

Governance von Integration.
Ein wissenschaftliches Tool als Beitrag
zur Grundlagenforschung am Beispiel der
Stadt Weiden i.d.OPf.

DISSERTATION

zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Naturwissenschaften (Dr. rer. nat.)
an der Fakultät für Biologie, Chemie und Geowissenschaften
der Universität Bayreuth

vorgelegt von

Fabian Liedl

aus Kaltenbrunn

Bayreuth, 2020

Die vorliegende Arbeit wurde in der Zeit von September 2017 bis August 2020 in Bayreuth an der Professur für Politische Geographie unter Betreuung von Herrn Professor Dr. Martin Doevenspeck angefertigt.

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät für Biologie, Chemie und Geowissenschaften der Universität Bayreuth genehmigten Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Naturwissenschaften (Dr. rer. nat.).

Dissertation eingereicht am: 28.09.2020

Zulassung durch die Promotionskommission: 07.10.2020

Wissenschaftliches Kolloquium: 04.03.2021

Amtierender Dekan: Prof. Dr. Matthias Breuning

Prüfungsausschuss:

Prof. Dr. Martin Doevenspeck	(Gutachter)
Prof. Dr. Eberhard Rothfuß	(Gutachter)
Prof. Dr. Matthew Hannah	(Vorsitz)
Prof. Dr. Manfred Miosga	

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	I
Tabellenverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	III
1. Einleitung	1
1.1. Problemstellung und Relevanz.....	1
1.2. Verortung des Themas in der Governance- und Integrationsforschung	7
1.3. Ziele und Aufbau der Arbeit	15
1.4. Untersuchungsgebiet	17
2. Theoretische Grundlagen zur Entwicklung eines wissenschaftlichen Tools	21
2.1. Governance-Elemente	25
2.2. Governance-Modi	27
2.3. Governance-Ordnungen	31
2.4. Multi-Level-Governance.....	37
2.5. Macht und Einflussnahme.....	39
2.6. Wandel von Governance und Governability.....	45
2.7. Kategorienentwicklung für das wissenschaftliche Tool	51
2.8. Kritik am Governance-Ansatz.....	58
3. Methodik	61
3.1. Abduktive Vorgehensweise	61
3.2. Der Forschungsprozess	63
3.2.1. Phase 1: Notwendigkeit und Relevanz eines wissenschaftlichen Tools	63
3.2.2. Phase 2: Entwicklung und Anwendung des wissenschaftlichen Tools.....	66
4. Die Anwendung des wissenschaftlichen Tools: Governance von Integration	70
4.1. Staatliche Steuerung zwischen Zwang und Kalkül	70
4.1.1. Politischer, administrativer und rechtlicher Rahmen	70
4.1.2. Gesellschaftlicher Rahmen.....	78
4.1.3. Situation in Weiden.....	79
4.1.4. Governance-Analyse	80
4.1.4.1. Akteure und Akteurskonstellationen.....	80
4.1.4.2. Mehr-Ebenen-System.....	82
4.1.4.3. Verfügungsrechte und Strukturen	84
4.1.4.4. Images	85
4.1.4.5. Instrumente.....	88
4.1.4.6. Macht und Einflussnahme.....	89
4.1.4.7. Good Governance.....	92

4.2.	Zwischen Steuerungsoptimismus und befürchteten Kontrollverlust.....	94
4.2.1.	Politischer, administrativer und rechtlicher Rahmen	94
4.2.2.	Gesellschaftlicher Rahmen.....	97
4.2.3.	Situation in Weiden.....	98
4.2.4.	Governance-Analyse	100
4.2.4.1.	Akteure und Akteurskonstellationen.....	100
4.2.4.2.	Mehr-Ebenen-System.....	101
4.2.4.3.	Verfügungsrechte und Strukturen	103
4.2.4.4.	Images	105
4.2.4.5.	Instrumente.....	107
4.2.4.6.	Macht und Einflussnahme.....	108
4.2.4.7.	Good Governance.....	111
4.3.	Der „Verlust“ der staatlichen Steuerungsfähigkeit und die Phase der	
	„Asylhysterie“.....	113
4.3.1.	Politischer, administrativer und rechtlicher Rahmen	113
4.3.1.	Gesellschaftlicher Rahmen.....	117
4.3.2.	Situation in Weiden.....	120
4.3.3.	Governance-Analyse	121
4.3.3.1.	Akteure und Akteurskonstellationen.....	121
4.3.3.2.	Mehr-Ebenen-System.....	122
4.3.3.3.	Verfügungsrechte und Strukturen	124
4.3.3.4.	Images	126
4.3.3.5.	Instrumente.....	129
4.3.3.6.	Macht und Einflussnahme.....	131
4.3.3.7.	Good Governance.....	135
4.4.	Deutschland wird Einwanderungsland und neue Formen des Regierens	137
4.4.1.	Politischer, administrativer und rechtlicher Rahmen	137
4.4.2.	Gesellschaftlicher Rahmen.....	140
4.4.3.	Situation in Weiden.....	143
4.4.4.	Governance-Analyse	145
4.4.4.1.	Akteure und Akteurskonstellationen.....	145
4.4.4.2.	Mehr-Ebenen-System.....	147
4.4.4.3.	Verfügungsrechte und Strukturen	148
4.4.4.4.	Images	152
4.4.4.5.	Instrumente.....	155
4.4.4.6.	Macht und Einflussnahme.....	157
4.4.4.7.	Good Governance.....	161
4.5.	Die „Flüchtlingskrise“, die „Festung Europa“ und „Wir schaffen das!“	164
4.5.1.	Politischer, administrativer und rechtlicher Rahmen	164
4.5.2.	Gesellschaftlicher Rahmen.....	169
4.5.3.	Situation in Weiden.....	175
4.5.4.	Governance-Analyse	183
4.5.4.1.	Akteure und Akteurskonstellationen.....	183
4.5.4.2.	Mehr-Ebenen-System.....	191
4.5.4.3.	Verfügungsrechte und Strukturen	195

4.5.4.4. Images	200
4.5.4.5. Instrumente.....	204
4.5.4.6. Macht und Einflussnahme.....	210
4.5.4.7. Good Governance.....	214
5. Zusammenfassung und Abstraktion der Ergebnisse	219
5.1. Politische, rechtliche und gesellschaftliche Dynamiken zwischen 1945 und 2017.	219
5.2. Entwicklungen in Weiden i.d.OPf. zwischen 1945 und 2017.....	227
5.3. Wandlungsdynamiken und Einflussfaktoren der Integrationspolitik.....	232
5.4. Reflexion und Fazit	235
5.5. Desiderata.....	238
Zusammenfassung.....	240
Summary	242
Literaturverzeichnis.....	244
Quellenverzeichnis Online-Archiv „Onetz“	280
Anhang	295
Anhang A: Mitschrift Stadtarchiv Weiden i.d.OPf.	295
Anhang B: Leitfaden für die explorative Untersuchung	298
(Eidesstattliche) Versicherungen und Erklärungen.....	300

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zu- und Auswanderung von Deutschen und Ausländern über die Außengrenzen Deutschlands 1954-2012	2
Abbildung 2: Sinn und Funktionsweise des wissenschaftlichen Tools	6
Abbildung 3: Der bayerisch-tschechische Grenzraum.....	19
Abbildung 4: Das Interaktionsmodell nach KOOIMAN.....	22
Abbildung 5: Akteurszentrierter Institutionalismus.....	23
Abbildung 6: Operationalisierung von Governance	25
Abbildung 7: Die Governance-Modi Markt, Hierarchie und Netzwerke im Vergleich	28
Abbildung 8: Typen von Governance-Arrangements nach HOWLETT und RAMESH.....	33
Abbildung 9: Die deutsche Migrations- und Asylpolitik im Mehr-Ebenen-System	38
Abbildung 10: Analytisches Modell zur Bewertung politischen Einflusses.....	43
Abbildung 11: Der Policy-Zyklus.....	45
Abbildung 12: Modell zur Analyse von Wandel von Governance und Governability.....	47
Abbildung 13: Gesellschaftlicher Wandlungsprozess unter Einbezug der Strukturierungstheorie.....	49
Abbildung 14: Übersicht des Zusammenhangs von Lern- und Governance-Ordnungen.....	51
Abbildung 15: Aggregierte, kollektive und korporative Akteure	53
Abbildung 16: Überblick über den Forschungsprozess und die Erhebungsmethoden	63
Abbildung 17: Zuwanderungsentwicklung von Asylsuchenden und (Spät-)Aussiedlern zwischen 1953 und 2011 in Deutschland	115
Abbildung 18: Ablehnung von Fremden in Deutschland im Jahr 1996 in Prozent	119
Abbildung 19: Entwicklung der Zuwanderung von Asylbewerbern und Aussiedlern in der BRD von 1986 bis 1990	121
Abbildung 20: Sorgenniveau von Personen ohne Migrationshintergrund über Zuwanderung in Prozent.....	141
Abbildung 21: Asylanträge beim BAMF von 1990 bis 2015 in Tausend	167
Abbildung 22: Entwicklung der Teilnehmerzahlen bei PEGIDA und den parallelen Gegendemonstrationen in Dresden zwischen Oktober 2014 und Juni 2015	170
Abbildung 23: Entwicklung rassistischer, antisemitischer und islamfeindlicher Positionierungen zwischen 2003 und 2011 in Deutschland in Prozent	171
Abbildung 24: Entwicklung rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung zwischen 2002 und 2018/2019 in Prozent	172
Abbildung 25: Entwicklung der Zustimmung zu den Elementen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit von 2002 bis 2018/2019 in Prozent.....	172

Abbildung 26: Segmente der Einstellung gegenüber (Flucht-)Migranten im Jahr 2017 in Prozent (n=2.002)	174
Abbildung 27: Anzahl und rechtlicher Status von Migranten in Weiden zwischen 2011 und 2017	183
Abbildung 28: Zweitstimmenanteil der AfD bei der Bundestagswahl 2017 nach Bundesländern in Prozent	193
Abbildung 29: Entwicklungen von Steuerung zu Governance von Integration zwischen 1945 und 2017 innerhalb des Mehr-Ebenen-Systems	233

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Typen von Macht nach FRENCH und RAVEN	41
Tabelle 2: Überblick über die besuchten Veranstaltungen	64

Abkürzungsverzeichnis

%	Prozent
ABZ	Alliierte Besatzungszone
AK Asyl	Arbeitskreis Asyl
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZI	Akteurszentrierter Institutionalismus
BAGIV	Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände e. V.
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BFZ	Berufliches Fortbildungszentrum
BHE	Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BVFG	Bundesvertriebenengesetz
DIK	Deutsche Islamkonferenz
DITIB	Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion
DÜ	Dubliner Übereinkommen
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EQ	Einstiegsqualifizierung
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FOS/BOS	Fachoberschule/Berufsschule
GB	Gesamtdeutscher Block
GEAS	Gemeinsames Europäische Asylsystem
HKG	Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung
HWK	Handwerkskammer
IHK	Industrie- und Handelskammer
IRD	Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OTH	Ostbayerische Technische Hochschule

PEGIDA	Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes
PPP	Public-Private-Partnership
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
UKZ	Unabhängige Kommission Zuwanderung
UMF	Unbegleiteter minderjähriger Flüchtling
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge
VHS	Volkshochschule
VIKZ	Verband der Islamischen Kulturzentren
ZDM	Zentralrat der Muslime

1. Einleitung

Wenngleich Fluchtmigration an sich kein neues Phänomen darstellt, erfuhren die Themen „Flucht“ und „der richtige Umgang mit Flüchtlingen“ im Rahmen der sogenannten „Flüchtlingskrise“ und der diesbezüglich hohen Zuwanderungsraten um das Jahr 2015 enorme Aufmerksamkeit in politischen, gesellschaftlichen, aber auch akademischen Debatten (KLEIST 2017: 2). Begleitet wurden zugehörige Diskussionen von zahlreichen Kontroversen in der medialen Berichterstattung gleichwie in der deutschen und europäischen Politik. Nicht einmal der signifikante Rückgang neu ankommender Fluchtmigranten¹ seit dem Jahr 2016 vermochte Diskussionen zu entschärfen (PICKEL/RÖDER/BLÄTTE 2018: 1ff.). Gleichzeitig hatten Fragestellungen rund um Migration, Flucht, Asyl und Integration in der Wissenschaft über verschiedenste Fachbereiche hinweg Hochkonjunktur. Dies stellt allerdings kein ungewöhnliches Phänomen dar. So verweisen KLEIST ET AL. darauf, dass gerade die deutsche Flucht- und Flüchtlingsforschung ein interdisziplinäres Themengebiet sei und dass zugehörige Forschungsaktivitäten im Zusammenhang mit der politischen und gesellschaftlichen Relevanz seit jeher phasenweise anstiegen oder aber kaum unternommen wurden. Mit Blick auf die „Flüchtlingskrise“ konnten KLEIST ET AL. zwischen 2011 und 2016 außerdem eine Verzehnfachung, zwischen 2014 und 2016 eine weitere Verdreifachung begonnener Forschungsprojekte zum Themenkomplex Flucht identifizieren. Gerade zur Anfangszeit der „Flüchtlingskrise“ sollte der Bedarf an Wissen in der Gesellschaft durch vielfältige kurzfristige Forschungsaktivitäten befriedigt werden (2019: 7). Dies führte wiederum dazu, dass sich wissenschaftliche Untersuchungen stark an tagespolitischen Themen orientierten, sich insbesondere in der Flucht-, aber auch Integrationsforschung kaum nachhaltige Strukturen herausbilden konnten und das in einer Vielzahl an Einzelfallstudien gesammelte Wissen meist kontextlos und wenig systematisiert veröffentlicht wurde.

1.1. Problemstellung und Relevanz

Mit Blick auf das Migrationsgeschehen in Deutschland kann festgestellt werden, dass seit der Nachkriegszeit nicht nur diverse Phasen hoher Zuwanderungszahlen, sondern ebenso ein allgemein positiver Wanderungssaldo von Deutschen und Ausländern zu verzeichnen waren (GANS/SCHLÖMER 2014: 131; SAUER/BRINKMANN 2016: 1). Wie in Abbildung 1 ersichtlich wird, wandelte sich die Migrationsdynamik stets im Zusammenhang mit den politischen Rahmenbedingungen. Während in früheren Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg Vertriebene aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, DDR-Übersiedler, sowie im Rahmen des „Wirtschaftswunders“ bis zum Jahr 1973 sogenannte „Gastarbeiter“ die Hauptzuwanderungsgruppen nach Deutschland darstellten, folgte nach vielfachen Bestrebungen politischer Akteure, das Migrationsgeschehen zu steuern, sowohl eine zunehmende Ausdifferenzierung der Herkunftsländer von Zuwanderern, als auch ein Bedeutungswandel hinsichtlich willkommener und weniger

¹ Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit auf eine genderneutrale Sprache verzichtet und nur die männliche Form verwendet. Es sind stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint.

willkommener Zuwanderungsgruppen (BUTTERWEGE 2005; GANS/SCHLÖMER 2014: 129; HOESCH 2018: 221ff.). Als bedeutender Faktor für das internationale Migrationsgeschehen sind seit jeher kriegerische Konflikte zu nennen. Dies verdeutlicht sich anhand gestiegener Asylbewerberzahlen beispielsweise im Rahmen der Auseinandersetzungen im früheren Jugoslawien Ende der 1980er Jahre oder in jüngster Vergangenheit durch den Krieg in Syrien (HECKMANN 2015: 36ff.). In Deutschland war im Jahr 2016 mit 745.545 Asylanträgen ein bis dato unerreichter Höchststand zu verzeichnen (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2020). Analog zur Migrationsdynamik erhielten auch im wissenschaftlichen Diskurs die Themen Flucht und Asyl wieder verstärkt Einzug. Während beispielsweise um das Jahr 1970 ein Tiefpunkt dieser Themen in deutschsprachigen Publikationen festzustellen war, identifizierten KLEIST ET AL. in den Folgejahren einen rasanten Anstieg, der um das Jahr 1995 schließlich seinen damaligen Höhepunkt erreichte (2019: 7f.).

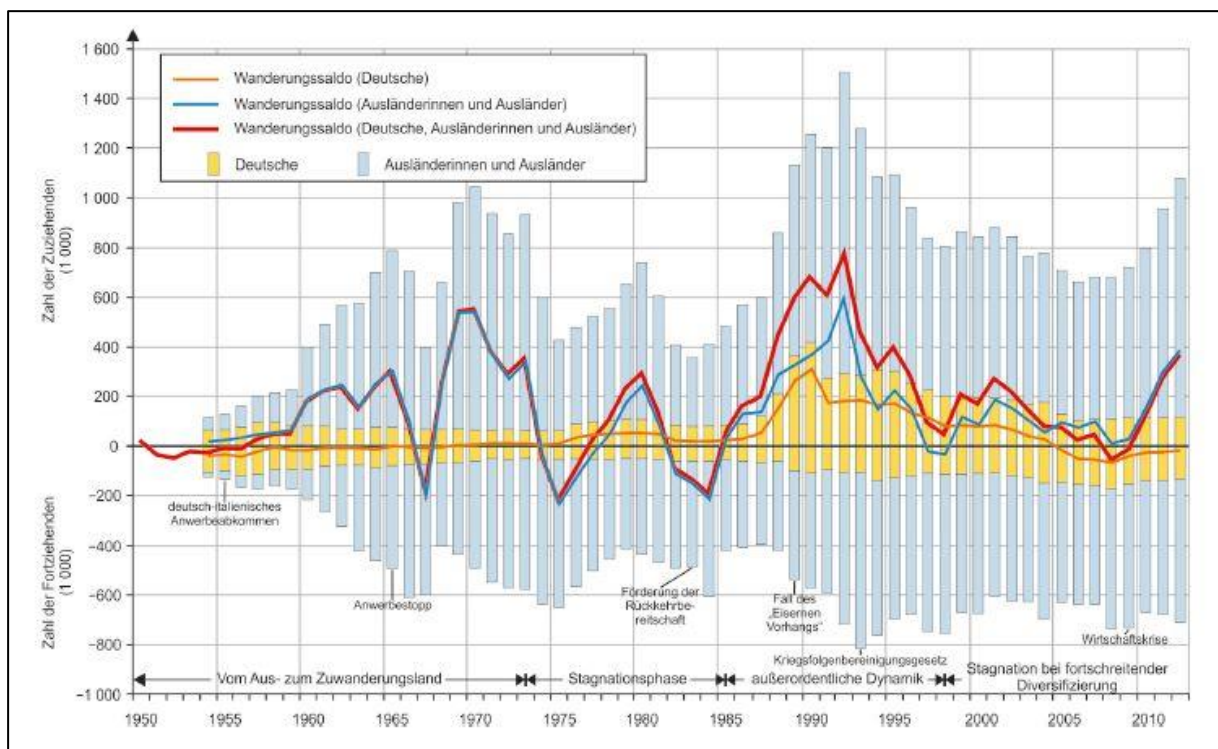


Abbildung 1: Zu- und Auswanderung von Deutschen und Ausländern über die Außen Grenzen Deutschlands 1954-2012

Quelle: GANS/SCHLÖMER 2014: 131

Die jüngsten Zuwanderungs- und Asylantragszahlen haben überdies dazu geführt, dass verstärkt Debatten um Migration und Integration zwischen humanitärer Verpflichtung und oftmals propagierter „gesellschaftsverträglicher“, zumindest aber restriktiver Steuerung entflammten (PICKEL/RÖDER/BLÄTTE 2018: 2). Die bundesweite Präsenz dieses Themas war nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass im Zuge der quotenbasierten Verteilung von Fluchtmigranten auf Basis des Königsteiner Schlüssels neben den seit jeher bevorzugten Migrationszielen der

Ballungsräume verstärkt auch ländliche Kommunen direkt von den Auswirkungen der Zuwanderung betroffen waren. In ganz Deutschland standen (und stehen) diese vor der Herausforderung, lokalspezifische Integrationsmaßnahmen zu entwickeln und existierende Strukturen anzupassen (SCHADER STIFTUNG 2010). Es sei bereits jetzt darauf verwiesen, dass es den *einen* ländlichen Raum in der Realität nicht gibt. Vielmehr unterscheiden sich ländliche „Kommunen [...] hinsichtlich ihrer Lage im Raum (sehr peripher bis sehr zentral), hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Prosperität (dynamisch bis schrumpfend) und den vorhandenen Arbeitsplatz- und Ausbildungsangeboten, ihrer Stellung im kommunalpolitischen Gefüge zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Städten und ihrer sozialhistorischen Prägung, kulturellen Gewohnheiten sowie der mehr oder weniger vorhandenen Zuwanderungsgeschichte“ (ZIMMER-HEGMANN/LIEBMANN 2010: 12). In einem breiteren Verständnis umfasst der ländliche Raum all diejenigen Gebiete, die nicht zum urbanen Raum gehören (FRANZEN ET AL. 2008: 1). Entsprechend heterogen und vielfältig gestaltet sich deutschlandweit die lokale Integrationspraxis in den einzelnen Kommunen. Allerdings sind die vielen Möglichkeiten und Herausforderungen in der Integrationsarbeit abseits der zahlreichen Fallstudien bislang nur unzureichend systematisch aufgearbeitet worden. Zwar sind sich Experten aus Wissenschaft und Praxis einig, dass Kommunen jeweils über eine eigene Migrations- und Integrationshistorie sowie über lokalspezifische Erfahrungen verfügen. Allerdings fehlt es in der Literatur an umfassendem Wissen darüber, „wie sich diese aus praktischer Erfahrung resultierenden Handlungspraktiken lokal je unterschiedlich herausgebildet haben, wie sie organisatorisch ausgestaltet sind, wie ihre Leistungsfähigkeit beschaffen ist, worin ihre Grenzen liegen und wie aktuelle Versuche des Aufbaus eines kommunalen Integrationsmanagements daran anschließen können“ (BOMMES 2018: 104).

