Inhalt:** Es wird darüber gesprochen, dass sich die Zusammenarbeit bereits verändert hat.

**Anwendung:** „Das war eine andere Zeit und in der Zeit wurde der Kooperationsvertrag geschrieben. Und womöglich würde man heute einen anderen Kooperationsvertrag finden können, müssen, sollen. Und uns vielleicht nur als willigen externen Kooperationspartner sehen, aber nicht als Kern dieser-, dieses Gremiums, dieses Netzwerks." (BT2: Abs. 29)

**Abgrenzung:** Nur, wenn sich die Verantwortungsteilung verändert hat. Wenn sich Tätigkeiten verändert haben kommt das in die Hauptkategorie "Tätigkeiten".

## 6 HK: Einflussfaktoren der Zusammenarbeit

Es werden politisch-strukturelle Rahmenbedingungen beschrieben, die von der lokalen Ebene nicht beeinflussbar sind. Dies können grundlegende politische Wandlungsprozesse und der Stellenwert der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, föderale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen sowie die kommunale Finanzsituation sein. Diese sind in fördernde und hinderliche Rahmenbedingungen zu unterteilen. Zudem werden lokale Einflussfaktoren wie Größe, Struktur, Ressourcen und Organisationen und politischer Wille seitens der IP beschrieben.

### 6.1 Rahmenbedingungen

**Inhalt:** Es werden politisch-strukturelle Rahmenbedingungen beschrieben, die von der lokalen Ebene nicht beeinflussbar sind. Dies können grundlegende politische Wandlungsprozesse und der Stellenwert der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland, föderale Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Ebenen sowie die kommunale Finanzsituation sein. Diese sind in fördernde und hinderliche Rahmenbedingungen zu unterteilen.



**Anwendung:** "Speziell jetzt bei den Maßnahmen für Flüchtlinge. Hinderlich ist nach wie vor die lange Wartezeit bei den Integrationskursen" (BT1: Abs. 46)

**Angrenzung:** Die Rahmenbedingungen für Verantwortungsteilung sind von lokalspezifischen Einflussfaktoren zu unterscheiden.

## 6.2 lokale Einflussfaktoren

**Inhalt:** Es werden lokale Einflussfaktoren wie Größe, Struktur, Ressourcen und Organisationen und politischer Wille seitens der IP beschrieben.

**Anwendung:** „Das heißt also im Dorf sind die Wege für dann diese sozialen Orte und Kreise relativ kurzfristig und gehen nicht nur über diese institutionalisierten Kanäle, sondern viel über handelnde Personen, die sich kennen und treffen“ (ZG1: Abs. 12)

**Angrenzung:** Die Einflussfaktoren für Verantwortungsteilung sind von den Rahmenbedingungen, die nicht beeinflussbar sind, zu unterscheiden.

## 7 HK: Erfahrungsbasierte Fähigkeiten

Die Kategorie dient dazu herauszuarbeiten, auf welche Art und Weise vergangene Erfahrungen eine Bedeutung bzw. Einfluss auf die gegenwärtige Verantwortungsteilung haben.

### 7.1 Erinnerungen und Vergleiche unterschiedlicher Zuwanderungsphasen

**Inhalt:** Es werden Erinnerungen an frühere Zuwanderungen im Vergleich gegenwärtiger Zuwanderungen seitens der IP beschrieben. Dies können Erinnerungen an eigens gemachte Erfahrungen und/oder Erzählungen über vergangenen Umgang mit Migration sein. Dabei wird herausgearbeitet, ob die Verantwortungsteilung zu den unterschiedlichen Zeiten aus Sicht der IP überhaupt vergleichbar ist und welche Gründe angeführt werden.

**Anwendung:** „Ich kann heute nicht mehr sagen, ob es auch, wie das zum Beispiel wie das bei den Flüchtlingen heute der Fall ist, dass sich einzelne Personen um ganz bestimmte Familien gekümmert haben. Das weiß ich nicht, wie das da war.“ (PV1: Abs. 2)

**Abgrenzung:** Kategorie wird verwendet, wenn Erinnerungen und Vergleiche beschrieben werden aber nicht, wenn diese mit einer Bedeutung und damit mit Relevanz versehen werden, dann wären es Erfahrungen.

### 7.2 Bedeutung und Dimensionen von Erfahrungen

Es werden Textstellen codiert, in denen IP beschreiben welche Bedeutung Erfahrungen für die Gegenwart der Verantwortungsteilung haben und was sie beinhalten. Wenn eine Wirkung von Erfahrungen beschrieben wird, dann wird die Textstelle zu Wirkung von Erfahrungen sortiert.