Gegenüber einzelnen, in der wissenschaftlichen Literatur betrachteten Handlungsfeldern, wie Wohnungs-, Arbeits- und Bildungsmarkt, ist eine gesamtheitliche Betrachtung von Steuerungsstrukturen in der kommunalen Integrationspraxis unter Einbezug hierfür maßgeblich relevanter Akteurs- und Einflusskonstellationen bislang weitgehend ausgeblieben. Darüber hinaus lassen sich aus den bisherigen zeit- und themenbezogenen Fallstudien zwar zahlreiche Lösungsansätze ableiten, unter Rückbezug auf die Bedeutung des lokalen Kontextes und die Wechselwirkungen im politisch-administrativen Mehr-Ebenen-System braucht es allerdings einer umfassenderen Analyse, um abstrahierend darzulegen, inwiefern sich Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Integration auf kommunaler Ebene im Laufe der Zeit entwickelt haben. Diese Vielfalt kann nicht durch einzelne spezifische Fallstudien oder Best-Practice Beispiele erklärt werden. Sie müssen vielmehr innerhalb eines dynamischen, politischen und rechtlichen Rahmens sowie unter Einbezug administrativer Mehr-Ebenen-Verflechtungen und ökonomischer, sozialer als auch migrationshistorischer Aspekte kontextualisiert werden (vgl. dazu HÖRISCH 2018: 783ff; PICKEL/RÖDER/BLÄTTE 2018: 6; SCHAMMANN 2017: 76). Dieser „Idealzustand“ wissenschaftlicher Untersuchungen scheint auf den ersten Blick allerdings wenig umsetzbar zu sein. Zu groß droht der dafür notwendige Aufwand zu werden, zu umfangreich und komplex sind die Faktoren und Zusammenhänge gerade im Themenfeld von Integration. Ein einfaches Hinnehmen und ein gewisses Resignieren ob dieses unbefriedigenden Zwiespalts zwischen Forschungsaufwand und Wissensgenerierung erfordert aber neue Denkansätze und innovative Lösungsversuche für Veränderungen – zumindest aber einen Impuls, um eben dieses Dilemma langfristig zu überwinden. Dahingehend drängen sich zwei Hauptaspekte auf, die für dieses Unterfangen nicht

nur voraussetzungsvoll, sondern gleichzeitig auf lange Sicht zu berücksichtigen sind: die Gewährleistung einer einfachen, verständlichen, strukturierten, übertragbaren und intuitiv anwendbaren Systematisierung von Wissen zum einen, sowie der sich hieraus ableitende Beitrag für eine Weiterentwicklung der (deutschsprachigen) Grundlagenforschung im Bereich von Integration zum anderen.

Die Anforderungen des ersten Aspekts führen fast unweigerlich zur bildhaften Vorstellung einer Blaupause bzw. eines Baukastens, die bzw. der für verschiedenste Untersuchungen zu Hilfe genommen werden kann und gleichzeitig auf einer fundierten theoretisch-konzeptionellen Basis aufbaut. Gesucht wird ein Instrument, welches anwenderfreundlich und vielseitig einsetzbar sowie für einzelne wissenschaftliche Untersuchungen und für die Fortentwicklung bestehender oder gar für die Etablierung neuer theoretischer Ansätze geeignet ist: ein *wissenschaftliches Tool*. Dabei wird nicht die Entwicklung eines konkreten Werkzeugs oder eines Computer-Programms angestrebt, in das umfangreiches, vielfältiges Datenmaterial eingegeben wird, um hieraus vollautomatisch, gegebenenfalls unter Eingabe spezifischer Filter- und Ausgabeeoptionen, eine Reihe an Beiträgen oder Vorschlägen zur Kontextualisierung oder gar zur Einbettung von Erkenntnissen in die aktuelle Grundlagenforschung zu generieren. Vielmehr lohnt es sich für das Begriffsverständnis eines Tools dessen teils äußerst unterschiedliche Definitionen einzubeziehen. So kann unter einem Tool laut dem CAMBRIDGE DICTIONARY (o. J.) im engeren Sinne „*a piece of equipment that you use with your hands to make or repair something*“, in einem allgemeineren Verständnis „*something that helps you to do a particular activity*“ oder auch „*[...] anything that helps you to do something you want to do*“ verstanden werden. Explizit wird in diesem Zusammenhang auch das Beispiel eines *research tools* aufgeführt. Ähnliche definitorische Annäherungen sind in COLLINS DICTIONARY (o. J.) auffindbar. Demgemäß kann unter einem Tool „*anything used as a means of performing an operation or achieving an end*“ oder „*a necessary medium for or adjunct to one's profession*“ subsumiert werden. SACK (2010) konzipiert und nutzt den Begriff Tool in seinem Buch „*Geography as a tool for developing the mind: a theory of place-making*“ schließlich auf einer gänzlich abstrakten Ebene.

Den begrifflichen Eingrenzungen folgend, soll „Tool“ in dieser Arbeit sowohl Charakteristika aus einem engeren als auch aus einem breiteren Verständnis kombinieren. Denn grundsätzlich bedarf es zur Systematisierung von Erkenntnissen eines strukturierten, übertragbaren und im Themenbereich von Integration allgemein anwendbaren wissenschaftlichen Instruments, mit welchem beispielsweise Fallstudien in spezifischen Zeitabschnitten kontextualisiert und Forschungsergebnisse gezielt mit denen anderer wissenschaftlicher Untersuchungen verglichen werden können. Dies bietet Potenziale, um möglicherweise bisher unerkannte Zusammenhänge und Wechselwirkungen im Rahmen des kommunalen Integrationsmanagements zu verstehen – was mit den üblichen Best-Practice Beispielen kaum realisierbar scheint. Das hierzu notwendige wissenschaftliche Tool würde damit auf lange Sicht einen bedeutenden Beitrag zur Grundlagenforschung leisten. Sein tatsächlicher Mehrwert hängt allerdings von dessen Gebrauch, Weiterentwicklung und ständiger Aktualisierung ab.

An dieser Stelle gilt es, den oben aufgeführten, zweiten Hauptaspekt der bereits mehrfach erwähnten Grundlagenforschung kurz darzulegen. Forschungsarten können gemäß dem Frascati-Handbuch der OECD allgemein nach „Grundlagenforschung“, „angewandter Forschung“ und „experimenteller Entwicklung“ unterteilt werden (NUSSL 2013: 17; SCHIBANY/GASSLER 2010:

7). Grundlagenforschung definiert die OECD wie folgt: *“Basic research is experimental or theoretical work undertaken primarily to acquire new knowledge of the underlying foundations of phenomena and observable facts, without any particular application or use in view”* (2002: 77). Sie zielt demnach darauf ab, einen aktuellen Wissensstand zu erweitern, ohne dabei spezifische, vorab festgelegte Ergebnisse generieren oder eine praktische Anwendbarkeit garantieren zu wollen (NUISSL 2013: 17; SCHULTHEIß 2011: 15f.). Hieraus resultiert ein relativ breites Verständnis von dem, was unter Grundlagenforschung letztlich subsumiert werden kann (SCHIBANY/GASSLER 2010: 7). Auch hier kann auf Ausführungen der OECD zurückgegriffen werden. Diese unterscheidet zwischen *reiner* und *orientierter Grundlagenforschung*. Erstere dient dem Zweck der Wissensgenerierung, ohne einen Anspruch zu erheben, auf lange Sicht einen bestimmten Mehrwert zu liefern oder praxisorientiert Anwendung zu finden. Zweitere strebt eine Verbreiterung von Wissen an, um ein umfassendes Verständnis für aktuell wahrgenommene oder zukünftig erwartete Herausforderungen und Möglichkeiten zu entwickeln (2002: 78). Zwar verfolgen ebenso die angewandte Forschung und die experimentelle Entwicklung das Ziel, Wissen zu mehren. Jedoch zielt erste auf ein spezifisches Ergebnis ab, zweite versucht Wissen systematisch einzusetzen, um konkrete, neue oder bessere Produkte oder Verfahren zu generieren (NUISSL 2013: 17; SCHIBANY/GASSLER 2010: 8). Im Laufe der Zeit entwickelte sich außerdem ein Kontinuum zwischen Grundlagenforschung und angewandter Forschung heraus, das als „anwendungsorientierte Grundlagenforschung“ oder „*strategic research*“ und „*purposeful basic research*“ bekannt wurde (GLÄSER/MESKE 1996: 38; NUISSL 2013: 17; SCHAUZ 2014: 275).

Allgemein offenbaren die fehlende Konkret- und Zielgerichtetheit der Grundlagenforschung auf den ersten Blick erhebliche Input-Output-Diskrepanzen. So scheinen zugehörige Forschungsvorhaben nur bedingt ein verwertbares Ergebnis oder einen abschätzbaren Effekt vorweisen zu können. Mit Verweis auf die Erläuterungen von SCHIBANY und GASSLER zu Nutzen und Effekten der Grundlagenforschung sowie unter Rückbezug auf die bereits aufgeführte Problemstellung und Relevanz dieser Dissertation muss diesbezüglich betont werden, dass diese Forschungsart in langfristiger Perspektive und losgelöst von (wissenschaftlichen) Konjunkturen begriffen werden muss. Darüber hinaus verweist SCHAUZ auf die Bedeutung der Grundlagenforschung zur Aktualisierung von und Auseinandersetzung mit bestehenden Vorstellungen und Idealen in der Wissenschaft (2014: 274). Dies scheint, wie einleitend dargelegt, umso relevanter, als dass insbesondere während der „Flüchtlingskrise“ massenhaft Studien veröffentlicht wurden, welche Forschungsdesiderata nach Kontextualität, Systematisierung und Theoriebildung nur unzureichend befriedigen konnten. So soll mit dieser Arbeit den Erkenntnissen von SCHAUZ² gefolgt werden, wonach Grundlagenforschung als Anspruch verstanden werden kann, weitere Forschungsvorhaben zu unterstützen – und zwar unabhängig von etwaig erwartbaren wissenschaftlichen Erkenntnisgewinnen oder der gesellschaftlichen Erwartungshaltung gegenüber der Wissenschaft, welche sich insbesondere in der ständigen und unmittelbaren Produktion und Bereitstellung von Wissen niederschlägt (ebd.: 317).

² SCHAUZ hat die Bedeutung und die Entwicklung von Grundlagenforschung im wissenschaftlichen Diskurs in historischer Perspektive analysiert (vgl. dazu SCHAUZ 2014).

Bezugnehmend zu den bisherigen Ausführungen sowie unter Berücksichtigung der Argumentation von STOKES, wonach sich Grundlagenforschung nicht vollständig losgelöst von anwendungsorientierter Forschung entwickeln kann (STOKES 1997; vgl. auch FISCHER/WAIBEL/WECKER 2005: 432), gilt es festzuhalten, dass das angestrebte Ergebnis dieser Arbeit in Form eines wissenschaftlichen Tools nicht als endgültiges Produkt verstanden werden darf. Vielmehr muss es als Konzept zur Systematisierung von Wissen begriffen werden, das erstmals anhand eines konkreten Fallbeispiels (hier: Weiden i.d.OPf.) Anwendung findet. Diese erste Anwendung zielt wiederum darauf ab, unter anderem den Zweck und die Funktionsweise des Tools zu reflektieren und gegebenenfalls erste Verbesserungs- und Weiterentwicklungspotenziale abzuleiten. Es sollen Erkenntnisse zum Nutzen, zu den Potenzialen, aber auch zu möglichen Problemen und der Reichweite ableitbarer Aussagen ermittelt werden. Das bedeutet aber auch, dass dieser erste konzeptionelle Vorstoß gewissermaßen als Experiment zu verstehen ist – wenngleich selbstredend wissenschaftliche Gütekriterien einzuhalten sind. Es ist außerdem anzunehmen, dass sich der eigentliche Mehrwert des Tools erst nach weiteren Anwendungen und konzeptionellen Überarbeitungen entfalten kann. Entsprechend soll mit dieser Arbeit weder das Funktionieren des Tools noch die Übertragbarkeit von Ergebnissen allgemeingültig bewertet werden.

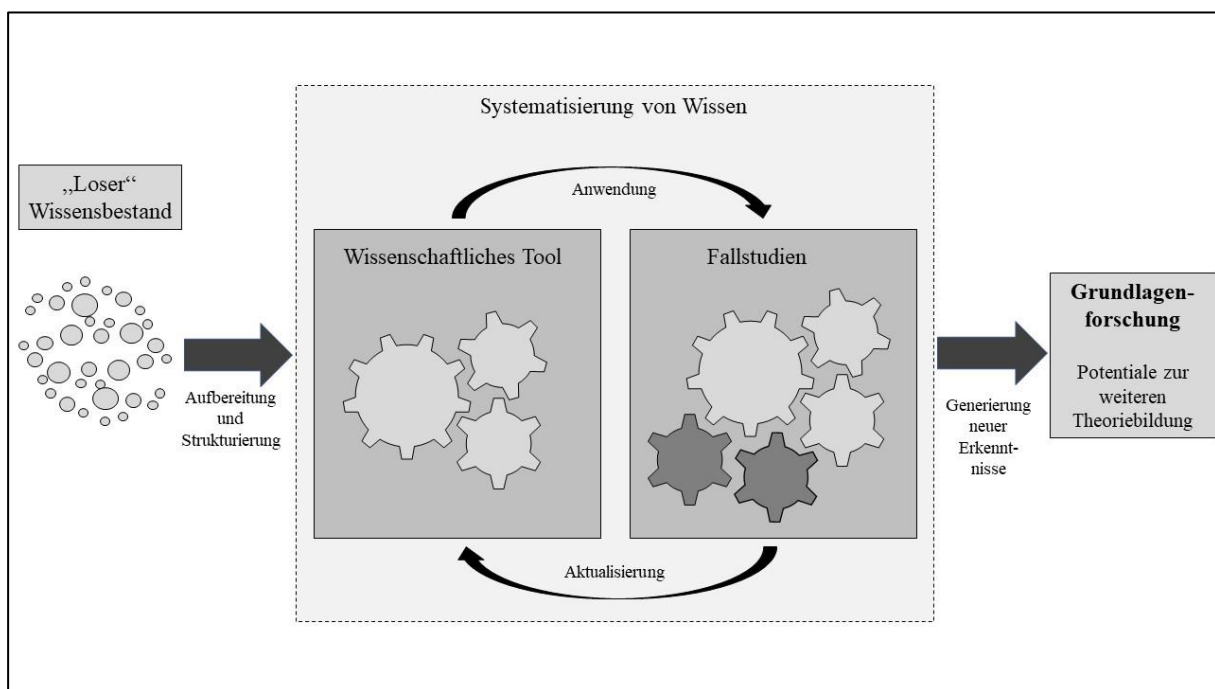


Abbildung 2: Funktionsweise des wissenschaftlichen Tools

Zuletzt sei darauf verwiesen, dass aufgrund des Fokus dieser Arbeit auf der Erarbeitung eines wissenschaftlichen Tools die Frage nach einem hierfür geeigneten Untersuchungsgebiet zur ersten Anwendung eher zweitrangig ist. Dass hierfür exemplarisch die Stadt Weiden i.d.OPf. als Fallstudie ausgewählt wurde, liegt nur bedingt an einer vergleichsweise besonderen Eignung der Kommune im Gegensatz zu anderen Untersuchungsgebieten. Für den Moment soll es daher genügen festzuhalten, dass die Erarbeitung dieser Dissertation im Rahmen des INTERREG-

Projekts „Migration und Integration in der bayerisch-tschechischen Grenzregion: Analyse, Kooperations- und Lösungsstrategien“ erfolgte, welches von 2017 bis 2020 in Kooperation zwischen der Westböhmischen Universität Pilsen und der Universität Bayreuth durchgeführt wird. Im Projekt werden Auswirkungen von Migration analysiert und versucht, Vertreter von akademischen, staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen beiderseits der bayerisch-tschechischen Grenze zu vernetzen. Das Projekt umfasst unter anderem drei aufeinander aufbauende Workshop-Reihen mit Akteuren der Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung. Aus dieser Einbettung der Dissertation in den Projektrahmen heraus lässt sich zunächst der empirische Untersuchungsschwerpunkt im ländlich geprägten bayerisch-tschechischen Grenzraum ableiten. Die Wahl der sich in diesem Raum befindlichen Stadt Weiden i.d.OPf. als Fallstudie ist letztlich darauf zurückzuführen, dass im Zuge des Projekts vielfältige Kooperationen mit lokalen Akteuren zustande gekommen sind und in diesem Zusammenhang ein für die Forschung immens wichtiger früher Netzwerkzugang und permanenter Austausch ermöglicht wurde. Eine weiterführende Begründung und Kontextualisierung zur Wahl der Stadt Weiden erfolgt in Kapitel I.1.4.

1.2. Verortung des Themas in der Governance- und Integrationsforschung

Aufbauend auf den vorausgegangenen Ausführungen und unter Rückbezug auf den Dissertationstitel „Governance von Integration“ soll das Thema nachfolgend in die Governance-Forschung sowie in die Integrationsforschung eingebettet werden. In diesem Rahmen gilt es weiter, Governance und Integration für diese Arbeit jeweils definitorisch zu bestimmen.

Governance-Forschung

Der Governance-Ansatz stellt eine Weiterentwicklung der Steuerungstheorie dar. Seine Relevanz begründet sich aus dem diskursiven Wandel in (westlicher) Wissenschaft und Gesellschaft weg von der Vorstellung von einem starken, hierarchisch übergeordneten Staat (*Government/Governing*) hin zum kooperativen Staatsmodell mit zunehmender gesellschaftlicher Selbstorganisation zur Lösung bestimmter Probleme (*Governance*). Dieser Verlagerungsprozess hat sich in westlichen Demokratien vor allem im Rahmen neoliberaler Zielsetzungen und Diversitätsbestrebungen, einer verringerten Bedeutung staatlicher Gewalt, endogenen Entwicklungsparadigmen sowie einer verbesserten Koordinationsarbeit zur Bewältigung komplexer Problemlagen abgespielt (EVERINGHAM 2012: 229). Bei *Governing* wird eine staats- bzw. akteurszentrierte Perspektive eingenommen, bei der gemäß der hierfür zugrunde liegenden Steuerungstheorie klar nach Steuerungssubjekt und -objekt unterschieden wird. Im Kontext von *Governance* rücken dagegen institutionelle Strukturen der Handlungskoordination und Regeln für soziale Interaktionen in den Fokus (SEIFER 2009: 56).

In der deutschen Soziologie und später in der Politikwissenschaft hat die Auseinandersetzung mit gesellschaftlicher Steuerung durch einen starken Staat seit den 1970er Jahren an Bedeutung gewonnen (MAYNTZ 2006: 11, 2008: 43). Während in der Sozialwissenschaft Steuerung vor

allem auf Basis der Systemtheorie von TALCOTT PARSONS als systemischer, vom Akteurshandeln entkoppelter Prozess verstanden wurde, etablierte sich in der Politikwissenschaft bzw. in der Policy-Forschung trotz gleichfalls systemtheoretischer Ansätze ein akteurszentriertes Verständnis (MAYNTZ 2006: 11ff.). Es lassen sich somit weniger institutionalisierte gesellschaftliche Steuerungs- und Interaktionsprozesse sowie deren Strukturen aus handlungstheoretischer ebenso wie aus systemtheoretischer Perspektive analysieren (FÜRST 2001: 371). Charakteristisch für diesen Wandel ist neben horizontalen Kooperationen und Kompetenzübertragungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der Trend zur verhandlungs- und kommunikationsbasierten Informalisierung der Politik (LAUBENTHAL 2014: 239f.). Insgesamt vollzog sich eine perspektivische Verschiebung vom lenkenden Staat hin zum Modell des kooperativen Staats. Hierbei lösen sich top-down Perspektiven und die Konzentration auf politisch-administrative Akteure hin zur Einbindung von bottom-up Prozessen, im Sinne politischer Mitgestaltung seitens zivilgesellschaftlicher Akteure, auf (BÖRZEL 2008: 118; MAYNTZ 2006: 13f). Diese neue Perspektive führte gleichzeitig zu einer Veränderung der ehemaligen Unterscheidung nach Steuerungssubjekt und -objekt. Im Sinne eines zielgerichteten, intendierten Handelns hängt Steuerung dahingehend von der Steuerungsfähigkeit von Akteuren (Steuerungssubjekt) sowie von der Steuerbarkeit der Adressaten (Steuerungsobjekt) ab (MAYNTZ 1987: 93f., 2006: 12, 2008: 44). Politik bzw. politische Steuerung werden hierbei als Handeln im öffentlichen Interesse und zur Lösung gesellschaftlicher Probleme verstanden (MAYNTZ 2006: 12f.). Dahingehend charakterisiert HEALEY Governance als Prozess zur politischen Steuerung und Bewältigung gemeinsamer Angelegenheiten, bei welchem nicht mehr ausschließlich formelle Regierungsinstitutionen wirken (AARSAETHER/NYSETH 2012: 51; HEALEY 1997: 10). Governance berücksichtigt dabei auch die Verteilung politischer Macht innerhalb der Gesellschaft (BLACKSTOCK ET AL. 2012: 192; RODRIGUEZ-BILLA 2012: 143). Damit einhergehend rückte im wissenschaftlichen Diskurs zunehmend die Frage in den Vordergrund, inwiefern Governance im Sinne von gesellschaftlicher Selbstorganisation überhaupt als legitim und für die effektive Problemlösung als notwendig erachtet werden kann. Die Relevanz dieser Fragestellung verdeutlicht sich auch aufgrund der theoretischen Grundannahme, wonach die Effektivität von Governance weitgehend unabhängig von staatlichem Einfluss sei (KÖTTER 2013: 12).

Im Laufe der Zeit mussten überdies verstärkt die EU-Ebene und globale Strukturen in Steuerungsüberlegungen einbezogen werden, was die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit nationalstaatlichen Steuerungsstrukturen zunehmend komplizierter und komplexer machte (DOSE 2008: 77; MAYNTZ 2006: 13f). So verweist MAYNTZ darauf, dass mit steigender Ebene im politisch-administrativen System (also vom Nationalstaat zur EU-Ebene hin zur globalen Betrachtung) die Governance-Perspektive immer dominanter werde, da im Mehr-Ebenen-System eine zunehmende Dezentralisierung politischer Steuerungsmöglichkeiten stattfände (2006: 13f.). Während *Governance* in der englischsprachigen Forschung vormals das Prozessuale der Politikgestaltung zum Ausdruck brachte und damit weitgehend als *Governing* – also unverändert als hierarchisches Regieren – verstanden wurde, beinhaltet der Governance-Begriff mittlerweile im weitesten Sinne alle wesentlichen Ausprägungen von Handlungskoordinationen. Im engeren Verständnis wird er als Gegenentwurf zu hierarchischer Steuerung herangezogen (HAUS 2008: 95; MAYNTZ 2006: 14f.). Insgesamt verlagerte sich der wissenschaftliche Diskurs im Zeitverlauf von einer akteurszentrierten Steuerungstheorie, hin zu institutionalistischen Governance-Ansätzen, welche die Analyse von Koordinationsstrukturen und deren Wirkungen

mit Akteurshandeln fokussierten (HAUS 2008: 99; MAYNTZ 2006: 14; SCHUPPERT 2006: 375). Eben dieser Einbezug von Wechselwirkungen bedeutet aber auch, dass Akteure in der Governance-Forschung nicht unberücksichtigt bleiben. Im Sinne der Dualität von Struktur und Handeln agieren diese vielmehr innerhalb gegebener Institutionen und entwickeln Strukturen durch ihr Handeln weiter (MAYNTZ 2006: 17). Institutionen wiederum „organisieren Arenen für die soziale Handlungskoordination, teilen Akteuren Kompetenzen und Ressourcen zu, regulieren den Zugang zu politischen Entscheidungsarenen und beeinflussen die Handlungsorientierungen von Akteuren“ (BÖRZEL 2008: 120). Steuerungs- und Governance-Ansätze können sich damit gegenseitig ergänzen, was im Konzept des *Akteurszentrierten Institutionalismus* von SCHARPF und MAYNTZ Anwendung findet³ (MAYNTZ 2006: 17).

Der Governance-Ansatz hat in der Wissenschaft mittlerweile auf vielfältige Art und Weise Anwendung gefunden. Während frühere Konzepte in den Politik- und Sozialwissenschaften vorwiegend problemzentriert ausgerichtet waren, entwickelten sich im Zeitverlauf Perspektiven heraus, die raumbezogen waren und von lokaler (*Local Governance*), regionaler (*Regional Governance*) bis globaler (*Global Governance*) Ebene reichten, Mehr-Ebenen-Verflechtungen berücksichtigten (*Multi-level-Governance*) oder explizit den privaten Sektor einbezogen (*Corporate Governance, Economic Governance, Public-Private-Partnership*). Das Verständnis von Governance wurde damit einhergehend stark aufgefächert und verbreitert (KÖTTER 2013: 11f.; RODRIGUEZ-BILLA 2012: 143; VON LÖWIS 2012: 21). Obwohl – oder gerade weil – das Konzept mittlerweile in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen Anwendung findet, stellt es weder eine eigenständige Theorie dar, noch kann auf eine allgemeingültige Definition von Governance an sich zurückgegriffen werden (BENZ ET AL. 2007: 14). Problematisch am Governance-Begriff scheint außerdem dessen enorme Bandbreite an unterschiedlichen kontextgebundenen Bedeutungen bei gleichzeitigem, nahezu selbstverständlichem Einsatz des Konzepts zur Beschreibung von Steuerungsstrukturen und -dynamiken (MEYER/ELBE 2012: 81). RODRIGUEZ-BILLA identifiziert als grundlegende Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen Disziplinen ein starkes Interesse an Selbstorganisation und organisationsübergreifenden Netzwerken, Grenzverlagerungen zwischen öffentlichen, privaten und freiwilligen Organisationen sowie ein indirektes und unvollkommenes Steuern und Einlenken seitens des Staats (RODRIGUEZ-BILLA 2012: 143). Vereinfacht kann Governance damit als „Koordination zwischen Individuen, Organisationen, gesellschaftlichen Teilsystemen oder Staaten“ verstanden werden (BENZ ET AL. 2007: 14; VON LÖWIS 2012: 24). BENZ konkretisiert Governance anhand folgender Aspekte (BENZ 2004: 23, zit. in KOLHOFF 2018: 134):

- 1) „Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel) kollektiven Akteuren.
- 2) Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Markthierarchie, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen.
- 3) Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).

³ Der Akteurszentrierte Institutionalismus wird in Kapitel 2 genauer erläutert.

- 4) Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt.“

Das zentrale Anliegen des Governance-Ansatzes ist demnach die Analyse von Interdependenzen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie die Identifikation grundlegender Koordinations- und Handlungsschemata zur kollektiven Lösung gesellschaftsrelevanter Herausforderungen (KÖTTER 2013; MAYNTZ 2005). Daraus ergeben sich Möglichkeiten, unsicheren, komplexen Herausforderungen weitaus flexibler und sachbezogener zu begegnen. Je nach Charakteristika der zu bearbeitenden Problemlage folgen hieraus unterschiedliche horizontale und vertikale Steuerungsmodi (BAURIEDL/BAASCH/GÖRG 2015: 30).

Im Kontext der in dieser Arbeit vorgenommenen Fokussierung auf den ländlichen Raum gilt es zu berücksichtigen, dass Governance-Prozesse sowohl zwischen urbanen und ländlichen Gebieten als auch innerhalb des ländlichen Raums selbst unterschiedlich verlaufen (AARSAETHER/NYSETH 2012: 51). Während die OECD die Bedeutung von Governance dahingehend als neues „Paradigma für den ländlichen Raum“ deklariert (BÖCHER/KROTT/TRÄNKNER 2008: 14; OECD 2006), verweisen WOODS ET AL. auf die Heterogenität ländlicher Gesellschaften sowie der vorzufindenden institutionellen Infrastruktur, die gleichermaßen hilfreich oder hinderlich für problemlösungsorientiertes Handeln sein kann (2012: 213). Governance (im ländlichen Raum) stellt einen hochkomplexen Koordinationsprozess dar, der einen angemessenen Bestand lokaler Institutionen zur Aktivierung endogener Entwicklungspotenziale voraussetzt, an welchem aber auch eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt ist, die das zu lösende Problem womöglich unterschiedlich definieren und zudem auf verschiedenen (politischen) Ebenen agieren (NEMES/HIGH/HUZAIR 2012: 99). Nach WOODS ET AL. beeinflussen folgende drei Typen lokaler Institutionen maßgeblich die Leistungsfähigkeit von Governance in ländlichen Gebieten (2012: 213f.):

- **Staatliche und nichtstaatliche Organisationen**

Hierunter fallen Institutionen der Lokal- und Kommunalverwaltung, sowie nichtstaatliche Institutionen wie Industrie- und Handelskammern (IHK) und Handwerkskammern (HWK). Diese Institutionen repräsentieren oftmals die Lokalbevölkerung oder einzelne wichtige Teilgruppen und verfügen unter anderem über ausreichend finanzielle Ressourcen.

- **Soziale und kulturelle Organisationen ohne direkte politische oder behördliche Funktion**

Derartige Organisationen sind je nach Problemstellung mehr oder weniger relevant für Governance-Prozesse. Sie umfassen beispielsweise Sport- und Jugendvereine oder andere ehrenamtliche Initiativen.

- **Institutionelle Hinterlassenschaften ehemaliger Entwicklungsinitiativen**

Hierzu zählen Institutionen, die sich aus staatlichen Fördermitteln und Programmen herausentwickelt haben (z. B. Soziale Stadt, Quartiersmanagements, Integrationslotsen).

Aufbauend auf den Ausführungen soll zusammenfassend in dieser Arbeit das Governance-Verständnis von FÜRST als definitorische Basis herangezogen werden. Demgemäß ist Governance „[d]ie Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden“ (FÜRST 2001: 370).

Mit Blick auf die in dieser Definition aufgeführten Aspekte der „Durchsetzungsmacht“ und der „Herrschaftssysteme“ sei an dieser Stelle auf den im wissenschaftlichen Diskurs kritisch bewerteten sogenannten „Problemlösebias“ verwiesen. Demnach werde oftmals bereits definitorisch impliziert, dass Steuerung bzw. Governance nahezu selbstverständlich die Bewältigung kollektiver Herausforderungen verfolge, ohne dabei individuelle Machtinteressen zu berücksichtigen. In der Governance-Forschung folgt daraus oftmals die Annahme, dass sich Institutionen bzw. Regelungsstrukturen ausschließlich funktionalistisch zur Lösung gesellschaftlicher Probleme entwickelt haben (MAYNTZ 2006: 17). Im Forschungsinteresse sollten daher auch Möglichkeiten der Einflussnahme innerhalb Arrangements heterogener Akteure und Interessenslagen stehen – also überall dort wo versucht wird, mittels eines wechselseitigen Prozesses Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen (BÖRZEL 2008: 120; MAYNTZ 2006: 18). Staatliche und nichtstaatliche Akteure sind dabei gleichermaßen als Vertreter und Träger spezifischer Präferenzen und Interessen zu begreifen. Nicht alle Interessen verfügen aber aufgrund struktureller und akteursspezifischer Machtdifferenzen über die gleichen Durchsetzungschancen. Das bedeutet, dass die Ressourcen- und Machtungleichgewichte zwischen den Akteuren, die die Regelungsstrukturen konstituieren und darin agieren, mitreflektiert werden müssen. Aus diesem Blickwinkel heraus sind Strukturen weder objektiv noch neutral, sondern als eine Form der erfolgreichen Institutionalisierung von Interessen zu begreifen (SEIFER 2004: 13f.). Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass zivilgesellschaftliche Selbstorganisation unter Ausschluss jeglicher öffentlichen Akteure, die hierarchisch übergeordnet und weisungsbefugt sind, in der Realität nicht praktikabel ist⁴ (BÖRZEL 2008: 126; SCHARPF 2000: 327ff.).

⁴ Dies gilt zumindest für westliche Gesellschaften.

Integrationsforschung

Der räumliche Fokus der (deutschsprachigen) Integrationsforschung lag bisher vorwiegend auf urbanen Gebieten und Ballungszentren, die seit jeher bevorzugte Zuwanderungsgebiete darstellen. Der ländliche Raum blieb dagegen weitgehend unbeachtet, wenngleich auch hier in jüngerer Vergangenheit und nicht zuletzt im Rahmen der sogenannten „Flüchtlingskrise“ ein zunehmendes Forschungsinteresse zu erkennen ist (BOOS-KRÜGER/WILK 2011; NADLER ET AL. 2010; SCHADER-STIFTUNG 2010). Gerade ländlichen Räumen werden in der aktuellen Integrationsdebatte zahlreiche Potenziale zugeschrieben (SCHADER STIFTUNG 2010: 12). Von zentraler Bedeutung sind hierbei die im Vergleich zu urbanen Ballungsgebieten als besonders integrationsförderlich eingestuften Rahmenbedingungen von sozialer Nähe, geringer Anonymität und vergleichsweise hoher sozialer Kontrolle, welche – zumindest in der Theorie – Interaktion und gesellschaftliche Partizipation erleichtern sollten. Zudem scheint der relativ niedrige Anteil von Migranten an der Aufnahmegesellschaft die lokal wahrgenommenen Integrationskapazitäten weit weniger zu beanspruchen als dies bei Orten mit räumlich konzentrierten ethnischen Communities und den damit häufig einhergehenden Segregationstendenzen der Fall sein könnte (BRAUN/SIMMONS 2015a: 10).

Grundsätzlich gilt es zu beachten, dass eine für alle Migrantengruppen oder Zielgebiete universelle Integrationstheorie nicht existiert (HANS 2016: 24). Ebenso ist das Begriffsverständnis von Integration keineswegs allgemeingültig festgeschrieben. Vielmehr sind zahlreiche unterschiedliche Definitionen und Studien vorzufinden, die Integration mal weiter gefasst, mal spezifischer zu erklären versuchen (AIGNER 2013: 151f.). MÜNCH definiert Integration beispielsweise als „Zustand der Gesellschaft, in dem alle ihre Teile fest miteinander verbunden sind und eine nach außen abgegrenzte Einheit bilden“ (1997: 66). Zugehörige Elemente können dabei nach gesellschaftlichen Teilsystemen, Institutionen und Individuen unterschieden werden (HANS 2016: 25). Eine im deutschsprachigen Raum klassische Differenzierung ist die von HARTMUT ESSER, welcher Integration grob nach System- und Sozialintegration unterscheidet (ESSER 2009: 358). Während erstere das Zusammenspiel zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen eher makroperpektivisch beschreibt, liegt der Fokus von zweiterer auf der Mikroebene von Individuen und deren Positionierungsprozessen im gesellschaftlichen Gesamtsystem (ESSER 2000: 262). AIGNER führt dies weiter und verweist darauf, dass in der aktuellen Integrationsforschung „von *Sozialintegration* und *Systemintegration*, von *Pluralismus*, *Assimilation*, und *Multikulturalismus*, von Integrationsformen und -ebenen, wie der *identifikativen Integration* auf personaler, oder der *kulturellen, sozialen und strukturellen Integration* auf gesellschaftlicher Ebene“ gesprochen wird (2013: 152). Nach HANS kann unter Integration die weit gefasste Fragestellung subsummiert werden, inwieweit ethnische Minderheiten und Zuwanderer in der Aufnahmegesellschaft eingebunden werden (2016: 25).

Integrationsdebatten sind seit jeher in der Regel entweder von assimilatorischen oder aber pluralistischen Positionen gekennzeichnet (ESSER 2009: 359). Assimilation kann als ein sozio-kultureller sowie identitärer Verschmelzungsprozess zwischen ethnischen Gruppen verstanden werden (RUMBAUT 2001: 847). Voraussetzung ist hierbei die Übernahme von Werten und Normen der Aufnahmegesellschaft seitens der Minderheiten. Während deren Pflege ethnischer Bräuche in diesem Verständnis als nicht integrationsfördernd betrachtet wird, erfahren ethnisch-kulturelle Praktiken bei der pluralistischen Perspektive eine deutlich befürwortende, für

die Mehr- sowie Minderheitsgesellschaft nutzenstiftende Bedeutungszuschreibung (ESSER 2009: 359). Grundsätzlich war für die frühe Integrationsforschung ein assimilationstheoretischer Fokus charakteristisch (KALTER 2008: 14). Zu den klassischen Assimilationstheorien zählten die *Straight Line Assimilation* oder das Modell des *Race-Relations-Cycle* US-amerikanischer Soziologen, insbesondere von der Chicago School im Jahr 1950 (GERSTING 2014: 79; HANS 2016: 29). Die Straight Line Assimilation zählte bis in die 1960er Jahre zu den dominanten Ansätzen, ehe sie nach zunehmender Kritik Mitte der 1990er an Relevanz verlor. Die zentrale These stützte sich auf einen für eine gelingende Integration von Zuwanderern notwendigen, unvermeidlichen sowie generationsübergreifenden Assimilationsprozess in die (US-amerikanische) Gesellschaft. Somit stand nicht das *Ob*, sondern das *Wie* der Assimilation im Vordergrund (HANS 2016: 29). Nach den Arbeiten der Chicago School vermehrten sich auch in Deutschland die Zahlen bedeutender Veröffentlichungen von Wissenschaftlern wie HOFFMAN-NOWOTNY (1970), ESSER (1980), HECKMANN (1981) und NAUCK (1985) (KALTER 2008: 11). Im deutschsprachigen Raum war es insbesondere HARTMUT ESSER, der sich auf Basis des Rational-Choice-Ansatzes mit Fragen der Integration befasste und dazu die bereits erwähnte Unterscheidung nach System- und Sozialintegration vornahm (AIGNER 2013: 152; GERSTING 2014: 82; HANS 2016: 31). Nach ESSERS Auffassung würden sich Zuwanderer auf Basis von Kosten-Nutzen-Abwägungen für assimilatorische oder eben nicht-assimilatorische Handlungsalternativen entscheiden. Assimilation konnte hierbei als Sonderfall von Sozialintegration verstanden werden (ESSER 2009: 360; HANS 2016: 31ff.). Den klassischen Ansätzen war letztlich gemein, dass Integration dann als erfolgreich abgeschlossen betrachtet werden konnte, wenn eine nahezu vollständige Assimilation erfolgte (GERSTING 2014: 83). Wichtige Meilensteine neuerer Assimilationstheorien und alternativer Ansätze zum Assimilationsverständnis umfassen theoretische Zugänge der Neoassimilation, der segmentierten Assimilation, des ethnischen Pluralismus und des Transnationalismus (HANS 2016: 35ff.; KALTER 2008: 14). Da für die Verortung dieser Arbeit nicht alle der genannten Ansätze in ihrer Gesamtheit relevant sind, werden im Folgenden nur Einzelne von ihnen genauer erläutert.

Während in der deutschen Integrationsforschung insbesondere der Ansatz von HARTMUT ESSER eine bedeutende Rolle spielt, scheinen auch Gedanken aus Neoassimilation und segmentierter Assimilation für die Verortung dieser Arbeit als hilfreich. Ersteres Konzept kann als Reaktion auf die Kritik an klassischen Assimilationstheorien verstanden werden. Federführend für eine Anpassung des Ansatzes hin zu einem offeneren Assimilationsverständnis waren die in den USA durchgeführten Untersuchungen von RICHARD ALBA und VICTOR NEE (ALBA/NEE 1997, 2003; HANS 2016: 35). Demnach erfolge Assimilation von Einwanderern nachweisbar in Richtung der amerikanischen Mittelschicht. Allerdings würde die ethnische Zugehörigkeit in der Gesellschaft (also seitens Menschen mit und ohne Migrationshintergrund) irrelevanter werden. Assimilation wird somit nicht mehr ausschließlich Migranten zugeordnet, sondern schließt im Sinne eines wechselseitigen Prozesses vielmehr auch die Mehrheitsbevölkerung mit ein. Anders als im Ansatz von ESSER oder in weiteren strukturfunktionalistischen Konzepten, orientiert sich das Verständnis von ALBA und NEE am Neoinstitutionalismus. Menschliches Handeln findet demnach innerhalb eines institutionellen Gefüges statt, welches neben formellen Regelungen auch informelle Werte, Normen und Traditionen umfasst (ALBA/NEE 2003; HANS 2016: 36). Da Assimilation überdies nicht als unausweichlicher Prozess angenommen oder gar nor-

mativ befürwortet wird, gehen ALBA und NEE zudem davon aus, dass weitere Integrationsmechanismen vorhanden sein müssen. Dahingehend beziehen sie sich nicht nur auf die Ebene der Individuen, sondern berücksichtigen ebenso Prozesse zur Überwindung ethnischer Differenzen auf Makroebene (HANS 2016: 36).

Bei der segmentierten Assimilation erfolgt eine Ergänzung des in früheren Konzepten als linear verlaufend implizierten Assimilationsprozesses (z. B. Straight Line Assimilation) um zwei weitere Pfade: Einerseits im Hinblick auf eine kulturelle Angleichung an die innerstädtische Unterschicht, was sozialen Abstieg (*downward assimilation*) bedeutet. Andererseits eine dauerhafte Orientierung an und Vernetzung in der eigenen ethnischen Community, was sozialen Abstieg weitgehend verhindern und ein gewisses Wohlstandsniveau gewährleisten soll (GERSTING 2014: 85; HANS 2016: 37). Wenngleich dieser theoretische Ansatz aufgrund seines urbanen Fokus für Untersuchungen im ländlichen Raum zunächst als eher ungeeignet eingestuft werden kann, so soll dennoch dessen Berücksichtigung von Einflussfaktoren auf mögliche Integrations- bzw. Assimilationspfade hervorgehoben werden. Ebenso hebt die Theorie der segmentierten Assimilation politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen im Aufnahmeland bei Integrationsprozessen hervor. Demgemäß hängen gesellschaftliche Offenheit und politischer Umgang direkt mit der ethnischen Zugehörigkeit zusammen. Dies zieht wiederum entsprechende (rechtliche) Privilegierungen oder abwehrende, restriktive Maßnahmen nach sich (PORTES/RUMBAUT 2001: 44f.). Daneben sind Mitgliederzahl sowie die gesellschaftliche Positionierung der ethnischen Community von herausragender Bedeutung, um einen drohenden sozialen Abstieg entgegenzuwirken. Je weniger Einfluss und Mitglieder die jeweilige ethnische Community jedoch an einem bestimmten Ort hat umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, einen gelingenden Integrationspfad einschlagen zu können (GERSTING 2014: 86). In der Gesamtschau spielen also Kontextfaktoren (z. B. die wirtschaftliche oder politische Situation), individuelle Faktoren (z. B. Bildungsniveau, Religion, Hautfarbe) und lokalspezifische Faktoren (z. B. Wohnumfeld, Niederlassungspflicht) eine zentrale Rolle für Integrationsprozesse (HANS 2016: 37ff.).