#### 7.2.1 Bedeutung Erfahrungen: Haltung/Kultur

**Inhalt:** Es werden Textstellen codiert, die aus Sicht der IP beschreiben, wie Erfahrungen auf die Zusammenarbeit der Akteure im Umgang mit Migration wirken. Dies können z.B. Regelungsstrukturen, Beziehungsnetzwerke o.Ä. sein

**Anwendung I:** „Wir haben damit gute Erfahrungen gesammelt. Wir haben nicht nur eine menschliche, eine christliche Verantwortung für diese Menschen, sondern wir können doch beweisen, dass das eine tolle Entwicklung nehmen kann.“ (PV1: Abs. 54)

**Abgrenzung:** Abgegrenzt wird die Bedeutung von Erfahrungswissen für die Zusammenarbeit gegenüber der Bedeutung für die individuellen Arbeitsbereiche und für die Tätigkeiten innerhalb der Organisation.

#### 7.2.2 Bedeutung Erfahrung: frühere Zusammenarbeit von Organisationen



**Inhalt:** Es werden Textstellen codiert, die aus Sicht der IP beschreiben, welche Bedeutung Erfahrungen aus der früheren Zusammenarbeit der Institutionen im Umgang mit Migration haben.

**Anwendung:** „Der Sozialamtsleiter hatte gewechselt, der kannte meinen Namen gar nicht. Als ich- Ich habe da angerufen, das ist die Situation, wenn Sie Hilfe brauchen, lassen Sie mich das wissen. Ja in welcher Form denn. Ja, also der war eher ein bisschen-. Er kannte mich auch nicht. Gut. Wenn ich dann angefragt habe, gab es dann die Unterstützung (ZG3, Abs. 249)

**Abgrenzung:** Abgegrenzt wird die Bedeutung von Erfahrungswissen für die einzelnen Institutionen gegenüber der Bedeutung für Zusammenarbeit und individuelle Arbeitsbereiche.

### 7.2.3 Bedeutung Erfahrungen: Organisation

**Inhalt:** Es werden Textstellen codiert, die aus Sicht der IP beschreiben, welche Bedeutung Erfahrungen innerhalb der einzelnen Institutionen im Umgang mit Migration haben.

**Anwendung:** "Wir haben überhaupt keine Strukturen gehabt, deshalb mussten wir ja auch so schnell reagieren. Wir haben aus mehreren Fachbereichen zusammengezogen" (PV1: Abs. 36)

**Abgrenzung:** Abgegrenzt wird die Bedeutung von Erfahrungswissen für die einzelnen Institutionen gegenüber der Bedeutung für Zusammenarbeit und individuelle Arbeitsbereiche.

### 7.2.4 Bedeutung Erfahrungen: Individuum

**Inhalt:** Es werden Textstellen codiert, die aus Sicht der IP beschreiben, welche Bedeutung Erfahrungen für die individuelle Arbeit des IP im Umgang mit Migration haben. Eigene Erfahrungen können aus "eigener Migrationserfahrung aus früherem Ehrenamt aus früherem Hauptamt stammen.

**Anwendung:** „Dazu kommt auch, dass ich selbst auch Flüchtling bin und ich weiß genau, wo die Probleme sind und was man braucht am Anfang." (PV2: Abs. 12)

**Abgrenzung:** Abgegrenzt wird die Bedeutung von individuellem Erfahrungswissen für die individuellen Arbeitsbereiche gegenüber der Bedeutung für Zusammenarbeit und die Arbeit innerhalb von Institutionen.

## 7.3 Austausch und Weitergabe von Wissen

**Inhalt:** Textstellen die beschreiben, wie sich über Erfahrungen ausgetauscht wurde.

**Anwendung:** "Wir schreiben das in unser Protokoll auf nach jedem Treffen" (PV2: Abs. 134)

**Abgrenzung:** Es geht um den Austausch von Erfahrungen und mögliche Formate für diesen. Wie dieser dann wirkt ist Inhalt der nächsten Kategorie.

## 7.4 Auswirkung von Erfahrungen

Auch diese Kategorie dient als Überschrift die Codes sind den Unterkategorien zugeordnet. Es wird gegenüber der Bedeutung nun seitens der IP über die Wirkung der früheren individuellen oder kollektiven Erfahrungen auf die gegenwärtige Zusammenarbeit gesprochen. Können auch Veränderungen sein

### 7.4.1 keine Wirkung

**Inhalt:** Es wird beschrieben, dass aus Sicht der IP Erfahrungen keine Wirkung auf die gegenwärtige Zusammenarbeit haben.

**Anwendung:** "Nö, das war irgendwie eine völlig neue Aufgabe " (PV 1: Abs. 44)

**Abgrenzung:** Zu Wirkungen von Erfahrungen auf unterschiedlichen Ebenen.

### 7.4.2 Auswirkung von Erfahrungen auf Einstellungen

**Inhalt:** Wenn beschrieben wird, dass Zuwanderung auf die Einstellung der beteiligten Akteur\*innen oder die Bevölkerung hat.