Für die Integrationsforschung ist zusammenfassend festzuhalten, dass frühere assimilatorische, zugewandererbezogene Perspektiven zu Gunsten eines breiteren Integrationsverständnisses gewichen sind. So wurde neben Migranten und ethnischen Minderheiten verstärkt die Aufnahme- bzw. Mehrheitsgesellschaft einbezogen und Integration als wechselseitiger Prozess verstanden. Darüber hinaus berücksichtigen neuere Ansätze auch strukturelle Ungleichheiten (z. B. Diskriminierungen auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt), die Pluralität von Integrationsverläufen, die Bedeutung lokaler Akteursgruppen aus Politik, Zivilgesellschaft, ethnischen Gemeinschaften und der allgemeinen gesellschaftlichen Haltung gegenüber Minderheiten, sowie politische und gesellschaftliche Rahmenfaktoren. Zu einer zentralen Annahme wurde außerdem, dass das Thema „Integration“ für Staat und Zivilgesellschaft gleichermaßen von Interesse ist (GARCÉS-MASCAREÑAS/ PENNINX 2016: 3). Kritik an der empirischen Forschung im Themenfeld von Integration äußern PENNINX, SPENCER und VAN HEAR. So stünden oftmals praxisbezogene, explorative oder rein deskriptive Untersuchungen im Fokus, wohingegen umfassendere, komplexe Analysen mit entsprechenden Handlungsempfehlungen weitgehend ausblieben (2008: 6). Ähnlich bemängelt KALTER, dass sich Forschungsvorhaben zu sehr an der Tagespolitik orientieren und von zeit- und praxisnahen Resultaten abhängen würden (2008: 12; vgl. dazu auch KLEIST 2018). Deutlich tritt dies, wie einführend erwähnt, bei der deutschsprachigen Flucht-

und Flüchtlingsforschung zu Tage. Eine Grundlagenforschung ist in diesem Bereich noch nicht vorhanden. Im Vergleich zu den englischsprachigen Refugee and Forced Migration Studies, die sich im Verlauf der letzten 30 Jahre international etabliert haben, steht die Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland nach KLEIST somit noch weit am Anfang (2017: 1ff.). Begründet wird dies beispielsweise damit, dass das Forschungsfeld an sich noch sehr jung ist und vor allem aufgrund des rapide steigenden Forschungsbedarfs während der „Flüchtlingskrise“ um das Jahr 2014 einen interdisziplinären, aber wenig systematisch-strukturierten Aufschwung erlebt hat (ebd.: 1).

Unabhängig von Stärken und Schwächen der aufgeführten theoretischen Ansätze, verweist HANS aus wissenschaftlicher Sicht auf die Notwendigkeit, sich von der meist zugrunde liegenden impliziten Prämisse einer homogenen Aufnahmegesellschaft loszulösen. Weiter müssten Integrationsprozesse in spezifischen Kontexten untersucht werden. Neben der Bundesebene würden dahingehend auch die regionale und lokale Ebene an Bedeutung gewinnen (2016: 44). Darüber hinaus betonen GARCÉS-MASCAREÑAS und PENNINX die Relevanz des Einbezugs folgender drei Ebenen für die Migrations- und Integrationsforschung: die der *Individuen* auf Mikroebene (z. B. Einstellungen und Verhaltensweisen), die der *Organisationen* auf Mesoebene (z. B. im Hinblick auf deren interkultureller Offenheit) sowie die der *Institutionen* auf Makroebene (2016: 4). Eben diese notwendige Berücksichtigung verschiedener Ebenen und deren Wechselwirkungen, die Erfassung lokaler Spezifika und Akteure innerhalb eines institutionellen Settings, aber auch die Frage nach der grundlegenden Steuerung bzw. Steuerbarkeit von Integration in historischer Perspektive stehen im Fokus dieser Arbeit und sollen mit Hilfe von Ansätzen aus der Governance-Forschung untersucht werden. Um den aufgeführten Kriterien gerecht zu werden, muss Integration in dieser Arbeit definitorisch breiter gefasst werden. In Anlehnung an obige Ausführungen verstehe ich hierunter einen langfristigen, zwischen heterogenen Akteuren einer Mehrheits- und Minderheitsgesellschaft verlaufenden Aushandlungs- und institutionellen Anpassungsprozess, der innerhalb eines dynamischen Mehr-Ebenen- sowie Einfluss- und Abhängigkeits-Systems stattfindet und dabei politische, rechtliche, administrative sowie gesellschaftliche Belange gleichermaßen betrifft.

1.3. Ziele und Aufbau der Arbeit

Ziel dieser Arbeit ist zum einen die Entwicklung eines wissenschaftlichen Tools als Beitrag zur Grundlagenforschung im Bereich von Integration. Zum anderen soll das Tool erstmalig anhand einer Fallstudie in der kreisfreien Stadt Weiden i.d.OPf. angewendet werden, um hieraus Erkenntnisse zu dessen Nutzen und weiteren Gebrauch ableiten zu können. Für die Konzeption des wissenschaftlichen Tools müssen geeignete Kategorien hergeleitet werden, anhand derer nicht nur komplexe Zusammenhänge zerlegt, vereinfacht und strukturiert werden können, sondern welche zudem wissenschaftlich fundiert sind und dabei helfen, bestehende Forschungsdesiderata zu realisieren. Mit Hilfe des Governance-Ansatzes soll dahingehend der Fokus von thematisch oder zeitlich isolierten Teilbereichen, wie der Situation von Migranten und ethnischen Minderheiten auf dem Arbeits- oder Wohnungsmarkt, auf eine umfassendere, komplexere Perspektive des Integrationsgeschehens innerhalb eines Mehr-Ebenen-Systems gelenkt

werden. Ebenso gilt es, der in der Literatur vielfach geforderten Berücksichtigung lokalräumlicher Spezifika für Integrationsprozesse gerecht zu werden.

In dieser Dissertation sollen daher politische, administrative, rechtliche, aber auch gesellschaftliche Rahmenfaktoren und Wandlungsprozesse seit 1945 bis zum Jahr 2017 identifiziert sowie deren Auswirkungen auf die lokale Integrationsarbeit analysiert und interpretiert werden. Denn das wissenschaftliche Verständnis darüber, wie sich Politik auf unterschiedlichen Ebenen ausgestaltet, ist nach SCHOLTEN und PENNINX zwar angestiegen, allerdings bemängeln beide das aktuelle Forschungsdefizit im Hinblick auf Wechselwirkungen und Interaktionen zwischen diesen Ebenen sowie daraus folgende mögliche Auswirkungen (2016: 93). Darüber hinaus soll ein weiterer, nicht zu vernachlässigender Kritikpunkt an der Integrationsforschung mittels des heuristischen Governance-Ansatzes vermieden werden: deren normative Prägung und die oftmals implizierte Annahme, dass Zuwanderer sich den Werten und Regeln der Aufnahmegesellschaft zu unterwerfen haben (PENNINX/GARCÉS-MASCAREÑAS 2016: 12). Weiter soll diese Arbeit einen Beitrag für die Integrationsforschung im bisher noch unzureichend untersuchten ländlichen Raum liefern. Unter Rückbezug auf die bisher weitgehende Vernachlässigung der Machtdimension innerhalb der Governance-Forschung gilt es außerdem, den Vorschlag⁵ von SEIFER (2004) aufzugreifen und Aspekte der Einflussnahme in die Analysen einzubeziehen. Macht und Einfluss werden in Kapitel II.2.5 genauer erläutert. Für eine erste begriffliche Bestimmung soll Macht als Möglichkeit zur Einflussnahme, Einfluss als Aktivierung von Machtressourcen zum Erreichen eines bestimmten Ziels verstanden werden (SOLGA/BLICKLE 2012: 152; VÖLPEL 2011: 61). Die Arbeit zielt letztlich darauf ab, Wandlungsdynamiken von Steuerung und Governance von Integration historisch zu rekonstruieren. Die übergeordnete Fragestellung lautet:

Inwieweit haben sich Steuerung und Governance von Integration seit Ende des Zweiten Weltkriegs verändert?

Zur Beantwortung der Fragestellung werden folgende Teilfragen herangezogen:

1. Welche politischen, administrativen und rechtlichen Veränderungen gab es in Europa und Deutschland im Bereich von Migration und Integration seit Ende des Zweiten Weltkriegs?
2. Wie wirken sich diese Rahmenbedingungen auf die kommunale Integrationspraxis aus?
3. Inwieweit haben sich im Mehr-Ebenen-System Governance-Strukturen herausentwickelt, im Zeitverlauf institutionalisiert und gewandelt?

Als Fallstudie wurde die sich in Grenznähe zur Tschechischen Republik befindende kreisfreie Stadt Weiden in der Oberpfalz ausgewählt. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass

⁵ SEIFER plädiert dafür Governance als Einfluss-System zu betrachten (2004: 14f.). Da der Vorschlag in dieser „radikalen“ Art und Weise nur unzureichend mit Erkenntnissen aus der eigenen Literaturarbeit in Einklang gebracht werden kann, sollen in dieser Dissertation die in der Governance-Diskussion vielfach erwähnten Faktoren von Macht und Einflussnahme zwar Berücksichtigung finden, das für diese Arbeit zugrunde liegende Governance-Verständnis allerdings nicht ausschließlich bzw. unverhältnismäßig auf diese beiden Aspekte reduziert werden.

die Diakonie Weiden assoziierter Projektpartner ist und zu deren Vertretern im Laufe des Projekts ein vertrauensvolles Verhältnis aufgebaut werden konnte. Dadurch konnte ein Zugang zu wichtigen kommunalen Ansprechpartnern, Experten und Personen, die in der Integrationsarbeit aktiv sind, hergestellt werden. Weiter verfügt die Stadt Weiden über ein Stadtarchiv, in welchem Dokumente und Zeitungsberichte für die Datenerhebung zur Verfügung gestellt wurden. Ebenso konnte zu diesem Zweck auf das Online-Archiv der lokalen Tageszeitung „Der neue Tag“ zugegriffen werden. Zugang und Verfügbarkeit dieser Quellen waren für die Fallstudie in Weiden unabdingbar, da von Ende des Zweiten Weltkriegs bis zum Jahr 2017 eine erhebliche Zeitspanne analysiert werden musste. Das Untersuchungsgebiet wird im nachfolgenden Kapitel genauer vorgestellt. In Kapitel 2 soll der theoretische Rahmen dargelegt und Kategorien zur Entwicklung eines wissenschaftlichen Tools erarbeitet werden. Hierzu erfolgen zunächst eine Vorstellung und Eingrenzung des Governance-Ansatzes. Im Anschluss gilt es, geeignete Kategorien aus dem vielfältig anwendbaren Governance-Konzept abzuleiten, welche zur Beantwortung der Teilfragen herangezogen werden können. In Kapitel 3 wird die methodische Vorgehensweise skizziert. Diese basiert einerseits auf Literatur- und Archivarbeit, andererseits wurden ergänzende Daten durch explorative Interviews, Veranstaltungen im Rahmen des INTERREG-Projekts sowie mittels informeller Gespräche erhoben. Die Darlegung der empirischen Ergebnisse und deren Kontextualisierung sowie die theoretische Verknüpfung und Analyse wird in Kapitel 4 vollzogen. Dies erfolgt mittels der Strukturierung nach fünf Zeitphasen, beginnend im Jahr 1945 bis einschließlich des Jahres 2017⁶. In diesem Kapitel findet das wissenschaftliche Tool am Beispiel der Stadt Weiden i.d.OPf. außerdem erstmals Anwendung. In Kapitel 5 werden die gewonnenen Erkenntnisse abstrahiert und zusammengefasst. Dies gilt sowohl für die politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen als auch für die Stadt Weiden. Weiter sollen Vorgehensweise sowie Art und Nutzen des erarbeiteten wissenschaftlichen Tools kritisch reflektiert werden, ehe die Dissertation mit Fazit und Desiderata abschließt.

1.4. Untersuchungsgebiet

Kernelement dieser Dissertation ist die Erarbeitung eines wissenschaftlichen Tools. Für dessen erste Anwendung mittels einer Fallstudie ist die Auswahl eines bestimmten Untersuchungsgebiets, wie bereits dargelegt, eher zweitrangig. Schließlich kann sich der eigentliche Nutzen des Tools erst mit dessen vielfacher Anwendung am Beispiel verschiedener Kommunen entfalten. Allerdings scheint es ratsam, eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Fallstudien sicherzustellen, um Forschungsergebnisse in Relation setzen und in langfristiger Perspektive aus der Systematisierung von Wissen neue Erkenntnisse ableiten zu können. Dies betrifft beispielsweise Fragen danach, inwieweit das kommunale Integrationsmanagement von externen Faktoren – also politischen, rechtlichen, administrativen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen – abhängt und inwiefern durch kommunale Selbstorganisation lokale Pfadabhängigkeiten und Governance-Strukturen zu einer gewissen Stabilität in Krisenzeiten (z. B. während der

⁶ Die genaue Einteilung der einzelnen Zeitphasen wird in Kapitel 4 erläutert.

„Flüchtlingskrise“) führen. Die erwähnte Vergleichbarkeit zwischen Fallstudien soll nicht derart verstanden werden, dass ausgehend von Weiden i.d.OPf. weitere Mittelstädte mit ähnlichen oder aber gänzlich verschiedenen Institutionen, Akteurskonstellationen und Migrationshistorie untersucht werden. Da in dieser Arbeit unter Einbezug der Kategorie des Mehr-Ebenen-Systems und mittels der Einbettung lokaler Dynamiken innerhalb rahmendeckender Entwicklungen im Freistaat Bayern allerdings eine räumliche Fokussierung erfolgt, ist es ratsam, in frühen Phasen der Anwendung des wissenschaftlichen Tools zunächst bayerische, ähnlich große Kommunen wie Weiden als Fallstudie zu untersuchen, um eine Vergleichbarkeit der Erkenntnisse zu gewährleisten. Erst nach einer Weiterentwicklung des Tools empfiehlt es sich, dessen räumlichen Einsatzradius außerhalb Bayerns zu vergrößern und je nach Anwendbarkeit beispielsweise auch urbane Ballungsräume einzubeziehen.

Die kreisfreie Mittelstadt Weiden i.d.OPf. liegt in unmittelbarer Grenznähe zur Tschechischen Republik und befindet sich als Teil des bayerisch-tschechischen Grenzraums ebenso im Fördergebiet des INTERREG-Projekts (siehe Abbildung 3). Letzteres umfasst auf bayerischer Seite insgesamt 16 Landkreise und sieben kreisfreie Städte. Mit Ausnahme der Landkreise Straubing-Bogen, Regensburg und Deggendorf wird das Fördergebiet im bayerischen Landesentwicklungsprogramm als „ländlicher Raum mit besonderem Handlungsbedarf“ klassifiziert (BAYERISCHE STAATSREGIERUNG FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE 2013). Die zugehörigen Kommunen sind im bundesweiten Vergleich demnach ökonomisch weniger leistungsstark, von erhöhter Abwanderung betroffen und weisen eine relativ geringe Bevölkerungsdichte auf (WALCHSHÖFER 2014: 445).



Abbildung 3: Der bayerisch-tschechische Grenzraum

Quelle: BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDESENTWICKLUNG UND ENERGIE (2014)

Die Stadt Weiden verfügt über eine prägende Migrationshistorie. So ist ihre Einwohnerzahl nicht zuletzt aufgrund der Zuwanderung zwischen 1938 bis 1968 von 27.000 auf 43.000 Personen enorm angestiegen. Der Anteil an (Flucht-)Migranten machte im Jahr 1945 rund 30 % (12.000 Personen) der Stadtbevölkerung aus (STADT WEIDEN o. J.). Dieses hohe Niveau ist im Zeitverlauf gesunken. Der Anteil ausländischer Mitbürger lag in Weiden im Jahr 2011 schließlich bei 5,7 % (BAYERISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK 2017: 6). Während der sogenannten „Flüchtlingskrise“ kam es wieder zu einem deutlichen Anstieg an Migranten in Weiden. Im Jahr 2015 war mit 750 Geflüchteten, die in zentralen und dezentralen Unterkünften untergebracht wurden, ein Höchststand zu verzeichnen. Ende des Jahres 2018 entspannte sich die Situation weitgehend, als die Zahl der Asylbewerber im Stadtgebiet auf 251 Personen zurückging (NETZWERK ASYL 2015, 2018). Im selben Jahr wurden rund 45.400 Einwohner im Stadtgebiet registriert (STADT WEIDEN 2019a).

Das lokale Integrationsmanagement ist geprägt durch eine Vielzahl heterogener Akteure aus Politik, Administration, Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft, aber auch aus Kirchen und gemeinwohlorientierten Organisationen. Beispielhaft sei auf den städtischen Integrationsbeauftragten und den Integrationsbeirat, aber auch auf den seit 1985 in der Integrationsarbeit aktiven Arbeitskreis Asyl (AK Asyl) mit seinen ehrenamtlichen Helfern verwiesen. Dieser war zur Zeit der „Flüchtlingskrise“ wiederum Initiator bei der Gründung der zivilgesellschaftlichen Organisation „Netzwerk Asyl“, welcher ein hauptamtlicher Ehrenamts-Koordinator seitens der Diakonie Weiden zur Verfügung gestellt wurde. Das „Netzwerk Asyl“ konzentriert sich mit seinen Mitglieder nicht nur auf das Stadtgebiet, sondern erstreckt sich ebenso auf den umliegenden Landkreis Neustadt a.d.Waldnaab. Dies trifft gleichermaßen auf die Diakonie Weiden, den Caritasverband, den BRK-Kreisverband Weiden-Neustadt sowie den Jugendmigrationsdienst Katholische Jugendfürsorge der Diözese Regensburg zu (STADT WEIDEN 2019).

2. Theoretische Grundlagen zur Entwicklung eines wissenschaftlichen Tools

Nach KOOIMAN ist Interaktion *das* zentrale Element von Governance. Hierbei betont er die Wechselwirkung zwischen *governing actions* (Handeln) und *governance structures* (Struktur), womit er den Ausführungen der GIDDENSSCHEN Strukturierungstheorie folgt (KOOIMAN 2003: 13). Demgemäß (re)produzieren Akteure durch ihr Handeln Strukturen, welche wiederum als Rahmen und Medium für nachfolgendes Handeln dienen (FROMMANN 2014: 29). Die Strukturdimensionen, in denen Handlungen stattfinden, stellen stabile physische, soziale sowie kulturelle Schemata dar, die als gesellschaftliche Kontexte Interaktionen ermöglichen oder verhindern (KOOIMAN 2003: 15; SEIFER 2009: 58). Machtgefälle sind demnach ebenso auf existierende Strukturen zurückzuführen (SEIFER 2009: 58). Während Handeln im Governance-Verständnis SCHIMANKS vor allem als intentional, interessensgeleitet und zielgerichtet charakterisiert wird, berücksichtigt KOOIMAN ebenso nicht-intentionale, ungeplante Effekte, die sich insbesondere in komplexen und neuartigen Situationen ergeben. Vor allem intentionales Handeln ist in gesellschaftliche, interaktionsstrukturierende Systeme eingebettet (KOOIMAN 2003: 14; SCHIMANK 2007: 233; VON LÖWIS 2012: 25).

Grundsätzlich müssen handelnde Akteure keineswegs ausschließlich Individuen sein. Vielmehr zählen hierzu auch Kollektive, wie Organisationen, Gruppierungen und Initiativen. Sie werden derart verstanden, als dass Individuen Rollen übernehmen und im Sinne des jeweiligen Kollektivs als Interessensvertreter auftreten. Beispielsweise handelt demgemäß ein Politiker stellvertretend für seine Partei, ein Oberbürgermeister für die zugehörige Lokalpolitik und -verwaltung, ein Ehrenamtlicher für seine zugehörige Initiative (FROMMANN 2014: 32; GIDDENS 1979: 65f.; KOOIMAN 2003: 14; SEIFER 2009: 71). Die Notwendigkeit zur Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren resultiert nicht nur aus zunehmenden Interdependenzen und Wechselwirkungen zwischen Akteuren in modernen Gesellschaften, sondern ist zudem auf die Gewährleistung von Effektivität und Legitimität zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zurückzuführen (KOOIMAN 2003: 3; SEIFER 2009: 55). Soziale Abhängigkeitsverhältnisse gilt es daher stets zu reflektieren (SEIFER 2009: 55f.). Gemäß der Dualität von Struktur und Handlung beeinflussen Akteure durch Interaktionen gesellschaftliche Systeme. Diese permanenten Wechselwirkungen zwischen Struktur und Handlung können als Dynamiken begriffen werden, die im Zeitverlauf zu (teil)systemischen Weiterentwicklungen führen (FROMMANN 2014: 30; KOOIMAN 2003: 18; THOMPSON 1994: 56). Ebenso begründen sich Machtdifferenzen und Interdependenzen durch strukturelle Bedingungen (SEIFER 2009: 58).

Der Governance-Ansatz von KOOIMAN erweist sich als besonders bedeutsam, da Handlungs- und Strukturebene gleichermaßen berücksichtigt werden, eine klare Trennung aber im KOOIMANSCHEN Interaktionsmodell aufgelöst wird (siehe Abbildung 4; BRUNNENGRÄBER ET AL. 2004: 18). Interaktionen sind im zugehörigen Modell zentral und werden als „die gesellschaftlichen Beziehungen, in denen sich zwei oder mehr Einheiten (*entities*) gegenseitig beeinflussen“ definiert (SEIFER 2009: 58). KOOIMAN unterscheidet diese nach Interferenzen, Interplays und Interventionen. Unter Interferenzen kann die grundlegende, am wenigsten organisierte Form der Interaktion verstanden werden. Interplays verlaufen horizontal, ohne klare Hierarchie

zwischen Akteuren und sind damit nicht bzw. wenig formalisiert (KOOIMAN 2003: 21; NOESELT 2012: 114). Interventionen stellen dagegen vertikale, stark formalisierte Interaktionsformen dar. Hierunter fallen vordergründig Regeln und Gesetze (KOOIMAN 2003: 55; VON LÖWIS 2012: 33).

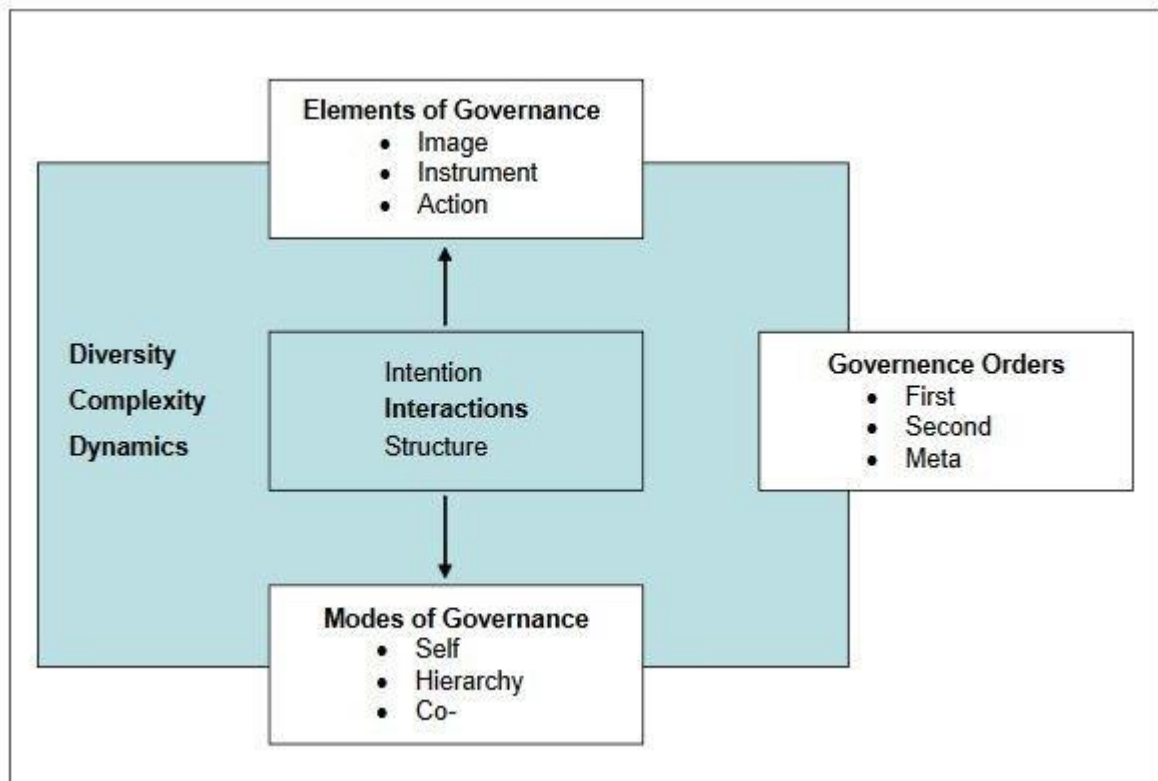


Abbildung 4: Das Interaktionsmodell nach KOOIMAN

Quelle: KOOIMAN ET AL. 2008: 6

Die KOOIMANSCHER modellhafte Verbindung von Struktur und Handlung erscheint für die Kategorienentwicklung des wissenschaftlichen Tools als äußerst hilfreich, da umfassende und gleichzeitig detaillierte Governance-Analysen unter Einbezug von externen Faktoren und institutionellen Wandlungsdynamiken in historischer Perspektive möglich sind. Darüber hinaus eignet sich diese Konzeptualisierung, um Macht- und Abhängigkeitsasymmetrien in Analysen einzuschließen. Die einzelnen, im obigen Modell aufgeführten Aspekte wie „Modes“ oder „Elements of Governance“ werden an dieser Stelle nicht tiefergehend behandelt. Vielmehr werden sie in den nachfolgenden Teilkapiteln mit Bezug auf die Herleitung des wissenschaftlichen Tools problembezogen und detailliert erläutert. Für den Moment soll es ausreichen festzuhalten, dass der Governance-Ansatz von KOOIMAN als Basis für diese Arbeit herangezogen wird und das KOOIMANSCHER Modell als Struktur und Orientierung für die Entwicklung des wissenschaftlichen Tools dient.

Der Akteurszentrierte Institutionalismus (AZI)

Für die angestrebte Erarbeitung und Anwendung eines wissenschaftlichen Tools ist die Reduzierung von Komplexität unabdingbar. Da die vielfältigen Phänomene, Dynamiken und Entwicklungen über einen relativ langen Zeitraum nicht detailliert erfasst werden können und sollen, stehen vielmehr Resultate von Handlungen im Vordergrund, die als Strukturen und Institutionen Form fanden. Diesbezüglich ergänzt der Akteurszentrierte Institutionalismus (AZI) von MAYNTZ und SCHARPF den Ansatz von KOOIMAN. Mit Hilfe dieses Konzeptes können politische Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse unter Einbezug heterogener Akteure, Akteurskonstellationen und Interaktionsformen sowie der zeitlichen Dimension rekonstruiert werden (MAYNTZ/SCHARPF 1995; TREIB 2015: 277; VON LÖWIS 2012: 29). Der AZI muss als heuristischer Ansatz verstanden werden, welcher bereits vergangene politische Entscheidungen und Steuerungsmaßnahmen zu entschlüsseln versucht und dahingehend vor allem auf einer qualitativ-interpretativen Vorgehensweise basiert (SCHARPF 2000: 56ff.; TREIB 2015: 291). Er lässt eine Ableitung forschungsrelevanter Kategorien zur Analyse von Interaktionsarrangements staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in spezifischen Politikfeldern zu (MAYNTZ/SCHARPF 1995: 44; STEINHAUS 2011: 42f.). Beim AZI finden sowohl akteurszentrierte als auch institutionenzentrierte Perspektiven Berücksichtigung (SCHARPF 2000: 85). Er fügt sich damit in die Perspektive aus Dualität von Struktur und Handlung ein, wie sie bereits bei KOOIMAN aufgeführt wurde.

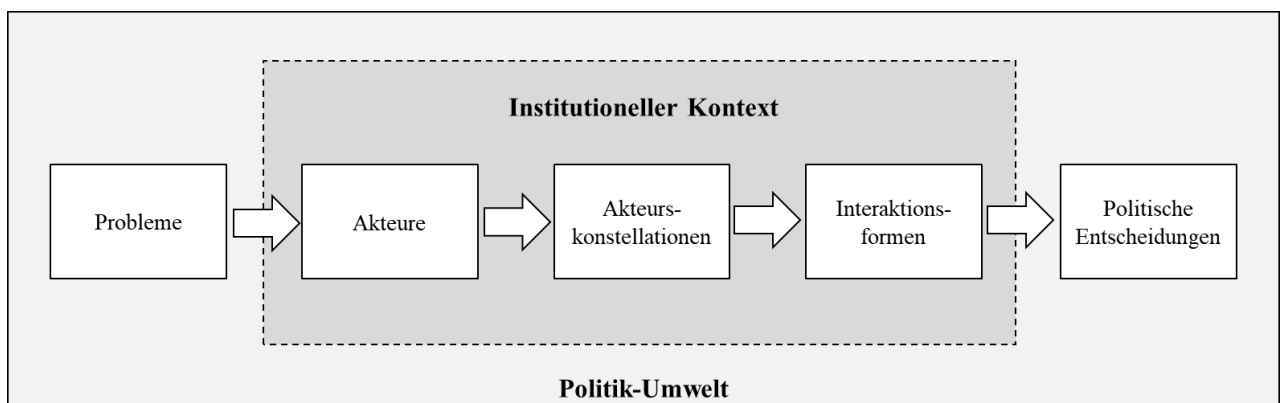


Abbildung 5: Akteurszentrierter Institutionalismus

Quelle: Eigene Darstellung nach VON LÖWIS 2012: 30

Strukturen und Institutionen werden nicht vorweg als handlungsdeterminierend, sondern vielmehr als Kontext verstanden, welcher Interaktionen ermöglicht, stimuliert oder beschränkt (FROMMANN 2014: 34). „Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muß [sic], konstituiert Akteure und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst [sic] ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht“ (MAYNTZ/SCHARPF 1995: 49). Institutionen stellen demnach keine statischen Resultate dar, sondern können durch Akteurshandeln

permanent verändert werden und unterliegen daher einer gewissen Wandlungsdynamik (BAUMGARTNER 2009: 82; MAYNTZ/SCHARPF 1995: 45). Das Wechselspiel zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteurshandeln beeinflusst auf bewusste oder unbewusste Weise gesellschaftliche Strukturen (STEINHAUS 2011: 43).

Institutionen werden außerdem nicht als rein präferenzbasierte Resultate aufgefasst, deren Missachtung unmittelbar Sanktionen nach sich ziehen. Stattdessen wirken sie derart, dass Akteure allgemeingültige Normen mehr oder weniger internalisieren und sich hieraus ein Verhalten herausentwickelt, welches spezifischen soziokulturellen Regeln und Leitbildern folgt (FROMMANN 2014: 35; STEINHAUS 2011: 44; TREIB 2015: 278; VON LÖWIS 2012: 31). Der AZI ermöglicht somit auch Präferenzen und Motive von Akteuren anhand der institutionellen Rahmenbedingungen abzuleiten (SCHARPF 2000: 76ff.; TREIB 2015: 279). Die kontextuelle Einbettung von Akteurshandeln erlaubt akteurscharakteristische Verhaltensweisen in politischen Entscheidungsprozessen zu unterstellen (PLEINES 2008: 27). Dies reduziert die Komplexität in Steuerungs- bzw. Governance-Konstellationen enorm, ohne dabei wesentliche Faktoren unberücksichtigt zu lassen. Wie in Abbildung 5 dargestellt, folgt der politische Entscheidungsprozess dem permanenten Zusammenspiel aus individuellen und kollektiven Akteuren sowie Institutionen. In Anlehnung an SCHARPF nennt PLEINES hierfür folgende Aspekte (PLEINES 2008: 27):

- „Die beteiligten Akteure mit ihren Interessen und Ressourcen, die ihre Strategien und Präferenzen bestimmen.
- Die Akteurskonstellation, die Akteure zwingt mit bestimmten anderen Akteuren zur Realisierung ihrer Präferenzen strategisch zu interagieren.
- Die Interaktionsform, die bestimmte Wege der Entscheidungsfindung (wie Mehrheitsentscheid, Konsensfindung, hierarchische Anordnung) vorgibt.
- Der institutionelle Rahmen, in den die Akteure eingebettet sind und der den Kontext ihrer Rationalität bestimmt.“

Der Governance-Ansatz von KOOIMAN und der Akteurszentrierte Institutionalismus nach MAYNTZ und SCHARPF bilden die theoretische Basis für die Erarbeitung des wissenschaftlichen Tools. Im Folgenden gilt es, hierauf aufzubauen und eine für den Anwendungsbereich von Integration passende Strukturierung, Kategorisierung sowie Operationalisierung unter Einbezug weiterer wissenschaftlicher Erkenntnisse und theoretischer Ansätze zu entwickeln. Dem Interaktionsmodell von KOOIMAN folgend können hierfür zunächst als Oberkategorien Governance-Elemente, -Ordnungen sowie -Modi herangezogen werden. Da in dieser Arbeit unter anderem politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen sowie deren Dynamiken und Auswirkungen auf die lokale Integrationsarbeit erfasst werden, soll als weiteres Analysekriterium das Mehr-Ebenen-System bzw. Mehr-Ebenen-Governance herangezogen werden. Darüber hinaus gilt es, den identifizierten Forschungsdesiderata gerecht zu werden und als weiteren Aspekt die Konzeptualisierung von Macht und Einflussnahme einzubeziehen. Nachfolgende Abbildung den weiteren Aufbau dieser Arbeit gleichwie den Prozess zur Entwicklung des wissenschaftlichen Tools veranschaulichen. Ziel ist es, Governance zielorientiert zu erfassen und zu strukturieren, um hiernach geeignete Kategorien zur weiteren Operationalisierung ableiten zu können. Die bei den einzelnen Kategorien aufgeführten Fragestellungen (z. B. Governance-Elemente

„Warum soll gehandelt werden?/ Wie wird gehandelt?“) sollen im weiteren Verlauf nicht beantwortet werden. Sie dienen vielmehr als Verweis auf den zu behandelnden Inhalt in den jeweiligen Kategorien.

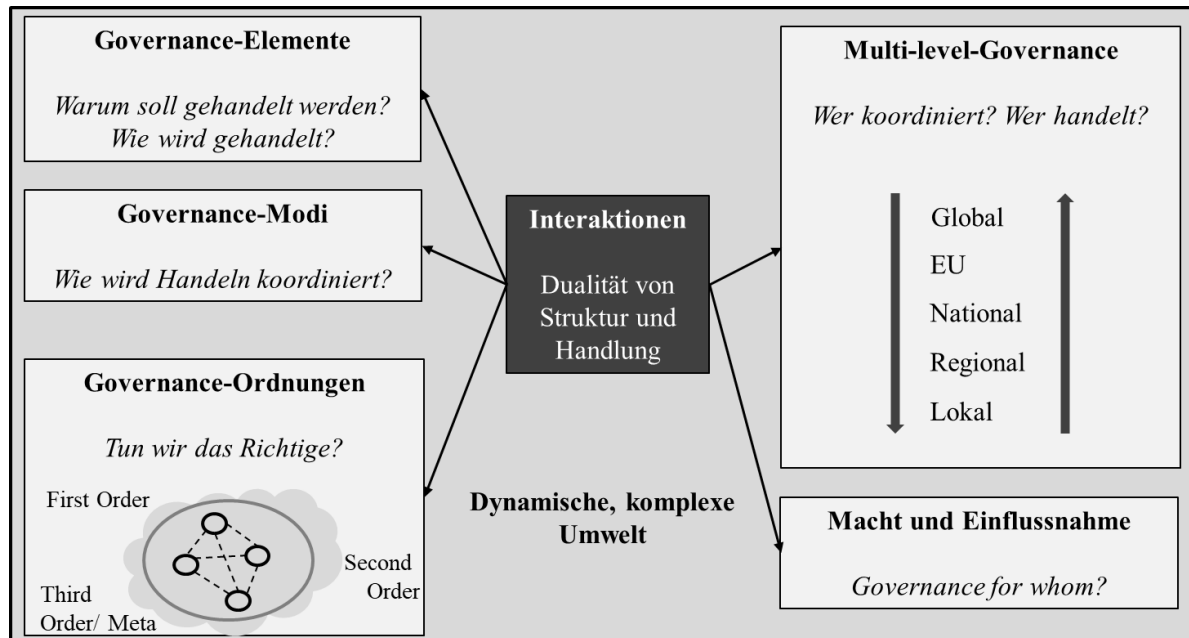


Abbildung 6: Operationalisierung von Governance

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an KOOIMAN ET AL. 2008: 6

2.1. Governance-Elemente

KOOIMAN untergliedert Governance-Elemente nach Bildern (*images*), Instrumenten (*instruments*) und Aktionen (*actions*) (KOOIMAN ET AL. 2008: 6ff.; NUNAN 2015: 167; WERNER 2016: 67). *Images* können als Leitbilder, Motive und Vorstellungen verstanden werden, über welche Akteure verfügen. Zu ihnen zählen unter anderem Visionen, Wissen, Fakten, Urteile, Annahmen, Hypothesen, Wünsche, Emotionen oder auch Metaphern (KOOIMAN 2003: 29; RATAMÄKI 2015: 40). Sie können explizit kommuniziert werden oder implizit in gesellschaftlichen Diskursen vorhanden sein. *Images* unterliegen permanenten Wandlungen. Darüber hinaus ist die Art und Weise wie sie entwickelt werden, relevant für Steuerungs- bzw. Governance-Prozesse. Ihre Etablierung basiert auf der Definition eines vorliegenden Problems, auf der Gegenüberstellung möglicher Lösungen, der Evaluation von Chancen, der Abschätzung notwendiger Ressourcen sowie der Reflektion eines übergeordneten normativen Bezugsrahmens. Mittels der Explikation von *images* werden Möglichkeiten und Herausforderungen in spezifischen Situationen gesellschaftlich kommuniziert. Sie geben demnach die Interaktionsrichtung der nachfolgenden Instrumente und Aktionen vor. Da in modernen Gesellschaften vielfältige Teilinteressen in den politischen Gestaltungsprozess einbezogen werden müssen, stellen Entwicklung, Evaluation und Veränderung von *images* einen bedeutenden Steuerungsaspekt dar (KOOIMAN

2003: 29; KOOIMAN/BAVINCK 2013: 18; KOOIMAN ET AL. 2008: 6f.; NUNAN 2015: 167; RATA-MÄKI 2015: 40).

KOOIMAN hebt hierbei die *Public Sphere* als „Arena der Öffentlichkeit“ hervor, in welcher *images* formuliert, getestet, verbreitet und letztlich Teil der Problemlösepraxis werden. Diese „öffentliche Sphäre“ steht stellvertretend für die Beziehung zwischen Handlungs- und Strukturebene bei der Formulierung von *images*. Während demgemäß Akteure auf Handlungsebene Bilder wahrnehmen und verarbeiten, umfasst die Strukturebene soziale und kulturelle Rahmenbedingungen, innerhalb derer Wahrnehmungsprozesse stattfinden und beeinflusst werden (KOOIMAN 2003: 30).

Instrumente fungieren als Bindeglied zwischen *images* und *actions*. Sie variieren in nahezu unbegrenzter Form zwischen „weichen“ (z. B. Information, Vorschlag) und „harten“ (z. B. Steuern, Regulieren) Ausprägungen, wobei nicht allen Akteuren die komplette Bandbreite zur Verfügung steht (KOOIMAN ET AL. 2008: 6f.; KOOIMAN/BAVINCK 2013: 18). Deren jeweiliger Zugang hängt unter anderem von der Position der Akteure im Gesellschaftssystem und von den Rahmenbedingungen ab (Strukturebene). Entsprechend benutzen staatliche und nichtstaatliche Akteure ein unterschiedliches Instrumentarium, das zum einen von formellen (z. B. Gesetze) bis informellen (z. B. mündliche Übereinkommen, Reden) Instrumenten reicht, zum anderen eine Vielzahl an Menschen oder aber Einzelpersonen ansprechen soll (Handlungsebene) (KOOIMAN 2003: 45).

Damit das dritte Interaktionselement *actions* schließlich initiiert werden kann, bedarf es überzeugender Bilder (*images*) sowie einem ausreichenden politischen und gesellschaftlichen Umsetzungswillen (KOOIMAN/BAVINCK 2013: 18). Rahmenbedingungen wirken hierbei fördernd oder hemmend. *Actions* sind im Sinne politischen Handelns in Demokratien eher reaktiver Natur. Konkrete Handlungs- und Anpassungsinitiativen treten vielmehr auf zivilgesellschaftlicher Ebene auf (KOOIMAN 2003: 62f.). Unter Einbezug der unterschiedlichen Systemebenen, auf denen Governance-Aktionen auftreten, unterscheidet KOOIMAN drei aggregierte Hauptformen (KOOIMAN 2003: 66; WERNER 2016: 67):

- **Führung** (*leadership*) auf Mikroebene des Individuums
- **Soziale Bewegung** (*social movement*) auf gesellschaftlicher Mesoebene
- **Koordination** (*co-ordination*) auf Makroebene seitens (nationaler) Regierungsakteure

Unter Führung kann vereinfacht die hierarchische Ordnung in Teilen der Gesellschaft verstanden werden. Soziale Bewegungen stellen Möglichkeiten zur Mobilisierung von Individuen dar, die gemeinsame Ziele, Werte und Vorstellungen teilen und für ihre Prinzipien im Kollektiv handeln (JOHNSTON/ANDRÉE 2019: 45). Sie kämpfen hierbei beispielsweise für Menschenrechte oder prangern öffentliche Missstände an. Die Aktionsform der Koordination eignet sich dagegen, um Akteure innerhalb eines komplexen gesellschaftlichen Systems zu organisieren (KOOIMAN 2003: 70ff.).

2.2. Governance-Modi

In der Governance-Forschung können nach KERCHNER und SCHNEIDER vier grundlegende Modi der Handlungskoordination unterschieden werden (2010: 12):

- (1) Der Modus der Hierarchie, im Sinne von top-down Interaktionen (z. B. Befehle, Strafen und Verbote).
- (2) Der Modus von Markt bzw. Wettbewerb, bei welchem auf horizontaler Ebene interagiert wird und der auf Freiwilligkeit beruht.
- (3) Das Argumentieren und Verhandeln (*arguing and bargaining*) als Kommunikationsstrategie.
- (4) Die Koordination staatlicher und nichtstaatlicher Akteure mittels Netzwerke.

In ähnlicher Weise führen VAN VLIET und DUBBINK *hierarchical governance, market governance* und *participatory governance* als zentrale Governance-Modi auf (1999: 14). Eine vergleichende Übersicht liefern KENIS und RAAB. Sie verweisen außerdem darauf, dass in der Realität normalerweise ein Mix aus den nachfolgend aufgeführten Idealtypen existiert (2008: 133).