**Anwendung:** „Meine ich, dass das schon Einfluss hat, dass man eigentlich nicht-, so dass man Fremde gekannt hat. Ich sage jetzt mal so, dass es nichts Neues war, jemand Fremden zu sehen" (ZG4: Abs. 66).

**Abgrenzung:** grenzt sich zu den anderen Unterkategorien ab.

#### 7.4.3 intraorganisational: Zusammenarbeit

**Inhalt:** Wenn beschrieben wird, dass Erfahrungen mit vergangener Zuwanderung Einfluss auf die gegenwärtige Zusammenarbeit haben.

**Anwendung:** "Das Bewusstsein über Notwendigkeit der Zusammenarbeit kam aus Spätaussiedlerzuwanderung" (ZG1: Abs. 10)

**Abgrenzung:** grenzt sich zu den anderen Unterkategorien ab.

#### 7.4.4 Wirkung innerhalb von Organisationen

**Inhalt:** Wenn beschrieben wird, dass Erfahrungen mit Zuwanderung Einfluss auf die Arbeit innerhalb von Institutionen haben.

**Anwendung:** „Ja. Es wiederholt sich. Das Prinzip bleibt gleich. Egal, ob es eine größere Anzahl Flüchtlinge ist oder eine größere Anzahl von Aussiedlern oder von Soldaten. Also der Verlauf und der grundsätzliche Gedanke ist ähnlich. Und ich denke das Werkzeug auch." (WFV 2: Abs. 88)

**Abgrenzung:** grenzt sich zu den anderen Unterkategorien ab.

#### 7.4.5 Wirkung Individuen

**Inhalt:** Wenn beschrieben wird, dass Erfahrungen mit Zuwanderung Einfluss auf die individuelle Arbeit haben.

**Anwendung I:** gegenwärtiger Lernprozess "Also mit Ehrenamtlichen arbeiten wir nicht. Das war für uns und auch für mich, weil ich ja im Willkommensbüro auch mitgearbeitet habe, relativ neu. Also ich kannte es von anderen Vereinen aber eben nicht von der Arbeit. Und die Ehrenamtstreffen fanden immer hier (A+W) statt, weil wir von den Räumlichkeiten das am einfachsten war. Und das hat kein Problem gegeben, da musste ich einfach nur lernen." (BT1: Abs. 34)

**Abgrenzung:** grenzt sich zu den anderen Unterkategorien ab.

## Wissenschaftlicher Werdegang

### Ausbildung:

- 04/2017 – 07/2021 Kooperative Promotion an der der Universität Vechta sowie der Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim/Holzminden/Göttingen (HAWK)
- Thema der Dissertation: Einfluss von Erfahrungen auf kommunale Verantwortungsübernahme im Umgang mit internationaler Migration im Dorf - Eine empirische Betrachtung für den Zeitraum ab dem Jahr 1945
  - Qualitatives Forschungsdesign mit Dokumentenanalyse und Expert\*inneninterviews am Beispiel der niedersächsischen Untersuchungsgemeinde Sögel
  - Promotionskolleg: „Dörfer in Verantwortung – Chancengerechtigkeit in ländlichen Räumen sichern“
  - Betreuung: apl. Prof. Dr. Karl Martin Born von der Universität Vechta und Prof. Dr. Ulrich Harteisen von der HAWK Hildesheim/ Holzminden/ Göttingen, Fakultät Ressourcenmanagement in Göttingen
  - Einreichung zur Begutachtung im August 2021
- 09/2014 – 08/2016 Master-Studium: Regionalmanagement und Wirtschaftsförderung an HAWK Hildesheim/ Holzminden/ Göttingen, Fakultät Ressourcenmanagement in Göttingen
- Abschluss: Master of Arts (Note 2,0)
  - Thema der Abschlussarbeit: Migrant\_innenselbstorganisationen als Akteure gesellschaftlicher Teilhabe. Untersuchung am Beispiel der Stadt Goslar. (Note 1,7)
- 10/2011 – 10/2014 Bachelor-Studium: Umweltsicherung an der Universität Hildesheim
- Polyvalenter 2-fächer Bachelor:
  - Abschluss: Bachelor of Science (Note 2,1)
  - Thema der Abschlussarbeit: Gestaltung von Grünanlagen in benachteiligten Stadtquartieren. Welchen Beitrag leisten Stadtteilnetzwerke aus privaten und öffentlichen Akteuren? (Note 1,3)
- 8/2003 – 7/2009 Gymnasium Ricarda-Huch-Schule, Hannover
- Abschluss: Abitur (3,3)
  - Leistungskurse Geschichte, Politik, Deutsch

**Wissenschaftliche Publikationen:**

Becker, Cheng, Galle et al. (2018): „Dörfer in Verantwortung – Chancengerechtigkeit in ländlichen Räumen sichern“ in Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie: ZAA 66 (2018).