Governanceform	Markt	Hierarchie	(Politik-)Netzwerk
Legitimitätsbasis	Vertrag: Eigentumsrechte	Anstellung: Weisungsrechte	Austausch
Kontroll- bzw. Steuerungsmechanismen	Preis	Autorität/Regeln	Reputation
Art der Konfliktregulierung	Exit	Loyalty	Voice
kollektive Ziele erreichbar?	nein	ja	ja
Entscheidungsfindung	„unsichtbare Hand“/ dezentral	zentral	multilateral
Akteursstatus	autonom, unabhängig	abhängig	autonom, aber interdependent
Dominante Orientierung der Akteure	Eigennutz	Erreichung des Organisationsziels	Orientierung am gemeinsamen Problem/ kollektiven Sachverhalt
Dominante Art der Differenzierung	Segmentierung (Anbieter und Nachfrager)	Funktionale und Strukturelle Differenzierung/ Stratifikation, (Hierarchieebenen)	Funktionale Differenzierung (verschiedene Tätigkeiten)
Art der Integration	Tausch von Gütern, Dienstleistungen und Geld	Gemeinsames Organisationsziel, formale Regeln	Gemeinsames Thema/ Problem, Austausch/ Pooling von Ressourcen/ Informationen
Akteursstruktur	atomisiert	vertikales Beziehungsgefüge	horizontales Beziehungsgefüge
Funktionslogik	Wettbewerb/Konkurrenz	Befehl/Gehorsam, Über-/Unterordnung	Verhandlung

Abbildung 7: Die Governance-Modi Markt, Hierarchie und Netzwerke im Vergleich

Quelle: KENIS/RAAB 2008: 133

Aufbauend auf dieser Differenzierung soll im Folgenden die Unterscheidung von KOOIMAN nach *Self-Governance*, *Co-Governance* und *Hierarchical Governance* gemäß seines bereits erläuterten Interaktionsmodells weitergeführt werden (KOOIMAN 2008: 8; NUNAN 2015: 168; RATAMÄKI 2015: 40).

Self-Governance

Self-Governance bezieht sich darauf, dass gesellschaftliche Akteure in der Lage sind, selbstständig öffentliche Angelegenheiten zu bearbeiten (RATAMÄKI 2015: 40). Wenngleich diese Governance-Form vergleichsweise häufig in der Realität vorzufinden ist, muss beachtet wer-

den, dass eine vollkommene Autonomie von Gesellschaftsakteuren außerhalb jeglichen staatlichen Einflusses nicht realistisch ist. Vielmehr muss hierunter die Fähigkeit von Gesellschaftsmitgliedern verstanden werden, mit verfügbaren Ressourcen einen möglichst hohen Grad an Autonomie zu erreichen (BECKIE/BACON 2019: 84; KOOIMAN 2003: 79; KOOIMAN ET AL. 2008: 9). Da *Self-Governance* in der Regel auf Freiwilligkeit beruht, ist dieser Modus am häufigsten in zivilgesellschaftlichen, nichtstaatlichen Bereichen aufzufinden (ANDRÉE ET AL. 2019: 31; KOOIMAN 2003: 84). Charakteristisch ist dessen Selbstreferenzialität bzw. Autopoiesis, was wiederum die Frage aufwirft, inwiefern derartige (Teil-)Systeme überhaupt von außen gesteuert werden können. Während die LUHMANNSCHE Systemtheorie dies aufgrund der Prämisse von fehlenden hierarchischen Strukturen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen⁷ verneint, liefern MAYNTZ und SCHARPF mit ihrem Konzept des Akteurszentrierten Institutionalismus einen konzeptionellen Gegenentwurf. Akteure können demgemäß als Vertreter von Kollektiven verstanden werden. Unter Einbezug der Gesellschafts- bzw. Problemlöserelevanz des jeweiligen vertretenen Sektors steigt die Tendenz zu *Self-Governance* zum einen mit zunehmender Schwierigkeit, eine von den Akteuren bereitgestellte Leistung ersetzen zu können. Zum anderen begründet sich dieses Phänomen auf der Notwendigkeit für die Lösung eines Problems eine Nische zu füllen, für die es bislang keine oder nur defizitär vorhandene Strukturen und Institutionen gibt (KOOIMAN 2003: 81f.). Somit steigen in Akteursarrangements Macht und Einflussmöglichkeiten derjenigen Akteure, die bei der Maßnahmenentwicklung zur Begegnung gesellschaftsrelevanter Probleme im Vergleich zu anderen Akteuren kaum oder nicht ersetzbar sind.

Co-Governance

EU- (KOOIMAN 2003: 96; KOOIMAN ET AL. 2008: 9; NUNAN 2015: 168). Der Grad der Zusammenarbeit variiert nach ihren formalen Ausprägungen. So können beispielsweise wenig formelle Kollaborationen (*Collaboration*) von stärker formellen Kooperationen (*Co-operation*) unterschieden werden (DINGELDEY 2008: 319; RATAMÄKI 2015: 40). Kollaborationen sind dynamisch. Sie unterliegen ständigen Spannungen von innen und außen, was sich unter anderem in Veränderungen ihrer Mitgliederstruktur und dem Zweck der Zusammenarbeit widerspiegelt (ANDRÉE ET AL. 2019: 36; KOOIMAN 2003: 98). Kooperation setzt dagegen einen gemeinsamen langfristigen Nutzen sowie Transparenz über das Handeln der Partner voraus. Mit zunehmender Teilnehmerzahl steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Kooperationen scheitern (JOHNSON/ANDRÉE 2019: 46; KOOIMAN 2003: 99).

Weitere Variationen von *Co-Governance* umfassen Public-Private-Partnerships (PPPs) sowie Netzwerke und Regime. Aus einer engen Perspektive erfolgt die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren im Rahmen von PPPs auf Basis ökonomischer Interessen (GERSTLBERGER/SCHMITTEL 2004). Eine Erweiterung des Verständnisses zeigt aber, dass diese Form der Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren insbesondere im Bereich der ehrenamtlichen Arbeit nahezu als Standardfall zu bewerten ist. Dies liegt auch darin begründet, dass ein

⁷ Das politische System gilt als gesellschaftliches Teilsystem, das auf dem Prinzip der Macht über andere Teilsysteme beruht. Da in der Systemtheorie aber keine Hierarchien vorliegen, kann das politische System lediglich die Rolle des Staates für sich deklarieren (KOOIMAN 2003: 80)

Großteil des ehrenamtlichen Engagements zugleich im Aufgabenbereich von Behörden liegt. Die Motivation einer Partnerschaft stützt sich insbesondere darauf, Handlungsmöglichkeiten zu erweitern, Maßnahmen zu legitimieren oder eine finanzielle Unterstützung zu sichern. Um ein funktionierendes PPP gewährleisten zu können, bedarf es allerdings Voraussetzungen, darunter gegenseitiges Vertrauen, Arbeitsteilung, Zuweisung von Verantwortungsbereichen oder ein gemeinsames Ziel. Auch hier unterliegt die Zusammenarbeit gewissen Dynamiken, wie beispielsweise sich ändernde Teilnehmer- und Machtstrukturen (KOOIMAN 2003: 102; OPPEN/SACK 2008).

Netzwerke stellen eine der Hauptformen der Governance-Modi dar (KENIS/RAAB 2008: 134; RHODES 2002: 15). Sie können als weitgehend autonome Handlungskoordination betrachtet werden, auf die der Staat nur indirekt und kaum wirksam Einfluss nehmen kann (RHODES 2000: 61f.; SEIFER 2009: 60). Insbesondere in der deutschsprachigen Forschung repräsentieren Netzwerke einen Verlagerungsprozess von hierarchischer Kontrolle zu horizontaler Koordination (KOOIMAN 2003: 104ff.). FÜRST betrachtet Netzwerke als „intermediäre Strukturen“ im Sinne loser Verbindungen zwischen Akteuren, die das Ziel haben, gemeinsames Handeln zu fördern (FÜRST 2001: 374). Ihre Existenz wird vor allem dadurch begründet, dass in einer modernen, funktional differenzierten Gesellschaft gemeinsame Ziele oder strategische Vorhaben durch Netzwerkbildung höchst effizient erreicht werden können. In Netzwerken wird zudem eine Vielzahl von Interessen repräsentiert und damit die allgemeine Akzeptanz der Mitglieder gegenüber getroffenen Entscheidungen erhöht. Sie reagieren darüber hinaus weitaus flexibler auf neue Herausforderungen als stärker formalisierte Governance-Modi (CLARK 2019: 165; MEYER/ELBE 2012: 84f.). Für HEINTEL stellen Netzwerke informelle Arrangements aus öffentlichen und privaten Akteursgruppen dar (2006: 348).

Als dritte Variationsform von *Co-Governance* nennt KOOIMAN Regime. Diese sind begrifflich schwer zu fassen. Eine führende Definition stammt von KRASNER, der sie als *“a set of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations”* beschreibt (1982: 186). Ein Regime stellt demgemäß eine Form von *Co-Governance* auf internationaler Ebene dar und kann als eigenes Governance-System betrachtet werden, das aufgrund seiner Werte- und Konsensorientierung keineswegs als politisch neutral zu klassifizieren ist (CLARK 2019: 166; KOOIMAN 2003: 106f.). Das Konzept des Regimes befriedigt nach KARAKAYALI vor allem sozialwissenschaftliche Perspektiven, welche den Rückgang staatlicher Souveränität nur unzureichend mit ökonomischen oder funktionalistischen Ansätzen konzeptuell erfassen konnten (2008: 47). Der Begriff habe den der Migrationssysteme abgelöst, da er eine Vielzahl heterogener Akteure umfasst, die ihr Handeln zwar aufeinander beziehen, dieses aber keiner systemischen Ordnungslogik unterworfen ist (ebd.: 47). Ein Regime stellt metaphorisch die Spitze eines Eisbergs dar, unter welchem für ein spezifisches Problemfeld formelle (z. B. Regeln) gleichwie informelle (z. B. Normen, Werte) Institutionen vorliegen (CLARK 2019: 166; KOOIMAN 2003: 106f.). Institutionen ermöglichen es Regime-Mitgliedern, das Verhalten der Anderen antizipieren zu können, mit spezifischen Bewertungsmaßstäben abzugleichen und damit funktionierende Beziehungen zu gewährleisten (KOOIMAN 2003: 108).

Dahingehend stellen Migrationsregime nach SCIORTINO relativ ordnungslose Ensembles von Praktiken, Wissen und asymmetrischer Machtverteilung dar (2004: 32). Die dennoch vorhandene interne Regulation basiert auf Verdichtungen sozialer Interaktionen (KARAKAYALI 2008: 48). Mit steigender Institutionalisierung, Vertrauensbildung und Identitätsstiftung nimmt die Resilienz eines Regimes zwar zu, dennoch unterliegt es Wandlungsdynamiken und kann aufgrund externer oder interner Schocks sogar aufgelöst werden (KOOIMAN 2003: 108). Die Europäische Union stellt beispielsweise ein „Regime zur Politikkoordination“ – aus intergouvernementalistischer Sicht ein Aushandlungssystem – dar (BECKER 2018: 18; MORAVCSIK 1993: 480). Die einzelnen Mitgliedsstaaten versuchen ihre Autonomie bestmöglich zu erhalten und öffnen sich für Prozesse zur europäischen Integration nur, wenn damit Mehrwerte für sie einhergehen. Gerade im Bereich der Migrations-, Integrations- und Asylpolitik liegen hierbei tiefgreifende Interessenskonflikte vor (BECKER 2018: 18).

Hierarchical Governance

Trotz des Wandels vom steuernden zum kooperativen Staat und der damit einhergehenden politisch-administrativen Dezentralisierung ist dieser nach wie vor präsent und in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen unverändert dominant (KOOIMAN 2003: 115ff.; VAN VLIET/DUBBINK 1999: 22). *Hierarchical Governance* verfolgt dahingehend eine klassische top-down Charakteristik (NUNAN 2015: 168). Interaktionen verlaufen vertikal über mehrere Ebenen und sind stark formeller Natur (GRAY 2005: 3). Beispielsweise ist der Staat dazu in der Lage, durch gesetzliche Mittel zu intervenieren und zu regulieren (KOOIMAN 2003: 123; RATAMÄKI 2015: 40). KOOIMAN verweist hierbei auf die zwei zentralen Konzepte von Steuerung und Kontrolle. Charakteristisch für Steuerung ist deren spezifische Zielgerichtetheit sowie die hierzu notwendige, direkte Adressierung an Steuerungsobjekte. Dennoch ist auch sie ein interaktiver Prozess, bei dem die Ziele politischer Maßnahmen unter Einbezug nichtstaatlicher Akteure festgelegt werden. Kontrolle basiert dagegen auf gesetzlicher und administrativer Regulierung. Zur Lösung von Problemen soll auf die Vielzahl existierender öffentlicher Institutionen zurückgegriffen werden, die jeweils eine bestimmte Kontrollfunktion innehaben und über unterschiedliche Instrumente verfügen (KOOIMAN 2003: 117f.).

2.3. Governance-Ordnungen

Bislang fokussierten sich wissenschaftliche Untersuchungen zu Governance nach SCHIMANK vorwiegend auf die Analyse von Dynamiken und Phänomenen auf gesellschaftlicher Mesoebene. Diese beinhaltet „solche Stellgrößen sozialer Ordnung [...], die erstens in sachlicher Hinsicht bekannte und nennenswerte Effekte haben, zweitens in zeitlicher Hinsicht nicht sehr langfristige Wirkungen entfalten und drittens in sozialer Hinsicht in der Reichweite der jeweiligen Gestaltungsakteure liegen“ (2007: 234). Allerdings müssten für umfassendere Forschungsvorhaben ebenso Makro- und Mikroebene Berücksichtigung finden (VON LÖWIS 2012:

26). Auf ersterer gilt es zu beachten, „dass gesellschaftliche Teilsysteme evaluative Orientierungshorizonte des Handelns darstellen“ (SCHIMANK 2007: 234). Dabei existieren Wechselwirkungen und Spannungen zwischen den einzelnen Teilsystemen und ihren charakteristischen Governance-Formen. Demgemäß versuchen Akteure nach SCHIMANK permanent auf Teilsysteme Einfluss zu nehmen. Er verweist dahingehend beispielhaft auf Governance im Bereich des Gesundheitssystems, das sich im ständigen Spannungsfeld zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Interessen befände. Entsprechend bedürfe es des Einbezugs gemeinsamer oder konkurrierender Leitbilder bei der Governance-Analyse bestimmter Politikfelder (SCHIMANK 2007: 235; VON LÖWIS 2012: 24f.). Auf der Mikroebene gilt es dagegen, die „Leistungsproduktion von Individuen und Gruppen“ zu erforschen, um die „jeweilige endogene Dynamik sozialer Ordnung zu entschlüsseln und bei allen Gestaltungsbemühungen in Rechnung zu stellen“ (SCHIMANK 2007: 235). Im Hinblick auf die Entwicklungsdynamik von Governance-Strukturen verweist SCHIMANK allerdings darauf, dass einerseits Orientierungsmaßstäbe auf Makroebene kaum oder nur schwer veränderbar sind und sich andererseits Dynamiken in der Leistungsproduktion auf Mikroebene nicht endogen entfalten, sondern vielmehr als Reaktion „ihres organisatorischen und interorganisatorischen Kontextes“ verstanden werden müssen (ebd.: 237). „Damit ist die intentionale Gestaltung von Governance-Strukturen eine ‚Kontextsteuerung‘ der Leistungsproduktion auf der Mesoebene im Rahmen der Machtinteressen“ (ebd.: 237).

Neben SCHIMANK unterscheidet auch KOOIMAN Ordnungen (*Orders*) von Governance und unterteilt diese nach erster (*First-Order Governance*) und zweiter Ordnung (*Second-Order Governance*) sowie nach Metaebene (*Meta-Governance/ Third-Order Governance*) (BRUNNENGRÄBER ET AL. 2004: 18; KOOIMAN 2003; NOESSELT 2012: 115; VON LÖWIS 2012: 25; WALK 2008: 61). Das analytische Potenzial des Governance-Verständnisses nach KOOIMAN und der hierfür notwendigen Betrachtung der Governance-Ordnungen liegt in der Erklärung institutioneller Wandlungsdynamiken durch Wechselwirkungen auf unterschiedlichen Ebenen bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Dualität von Struktur und Handlung (VON LÖWIS 2012: 27f.). Die Unterscheidung nach verschiedenen Governance-Ordnungen ermöglicht somit die Analyse „der unterschiedlichen Ebenen der Aggregation von Governance [...] und deren Beziehungen“ (SEIFER 2009: 57). Darüber hinaus können dadurch Wandlungsdynamiken von Strukturen erfasst werden (VON LÖWIS 2012: 30). Im Folgenden sollen die Governance-Ordnungen nach KOOIMAN genauer erläutert werden.

First-Order Governance

First-Order Governance beinhaltet die Ebene der alltäglichen Problemlösung und Chancenerzeugung (KOOIMAN 1999: 55; RATAMÄKI 2015: 40). In modernen Demokratien fallen diese beiden Aspekte gleichermaßen in den Verantwortungsbereich einer Gesellschaft. Entsprechend variieren Notwendigkeiten zu kooperativen Arrangements zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren mit den Erfordernissen vorliegender Probleme (BRUNNENGRÄBER ET AL. 2004: 18; HOWLETT/RAMESCH 2014: 321; KOOIMAN 2003: 135; WALK 2008: 62). Dabei können unterschiedliche Wahrnehmungen und Definitionen eines Problems seitens der am Lösungsprozess beteiligten Akteure konfliktreich sein (KOOIMAN 2003: 136). Darüber hinaus droht ein

Lösungsprozess auf Ebene der ersten Governance-Ordnung dann zu scheitern, wenn der für die Problemlösung ausgewählte Governance-Modus sich als hierfür ungeeignet herausstellt (HOWLETT/RAMESH 2014: 322). Einfacher formuliert empfiehlt es sich, dass je nach Problemlage Arrangements von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren angepasst werden sollten. Einen vereinfachten Überblick liefert dazu nachfolgende Abbildung.

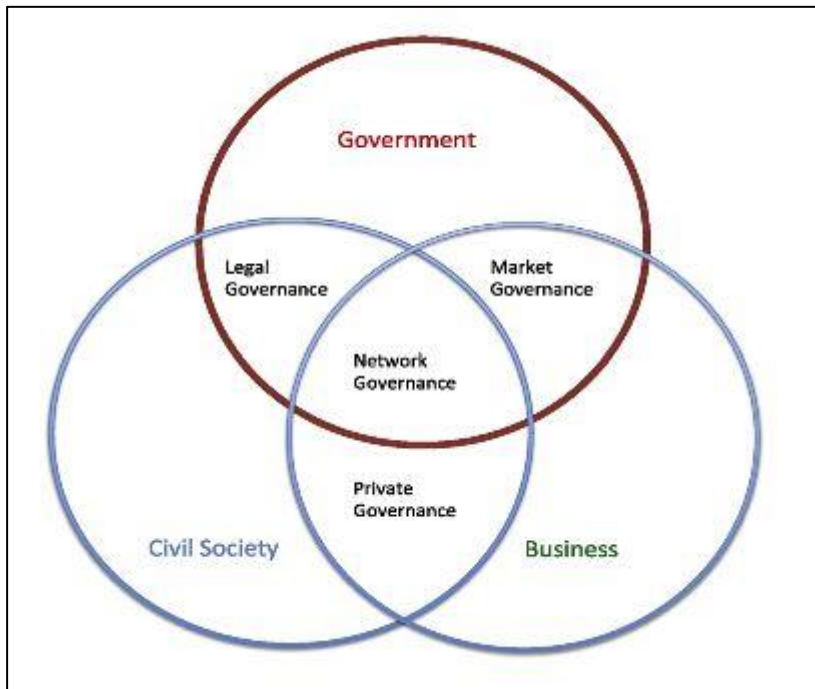


Abbildung 8: Typen von Governance-Arrangements nach HOWLETT und RAMESH

Quelle: HOWLETT/RAMESH 2014: 320

Die dargestellten Typen von Governance-Arrangements basieren auf den von HOWLETT und RAMESH ausgewiesenen drei zentralen Institutionen der Gesellschaft: Staat, Markt und Zivilgesellschaft. Diese Unterteilung entspricht der bereits vorgenommenen Differenzierung der Governance-Modi (HOWLETT/RAMESH 2014: 320; KOOIMAN 2003: 155f.). Der Begriff der Zivilgesellschaft ist relativ ungenau definiert. Anders als bei den Institutionen von Staat und Markt ist hierbei das Prinzip der Freiwilligkeit von elementarer Bedeutung. Gleichzeitig ist Zivilgesellschaft nicht pauschal mit dem ehrenamtlichen oder Non-Profit-Sektor gleichzusetzen (wenngleich auch NGOs und Kirchen Teil des Konzepts der Zivilgesellschaft sind). Aus einer interaktionsorientierten, konzeptionellen Sichtweise heraus stellt Zivilgesellschaft vielmehr denjenigen gesellschaftlichen Bereich dar, in dem vorwiegend *interplays* und *interferences*, jedoch keine *interventions* auftreten, also semi-formale, horizontale und eher kurzfristige Interaktionen stattfinden (KOOIMAN 2003: 164).

Differenzen bei der Definition von Problemen sowie bei der Erarbeitung von Lösungsmaßnahmen beruhen letztlich auf unterschiedlichen Interessen, Prinzipien, Positionen und der Betroffenheit der beteiligten Akteure. Ein gemeinsames Ziel oder eine allgemeingültige Formulierung

von Lösungen, beispielsweise mittels Gesetzen, kann somit nicht immer garantiert werden. Gerade bei moralischen Differenzen können kaum verbindliche Standards festgelegt werden. Bei unüberwindbaren, polarisierenden Haltungen zwischen Akteuren übernimmt der Staat schließlich eine regulierende Rolle (HOWLETT/RAMESH 2014: 322; KOOIMAN 2003: 146).

Second-Order Governance

Problemlösung und Chancenerzeugung – also *First-Order Governance* – sind in einen institutionellen Rahmen eingebettet. Dieser stellt die Ebene von *Second-Order Governance* dar. Sind bei der ersten Governance-Ordnung also konkrete Handlungen charakteristisch, stehen bei der zweiten Ordnung institutionelle Strukturen im Vordergrund, die Maßnahmen zur Problemlösung und Chancenerzeugung ermöglichen oder aber behindern (BRUNNENGRÄBER ET AL. 2004: 18; KOOIMAN 2003: 154; SEIFER 2009: 57; WALK 2008: 62). Grundsätzlich gilt es festzuhalten, dass keine für *First-Order Governance* idealen Institutionen existieren. Sie entwickeln sich im Sinne der Dualität von Struktur und Handlung permanent weiter, wirken reaktiv und weisen aus historischer Perspektive eine gewisse Pfadabhängigkeit auf (KOOIMAN 2003: 154). *Second-Order Governance* umfasst neben der eigentlichen Rahmgebung damit auch Anpassungsprozesse sozio-politischer Institutionen (KOOIMAN 2005: 166; VON LÖWIS 2012: 27). Diese wiederum können als veränderbare formelle, aber auch informelle Spielregeln verstanden werden. Als Institutionen repräsentieren sie die gesellschaftliche Verankerung sozialer, kultureller und politischer Normen. Ihr normativer Charakter legt eine spezifische Interaktionskultur und einen Deutungsrahmen für menschliches Agieren fest. Institutionelle Verdichtungen von Spielregeln führen in der Summe zur Entstehung von Kontexten. Dies ist insbesondere deswegen hilfreich, da damit unter anderem historische Entwicklungen nachvollzogen werden können (KOOIMAN 2003: 155f.). Auch bei der zweiten Governance-Ordnung kann es zu einem Versagen der Handlungskoordination (*governance failure*) kommen. Dies kann in solchen Situationen auftreten, in denen ein bewährtes Governance-System in einem bestimmten Teilbereich plötzlich nicht mehr dazu geeignet ist, um Lösungsmaßnahmen für die Bewältigung spezifischer Problemlagen zu entwickeln (HOWLETT/RAMES 2014: 322).

Meta-Governance/ Third-Order Governance

Das Konzept von Meta-Governance wird aufgrund dessen definatorischer Unschärfe im wissenschaftlichen Diskurs unterschiedlich gebraucht (THANG 2018: 66). Nach MEULEMANN müsste Meta-Governance abstrakt als „*governance ,beyond‘ governance*“ (2013: 61) oder nach FRANSEN als „*the governance of governance*“ verstanden werden (2015: 295). Diese Sichtweise findet sich auch bei KOOIMAN wieder. Demgemäß wird bei der dritten Governance-Ordnung eine abstrakte Sichtweise auf Handlungskoordinationen und Akteurskonstellationen eingenommen sowie der übergeordneten Fragestellung nachgegangen, auf welche Art und Weise und mit welchem Ziel Governance überhaupt organisiert werden soll (KOOIMAN 2003: 171). Third-Order bzw. Meta-Governance umrahmt die ersten beiden Governance-Ordnungen und

beinhaltet im Wesentlichen Leitprinzipien, anhand derer sich Akteure bei ihrem Handeln bewusst oder unbewusst orientieren (KOOIMAN 1999: 55f.; SEIFER 2009: 57; WALK 2008: 62). „Dies ist der Raum der tatsächlichen Steuerungsarbeit, in dem im konstanten Spannungsfeld zwischen Intentional- und Strukturebene der Steuerungsinteraktionen Metanormen befolgt, verletzt, durchgetestet oder verändert werden“ (KOOIMAN 2005: 169; zit. in VON LÖWIS 2012: 27). Bei Meta-Governance gilt es somit, auf spezifische gesellschaftliche Herausforderungen lösungsorientierte Kombinationen verschiedener Governance-Modi unter Berücksichtigung heterogener Akteursinteressen und übergeordneten Leitprinzipien zu organisieren (CHUENPAG-DEE/JENTOFT 2015: 4; MEULEMANN 2013: 61). Umso wichtiger scheinen für eine funktionierende Handlungskoordination daher die Etablierung und weitreichende gesellschaftliche Anerkennung normativer Kriterien und erstrebenswerter Ideale zu sein. Auf deren Basis sollten bisherige Praktiken und Zielsetzungen permanent evaluiert und reflektiert werden (KOOIMAN 2003: 171; NOESSELT 2012: 115).

Da Normen und Werte, wie aufgezeigt, von elementarer Bedeutung sind, kann Meta-Governance nicht losgelöst vom kulturellen (Selbst)Verständnis der Gesellschaftsmitglieder erfasst werden. Hierbei spielen nicht nur gegenwärtige, normative Wahrnehmungs- und Deutungsmuster, sondern ebenso künftig angestrebte Entwicklungen gleichwie vergangene Verhaltensweisen eine Rolle. In diesem Sinne beinhaltet Meta-Governance durch das „Lernen aus der Vergangenheit für künftige Entscheidungen“ eine gewisse Selbstreferenzialität (KOOIMAN 2003: 186; MEULEMANN 2013: 61). Dies bedeutet aber auch, dass es keine Blaupause für eine erfolgreiche Handlungskoordination zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen und damit keine standardisierten, historisch etablierten Governance-Arrangements geben kann. Gleichwohl heißt das aber nicht, dass keinerlei Erfahrungswerte, Instrumente oder Institutionen vorliegen, auf die in neuartigen Situationen zurückgegriffen werden kann. Vielmehr geht es um die Kombination der zeitgemäßen Anwendung bestehender Mechanismen, der Entwicklung neuer Institutionen sowie um Re-Arrangements von Akteurskonstellationen und Koordinationsstrukturen im Rahmen einer übergeordneten Vision (MEULEMANN 2013: 61).

Parallelen zu Meta-Governance sind ebenso im Konzept von *Good Governance* zu finden (KOHLHOFF 2018: 144). Dieses ist von ähnlich normativer Natur, weist allerdings einen weniger abstrakten Charakter auf. Stattdessen kann das Konzept als Konkretisierung von Meta-Governance verstanden werden. *Good Governance* zielt im Kern auf die Festlegung von Standards und Richtlinien ab, an welchen Akteure ihr Handeln ausrichten sollten und die einem spezifischen, erstrebenswerten Ideal untergeordnet sind. In diesem Rahmen sollen Handlungskoordinationen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf gemeinsamen Werten und Prinzipien beruhen, deren Beziehung zueinander gefestigt sowie gesellschaftliche Akzeptanz und Vertrauen in das administrativ-politische System gewährleistet werden (SAID/ALAM/KHALID 2016: 152f.). *Good Governance* bezieht sich ebenso auf die Leistungsfähigkeit des Staates zur Sicherung der Wohlfahrt und der Freiheit seiner Bürger, zum Wirtschaftswachstum, zum Schutz der Menschenrechte und der Personen, die auf Unterstützung angewiesen sind, sowie zur permanenten Weiterentwicklung von Politik und öffentlichen Strukturen (IFTIMOAEI 2015: 310).

Das Attribut „*Good*“ verweist aber auch auf eine subjektive Wahrnehmung und normative Erwartungshaltung gegenüber Governance-Charakteristika und ist im wissenschaftlichen Diskurs

daher nicht unumstritten (KÖTTER 2013: 5). Kritisch betrachtet wird das Good Governance-Konzept auch dahingehend, dass es von westlichen Entwicklungsorganisationen und nicht zuletzt von der Weltbank selbst eingeführt wurde. Es basierte ursprünglich auf dem Interesse an einer nachhaltigen (Wirtschafts-)Entwicklung in weniger entwickelten Gebieten der Erde (DE LA HARPE/RIJKEN/ROOS 2008: 3). Erstmals kommunizierte es die Weltbank im Jahre 1989 in Bezug auf die finanzielle Unterstützung sowie die zukunfts- und wachstumsorientierte Mittelverwendung im subsaharischen Afrika (IFTIMOAEI 2015: 309). Das Konzept wurde in den 1990er Jahren als technokratischer Maßstab für weniger gut entwickelte Länder herangezogen und dient bis heute als Blaupause für westliche Geldgeber. Es impliziert, dass Armut durch unausgewogene Governance-Strukturen entsteht und erst mit Hilfe wirtschaftlicher Liberalisierung sowie politischen Reformen langfristig beseitigt werden kann (GALLAGHER 2014: 333; KOLHOFF 2018: 144). Aus einem sozialen Verständnis heraus beinhaltet der Ansatz dagegen die Art und Weise, wie der Staat normorientiert regieren sollte. Demnach beruht ein (im westlichen Verständnis) anzustrebender Good Governance-Status primär auf der Einhaltung von Menschenrechten und erst nachgelagert auf wirtschaftlichen Faktoren (WOUTERS/RYNGAERT 2004: 76). Good Governance stellt letztlich ein breit gefächertes Konzept dar, dessen inhaltliche Ausrichtung vor allem von den Absichten abhängt, zu deren Zweck es verwendet wird (DE LA HARPE/RIJKEN/ROOS 2008: 2f.). Es existiert somit auch keine allgemeingültige Definition. Vielmehr gibt es begriffliche Annäherungsversuche. So beschreibt die UN Good Governance als *„creating well-functioning and accountable institutions – political, juridical and administrative – that citizens regard as legitimate, through which they participate in decisions that affect their lives, and by which they are empowered. Good governance also entails a respect for human rights and the rule of law generally“* (zit. in DE LA HARPE/RIJKEN/ROOS 2008: 6). MEYER und ELBE verfolgen dagegen ein eher praxisbezogenes Verständnis: *„Good Governance is the durable implementation of social institutions which includes all relevant stakeholders in a common decision-making process that: optimizes common goal-attainment; minimizes negative side-effects; encourages reflection of all relevant stakeholder interests; and, is capable of being implemented in the most effective and efficient way“* (2012: 83).

Nicht nur bei der Übertragung auf den Themenkomplex von Integration gilt es zu jedoch hinterfragen, ob bei Good Governance auch tatsächlich alle Stakeholder- bzw. Akteursinteressen berücksichtigt werden (können). So scheint die in der Governance-Forschung teils unzureichend reflektierte, oftmals inhärente Orientierung von politischen Entscheidungen an bestimmten, privilegierten Zielgruppen mit Blick auf Good Governance besondere Bedeutung zu gewinnen. Dahingehend sei auf die Definition von *Inclusive Governance* des UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMS verwiesen: *„To be inclusive is a core value of democratic governance, in terms of equal participation, equal treatment and equal rights before the law. This implies that all people – including the poor, women, ethnic and religious minorities, indigenous peoples and other disadvantaged groups – have the right to participate meaningfully in governance processes and influence decisions that affect them. It also means that governance institutions and policies are accessible, accountable and responsive to disadvantaged groups, protecting their interests and providing diverse populations with equal opportunities for public services such as justice, health and education“* (2007: 1).

Zusammenfassend soll das Verständnis von Good Governance in dieser Arbeit folgende Aspekte beinhalten (vgl. dazu auch RODRIGUEZ-BILLA 2012: 83f.):

- Auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Institutionen
- Strukturen, die eine problemlösungsorientierte Handlungskoordination ermöglichen und langfristig gewährleisten
- Das Existieren einer übergeordneten, norm- und wertorientierten Vision zur Weiterentwicklung der jeweiligen Gesellschaft
- Die Berücksichtigung von Interessen und Bedürfnissen aller Akteure, die von einem zu lösenden Problem betroffen sind

Die aufgeführten Kriterien lassen in der Gesamtbetrachtung Rückschlüsse auf die Performanz des vorliegenden Governance-Systems zu – also im Hinblick darauf, inwieweit der gemeinschaftliche Lösungsprozess von als relevant eingestuften Problemen unter Einbezug vielfältiger Akteursinteressen überhaupt effizient verläuft bzw. verlaufen kann. Aus bereits hier erwartbaren potentiellen Konflikten zwischen maximaler Effizienz und bestmöglicher Einbindung aller relevanten Interessenvertretern resultiert schließlich die Notwendigkeit dazu, die Handlungskoordination zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in den Kontext von Good Governance zu setzen und zu reflektieren.

2.4. Multi-Level-Governance

Bei *Multi-Level-Governance* bzw. *Mehr-Ebenen-Governance* erstrecken sich Kompetenzaufteilungen und Prozesse zur gemeinsamen Problembearbeitung über administrative sowie territoriale Grenzen hinweg (VON LÖWIS 2012: 28). Demnach umfasst diese Governance-Form die strukturelle Genese neuer Verflechtungen intra- und interstaatlicher Ebenen mit der Einbeziehung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (GUALINI 2006: 65; VON LÖWIS 2012: 29). Mehr-Ebenen-Governance kommt dadurch zustande, dass eine koordinierende, effizienzorientierte Synthese ehemals eigenständig agierender Organisations- und Kompetenzbereiche über mehrere Ebenen hinweg vollzogen wird (BENZ 2005: 99; VON LÖWIS 2012: 29). Für die Entwicklung des wissenschaftlichen Tools und um dem eigenen Anspruch einer umfassenden Kontextualisierung von Governance gerecht zu werden, muss die Mehr-Ebenen-Verflechtung der deutschen Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik in dieser Arbeit zwingend mitberücksichtigt werden. Nachfolgende Abbildung liefert diesbezüglich einen groben Überblick über die relevanten Ebenen und Verantwortungsbereiche.

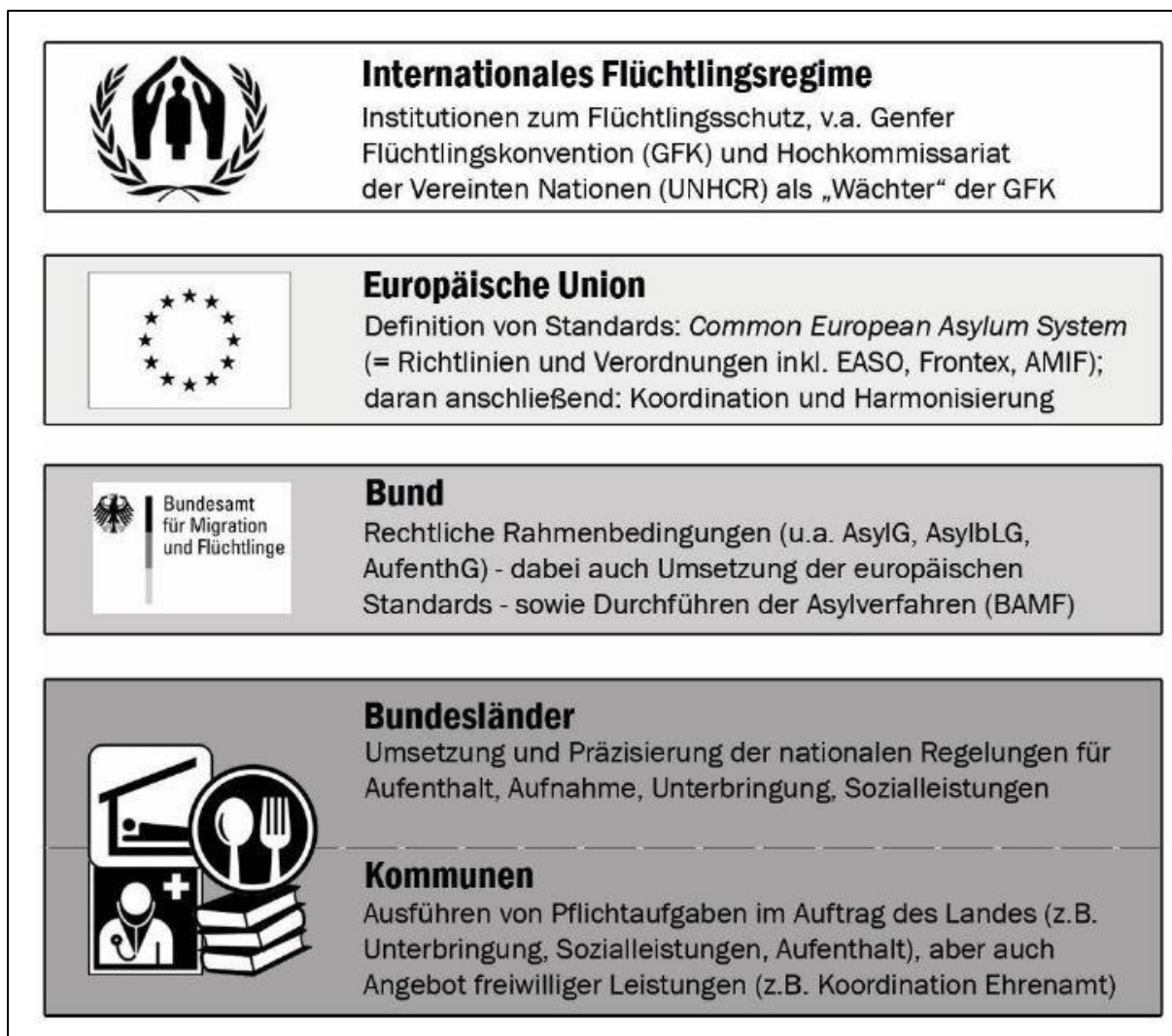


Abbildung 9: Die deutsche Migrations- und Asylpolitik im Mehr-Ebenen-System

Quelle: SCHAMMANN 2017: 71

Ein potentielles Spannungsverhältnis kann sich bei Mehr-Ebenen-Governance aufgrund der Divergenz zentraler und dezentraler Steuerungsstrukturen ergeben. Während das politisch-administrativ hierarchisch strukturierte Steuerungssystem vor allem auf formal geregelten top-down Entscheidungen beruht, zeichnet sich das lokale Governance-System insbesondere durch kontextbezogene bottom-up Prozesse aus (NEMES/HIGH/HUZAIR 2012: 100). SCHOLTEN nimmt diesbezüglich eine detailliertere Differenzierung von Mehr-Ebenen-Verflechtungen vor und unterscheidet vier idealtypische Formen: zentralistische (*centralist*), lokalistische (*localist*), über mehrere Ebenen verlaufende (*multilevel*), sowie entkoppelte (*decoupled*) Beziehungen (SCHOLTEN 2013, 2016; SCHOLTEN ET AL. 2017).

Der zentralistische Typ weist eine klare hierarchische Struktur und Arbeitsteilung zwischen den Ebenen auf, was nicht nur eine top-down geprägte Beziehung zwischen den Ebenen zur Folge hat, sondern überdies zur effizienteren Implementierung allgemeingültiger Steuerungs- und Kontrollmechanismen führt, welche zum Beispiel eine einheitliche Migrations- und Integrationspolitik gewährleisten sollen (SCHOLTEN 2016: 976; SCHOLTEN/PENNINX 2016: 93). Beim

zentralistischen Typ werden kommunale staatliche Akteure zwar nicht vernachlässigt, deren Handlungsspielraum ist aber auf die reine Ausführung politischer Vorgaben beschränkt (ENTZINGER/SCHOLTEN 2014; SCHOLTEN/PENNINX 2016: 99). Der lokalistische Typ beinhaltet dagegen eine bottom-up Perspektive. Kommunale staatliche Akteure sind demnach nicht ausschließlich für die reine Umsetzung übergeordneter Anweisungen verantwortlich, sondern formulieren eigene Strategien und Programme und tauschen sich auf horizontaler Ebene überdies mit anderen Akteuren aus (SCHOLTEN 2013: 218ff., 2016: 976). Das lokale Governance-System kann dahingehend in weitaus umfassenderem Maße auf örtliche Spezifika reagieren (NEMES/HIGH/HUZAIR 2012: 100). Bei diesem Typ kommt es außerdem zu teils weitreichenden Differenzen zwischen supranationaler, nationaler und lokaler Migrations- und Integrationspolitik, was wiederum die Herauentwicklung lokalspezifischer Integrationsleitbilder, Strategien und Maßnahmen erklären könnte (CAPONIO/BORKERT 2010: 9; SCHOLTEN 2013: 220; SCHOLTEN/PENNINX 2016: 93). Der multilevel-Typ hebt Interaktionen, Beziehungen und Koordinationsmuster zwischen unterschiedlichen Ebenen hervor. Hierbei braucht es ebenenübergreifende Verhandlungsarenen und Strukturen, um Akteure zusammenzuführen. Bedeutsam scheint dieser Typ auch in Bezug auf Machtstrukturen und Einflusspotenzialen der vielfältigen Akteure zwischen den Ebenen (SCHOLTEN 2013: 220; SCHOLTEN/PENNINX 2016: 94; SCHOLTEN ET AL. 2017: 2015). Der letzte Typ (*decoupled*) beinhaltet eine Entkoppelung von Beziehungen zwischen den Ebenen. Eine derartige Situation ist dann gegeben, wenn keine bedeutsame, ebenenübergreifende Koordination vorzufinden ist. Dahingehend verläuft der politische Gestaltungsprozess unabhängig voneinander auf jeder Ebene verschieden und potentiell sogar gegenläufig – ein Phänomen, das in den letzten Jahren insbesondere zwischen nationaler und lokaler Integrationspolitik in Ansätzen aufgetreten ist (SCHOLTEN 2016: 976; SCHOLTEN/PENNINX 2016: 94).

Die aufgeführte Typologie nach SCHOLTEN soll verdeutlichen, dass in der Realität nicht lediglich ein einziges Koordinationsmuster vorzufinden ist, sondern verschiedenartige, ebenenübergreifende Beziehungs- und Wechselwirkungsstrukturen und deren Kombinationen existieren. Deutschland ist durch eine föderale Organisation charakterisiert, die damit auch im Bereich der Integrationspolitik administrative Mehr-Ebenen-Verflechtungen und Verantwortungshierarchien hervorbringt, was mit Einbezug von EU- und globaler Ebene sogar noch komplexer wird (SCHAMMANN 2017: 70ff.). Für eine umfassende Analyse von Steuerung bzw. Governance von Integration müssen die supranationale, nationale und kommunale Ebene allerdings bestmöglich berücksichtigt werden.

2.5. Macht und Einflussnahme

Die Ausführungen zu Good Governance und Meta-Governance werfen die Fragen auf, nach welchen Akteurspräferenzen Governance letztlich ausgerichtet wird, ob manche Akteure bevorzugt behandelt oder nicht berücksichtigt werden und inwiefern Faktoren von Macht und Einflussnahme überhaupt auf Governance-Prozesse einwirken können. Einhergehend mit der Zunahme verhandlungs- und kommunikationsgeprägter Governance-Strukturen sowie der entsprechenden Informalisierung politischer Entscheidungsprozesse stellt sich ebenso die Frage

nach der Legitimität zur Einbringung oder Durchsetzung spezifischer Präferenzen (LAUBENTHAL 2014: 240). NULLMEIER ET AL. verweisen hierbei auf einen „[...] Übergang zu einer neuen demokratischen Formation, die die repräsentativen und parteizentrierten Institutionen ablöst und an ihre Stelle eine Demokratie der Expertise, Deliberation und unparteilicher Institutionen setzt“ (2012: 17). SEIFER betont, dass die Dimensionen von Macht und Einflussnahme innerhalb der Governance-Forschung bisher nahezu vollständig außer Acht gelassen wurden, obwohl gerade der kooperative Einbezug nichtstaatlicher Akteure in politische Gestaltungsarrangements *das* Kennzeichen für eine qualitative Unterscheidung zwischen *Governance* und *Government* darstellt (2009: 13f., 94). MAYNTZ erklärt im Hinblick auf den Gebrauch des Governance-Ansatzes, dass nicht nur Interaktionen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren als solche konflikthaft sein können, sondern ebenso grundlegende Perspektiven, wie die Wahrnehmung und Bewertung von Herausforderungen sowie diesbezügliche Lösungsmaßnahmen und Orientierungsmaßstäbe, zu erheblichen Differenzen führen können (2004: 73). Eine ähnliche Perspektive vertritt RODRIGUEZ-BILLA, demgemäß sich eine analytische Konzeptualisierung von Governance sowohl auf Aspekte von Verantwortlichkeit und Moral fokussieren als auch Machtbeziehungen hinter der „Fassade der Partizipation“ berücksichtigen sollte (2012: 154f.). Allerdings gilt es zu betonen, dass der Staat trotz des Anstiegs nichtstaatlicher Einflussnahmemöglichkeiten aus gesetzgeberischer Perspektive unverändert auf einer übergeordneten Hierarchiestufe agiert und damit intervenieren und Entscheidungen auf Basis der Rechtsprechung eigenständig durchsetzen kann. Diesbezüglich charakterisiert SCHARPF gesellschaftliche Selbststeuerung als Regulationsprozesse, die „im Schatten der Hierarchie“ ablaufen (SCHARPF 1993; zit. in SEIFER 2009: 51). Die heterogenen, am politischen Prozess beteiligten Akteure handeln auf Basis unterschiedlicher Leitbilder und versuchen gemäß diesen Vorstellungen ihren Einfluss wirksam zu erweitern (FISCHER-LESCANO/TEUBNER 2006: 162). Inwieweit Akteursinteressen allerdings tatsächlich in Governance-Arrangements und politischen Gestaltungsprozessen durchgesetzt werden können, hängt von den jeweils verfügbaren Ressourcen der einzelnen Akteure bzw. Interessensgruppen ab. Diese sind in Gesellschaften keineswegs gleich verteilt und variieren zudem im Kontext dynamischer Rahmenbedingungen. Für Governance-Analysen müssen somit auch Zugang, Verteilung und Aktivierungspotenziale dieser Ressourcen mitreflektiert werden (SEIFER 2009: 13f.).

Nach VÖLPEL kann Macht als Möglichkeit zur zielgerichteten Einflussnahme auf Empfindungen, Überzeugungen oder Verhaltensweisen eines anderen Akteurs verstanden werden (2011: 61). Sie ist damit relationaler Natur und basiert auf der Verfügbarkeit und dem Mobilisierungspotenzial vorhandener Ressourcen (EMERSON 1962: 32; ETZIONI 1975: 334; SOLGA/BLICKLE 2012: 152; VÖLPEL 2011: 61). Einfluss stellt dagegen die „tatsächliche Nutzung der Machtressourcen für die angestrebten Ziele“ dar (SOLGA/BLICKLE 2012: 152). „Gegenstand der Einflussnahme sind nicht nur die Handlungen, sondern auch die Überzeugungen, Erwartungen, Einstellungen, Werthaltungen, Stimmungen, Emotionen und Befindlichkeiten anderer Personen“ (ebd.: 152). Die Möglichkeiten zur Einflussnahme hängen wiederum von den Machtressourcen des jeweiligen Akteurs ab. Diese sind, zumindest einem theoretischen Idealzustand folgend, innerhalb der Gesellschaft grundsätzlich ubiquitär vorhanden. Macht kann als solche damit nicht „verbraucht“ werden. Diesem Verständnis folgend steht sie wiederum staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gleichermaßen zur Verfügung. Gleichzeitig führt eine derartige Verfügbarkeit von Macht innerhalb einer Gesellschaft keineswegs automatisch zu ausgewogenen

Einflusspotenzialen auf politische Gestaltungsprozesse bzw. in spezifischen Governance-Arrangements (BONACKER/SCHÜSSLER 2008: 47). Macht kann überdies als dispositional, Einfluss als eine Art episodischer Macht verstanden werden, die bestimmten Interaktionen oder Akteuren zugeordnet wird (SEIFER 2009: 118). Machtausübung erfolgt auf direkte (*power over*) und indirekte (*power to*) Weise. Erstere bezeichnet die Fähigkeit, den eigenen Willen gegenüber konkurrierenden Positionen zu behaupten, zweitere fokussiert die Einwirkung auf institutionelle und strukturelle Bedingungen zur eigentlichen Machtausübung. Das Verständnis von Macht unterscheidet sich somit zum einen von der Fähigkeit (*capacity*) einzelner oder kollektiver Akteure, zum anderen hinsichtlich Institutionen und Strukturen, die Handeln erst ermöglichen und Akteure ermächtigen (*empowerment*) (BONACKER/SCHÜSSLER 2008: 48).

Dieses Verständnis von Macht und Einflussnahme fügt sich in die bisherigen Ausführungen zur Dualität von Struktur und Handlung ein. Aus Handlungsperspektive liefert DAHL eine prominente grundlegende Definition von Macht. Demnach hat A Macht über B, wenn A B dazu bringt etwas zu tun, was B ansonsten nicht tun würde (1957: 203). Eine tiefergehende Unterscheidung verschiedener Typen von Macht nehmen FRENCH und RAVEN mit ihrer Machtbasentheorie vor (FRENCH/RAVEN 1959: 263ff.; NIENHÜSER 2003: 6; SOLGA/BLICKLE 2012: 152). Unter Machtbasen werden die zielgerichtet eingesetzten Ressourcen zur Beeinflussung des jeweils adressierten Akteurs verstanden (NEUBERGER 2006: 191; SOLGA/BLICKLE 2012: 152). Derartiges Agieren bietet hohes soziales Konfliktpotenzial und aktualisiert dabei permanent bereits vorhandene Machtbasen (SOLGA/BLICKLE 2012: 149).

Tabelle 1: Typen von Macht nach FRENCH und RAVEN

Belohnungsmacht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fähigkeit, materielle und immaterielle Belohnungen zu erteilen
Bestrafungsmacht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fähigkeit, Adressaten zu bestrafen
Legitimationsmacht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voraussetzung: rechtmäßiger Anspruch auf Einflussnahme ▪ Identisch mit Autorität ▪ Abhängig von Akzeptanz allgemeiner anerkannter Normen, Werte und Strukturen
Expertenmacht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Situations- und bereichsspezifisch ▪ Basiert auf als hilfreich erachteten Kenntnissen und Fähigkeiten des Machtausübenden

Identifikations-/Beziehungsmacht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fähigkeit, bei Bezugspersonen Gefühl der Verbundenheit hervorzurufen (z. B. Sympathie, Respekt)
Informationsmacht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Machtausübender verfügt über notwendige Informationen und Argumentationskraft

Quelle: Eigene Darstellung nach NIENHÜSER 2003: 28; SOLGA/BLICKLE 2012: 152f.

Ergänzend zu der in der Tabelle aufgeführten Typisierung ist Macht nach SOLGA und BLICKLE ebenso durch Reputation zu erlangen. „Reputation ist der Gesamteindruck, der innerhalb eines Beziehungsnetzwerks aus den Einzelwahrnehmungen der Interaktionspartner resultiert. [...] Macht durch Reputation entsteht durch das besondere Vertrauen, das einer hoch angesehenen Person entgegengebracht wird: Je höher die Reputation, desto größer die Bereitschaft, den Akteur gewähren zu lassen, d. h. seine Entscheidungen, sein Verhalten und seine Handlungsanweisungen zu akzeptieren“ (2012: 153).

Aus struktureller Perspektive scheint Macht dagegen weitaus abstrakter zu sein. GÖHLER unterscheidet unter Verweis auf die Theorie institutioneller Ordnung zwischen transitiver und intransitiver Macht. Erste verfolgt das Ziel der Einflussnahme auf kollektiv verbindliche Entscheidungen. Zweite weist einen reflexiven Charakter in dem Sinne auf, als dass Macht und ihre Ausübung auf sich selbst bezogen wird und somit die (Re)Produktion eines symbolischen Handlungsrahmens nach sich zieht (BONACKER/SCHÜSSLER 2008: 49f.; GÖHLER 1997: 40). Das bedeutet, dass Macht nicht nur kommuniziert und legitimiert wird, sondern eine symbolische Strukturierung des Politischen und eine Generierung kollektiver Deutungsschemata erfolgt „innerhalb derer Akteure, Themen, Kausalitätsvorstellungen oder normative Ideen erfolgreich Geltung beanspruchen können“ (BONACKER/SCHÜSSLER 2008: 50). Intransitive Macht schafft demnach im Kern eine Handlungsarena, die Einflussnahme erst ermöglicht. Im Hinblick auf nichtstaatliche Akteure bedarf es der Unterscheidung von transitiver und intransitiver Macht auch deshalb, da eine etwaige (politische) Einflussnahme sowohl auf unmittelbarem Weg (z. B. über Wahlen) als auch diskursiv (z. B. über Meinungsumfragen) erfolgen kann (BONACKER/SCHÜSSLER 2008: 50; KONIECZNY 2014: 51ff.). Zur Veranschaulichung dieser abstrakten Erläuterungen soll folgendes Beispiel dienen: Der intransitive Charakter beinhaltet die Bindung von nationalen Regierungen an international gültige Normen und Richtlinien. Diese werden wiederum mittels kollektiver Entscheidungen und Maßnahmen, also transitiv, statuiert. Exemplarisch kann hierfür die Genfer Flüchtlingskonvention aufgeführt werden (BONACKER/SCHÜSSLER 2008: 53ff.).

Strukturell betrachtet sind Institutionen und Normen somit als machtbasierte Resultate zu begreifen, welche Herrschaftsverhältnisse rechtfertigen, manifestieren und einen Deutungsrah-

men für gesellschaftliche Akteure bieten (KOOPMANS/KRIESI 1997: 5; SEIFER 2009: 116). Diesbezüglich stellt sich aber auch die Frage, wessen Interessen entweder gar nicht oder aber bevorzugt in politische Entscheidungsprozesse eingeflossen sind (SEIFER 2009: 13f.). So verweisen WOODS ET AL. auf den drohenden Missstand, wonach die Ermächtigung der Bevölkerung im Rahmen zunehmender Selbststeuerungstendenzen eigentlich eine Ermächtigung gesellschaftlicher Eliten nach sich ziehen müsste (2012: 215). SEIFER unternimmt dahingehend einen innovativen Vorstoß, indem sie Governance als politisches Einfluss-System mit spezifischen Interaktionsarrangements beschreibt. Diese wiederum variieren je nach Politikfeld und berücksichtigen sowohl Handlungsressourcen von Akteuren als auch deren Einbettung in institutionelle Strukturen (2009: 95). Zwar untersucht sie in ihrer Analyse zu Macht und Einflussnahme innerhalb Governance-Strukturen ausschließlich die Rolle von NGOs auf europäischer Ebene, dennoch kann ihre in Abbildung 10 dargestellte Konzeptualisierung zur Einschätzung des politischen Einflusses auch aufgrund ihrer expliziten Berücksichtigung der Dualität von Struktur und Handlung für diese Arbeit herangezogen werden.

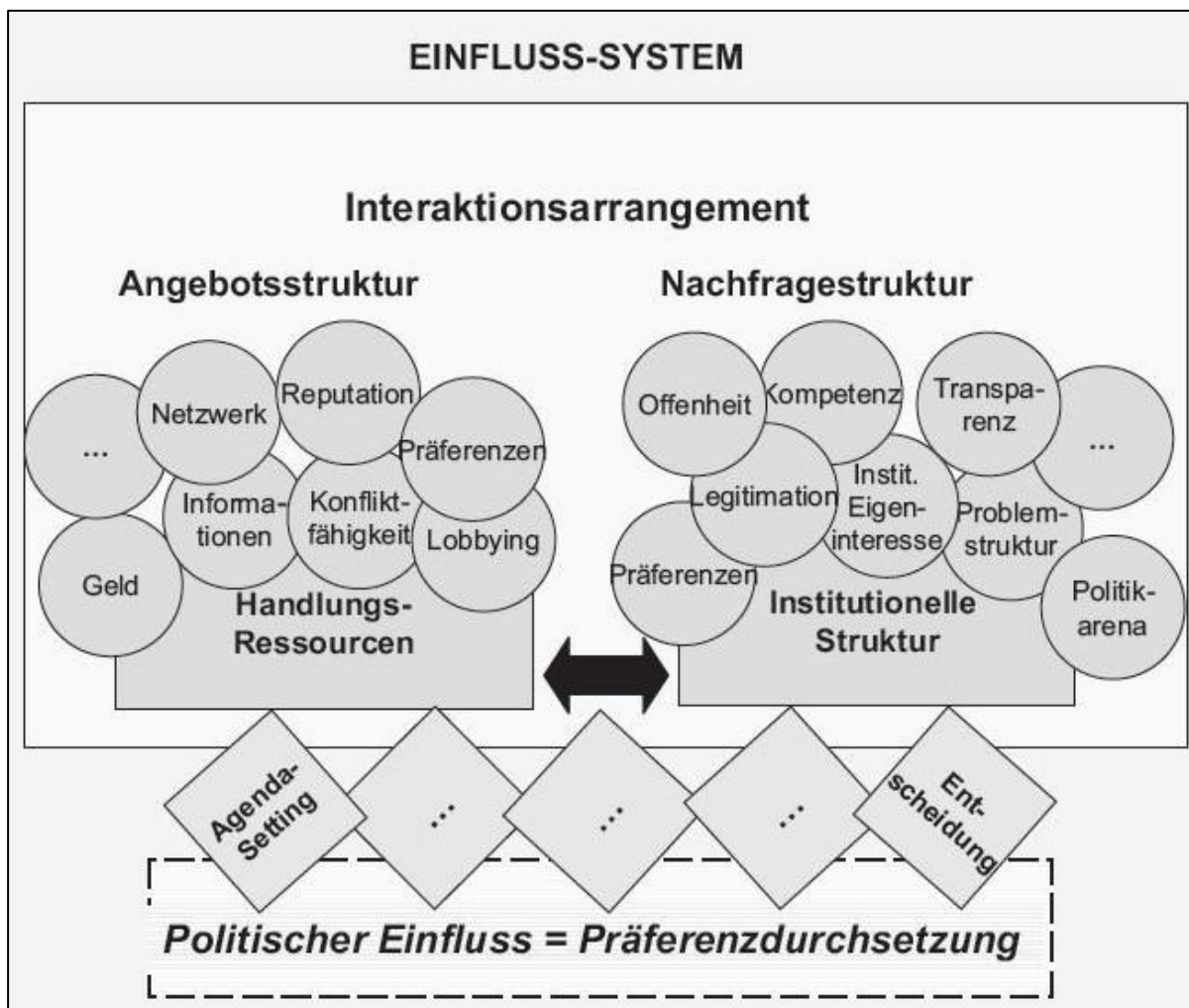


Abbildung 10: Analytisches Modell zur Bewertung politischen Einflusses

Quelle: SEIFER 2009: 120

Obigem Modell folgend werden Einflusspotenziale über den Abgleich von Angebotsstruktur nichtstaatlicher Akteure und der Nachfragestruktur staatlicher Akteure entlang eines mehrstufigen Policy-Zyklus abgebildet, welcher vom Agenda-Setting bis zur Entscheidungsfindung reicht (SEIFER 2009: 101ff.). Zur Angebotsstruktur zählen unter anderem finanzielle und personelle Ressourcen, Mobilisierungspotenziale und Sachkompetenz, wohingegen die Nachfragestruktur die Rahmenbedingungen für den etwaigen Einbezug nichtstaatlicher Akteure beinhaltet (BUHOLZER 1998: 55f.). SEIFERS theoretischem Modell folgend steigt die Wahrscheinlichkeit des Einbezugs nichtstaatlicher Akteure in den politischen Entscheidungsprozess, je höher die Kompatibilität zwischen Nachfrage- und Angebotsstruktur ausfällt (SEIFER 2009: 112). Bei der Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure handelt es sich in der Realität meist um eine Mischform unterschiedlicher Handlungsarten, die von Kampagnen und Protesten bis zum Bereitstellen von Fachkompetenz und Beratung reichen (BONACKER/SCHÜSSLER 2008: 51; PLEINES 2008: 33f.; WAHL 1996: 39). Ob eine Einflussnahme tatsächlich erfolgte, kann letztlich nur dann festgestellt werden, wenn die jeweils eingebrachten Präferenzen im Ergebnis des politischen Entscheidungsprozesses wiederzufinden sind. Eine reine Teilhabe zu bestimmten Phasen des sogenannten *Policy-Zyklus* reicht demnach nicht aus, um von einer erfolgreichen Beeinflussung zu sprechen (SEIFER 2009: 120f.).

Der Policy-Zyklus kann wiederum in verschiedene Phasen unterteilt werden. Eine detaillierte Darlegung dieser einzelnen Phasen ist für die Arbeit allerdings nicht zielführend. Von Interesse ist im Kontext der Kategorie „Macht und Einflussnahme“ jedoch durchaus, ob einzelne Akteursinteressen überhaupt Teil des Policy-Zyklus werden und diesen gegebenenfalls bis zum Ende durchlaufen. Dahingehend darf nicht unerwähnt bleiben, dass zu Beginn dieses Prozesses bei der eigentlichen Definition eines vorliegenden Problems bereits unterschiedliche Akteure beteiligt sind. WENZELBURGER und ZOHLNHÖFER verweisen diesbezüglich auf die Bedeutung darauf „wie ein Problem definiert wird“ ehe es Teil der politische Agenda wird (2015: 17). So ist es „von großer Bedeutung festzuhalten, dass es sich bei der Problemwahrnehmung und Problemdefinition um dezidiert politische Vorgänge handelt. Probleme sind keineswegs objektiv vorhanden, sondern Zustände müssen erst als Probleme definiert werden, bevor politisches Handeln stattfinden kann [...] – und politische Macht kann sich entsprechend gerade darin ausdrücken, bestimmte Themen von der Agenda fernzuhalten“ (ebd.: 17).

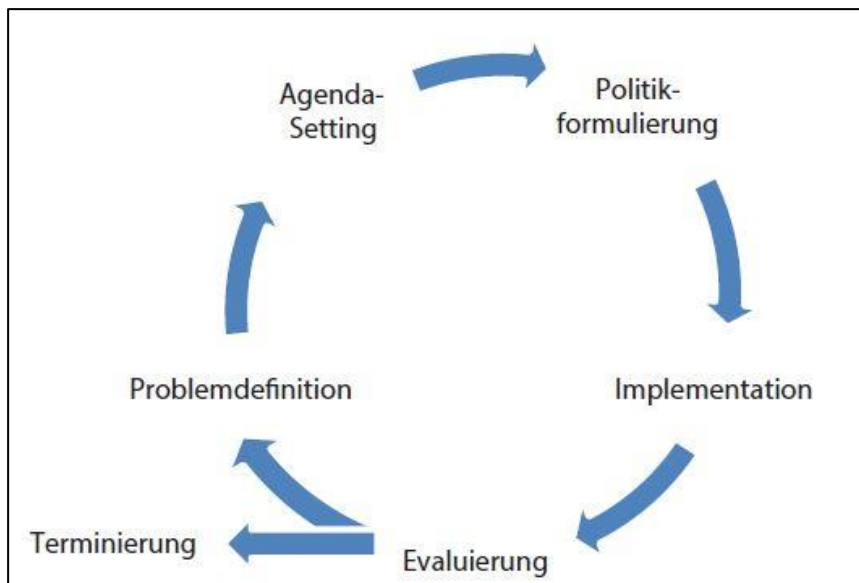


Abbildung 11: Der Policy-Zyklus

Quelle: WENZELBURGER/ZOHLNHÖFER 2015: 17

Übertragen auf den für diese Forschungsarbeit relevanten Themenkomplex von Integration, spielen Aspekte von Macht und Einflussnahme sowohl aufgrund der hohen politischen und gesellschaftlichen Relevanz, als auch in Bezug auf die Vielzahl und Heterogenität potentiell einflussnehmender staatlicher und nichtstaatlicher Akteure eine bedeutende Rolle. Integrationspolitik ist demnach als komplexe Querschnittsaufgabe zu begreifen, bei der politische Akteure zwar Rahmenbedingungen gestalten, Erfolge oder Misserfolge von Integration selbst aber nur bedingt beeinflussen können (BOGUMIL/HAFNER 2017: 4). Gerade in diesem Politikfeld ist nach SEIFER eine Dominanz nichtstaatlicher, vor allem sozial ausgerichteter Akteure festzustellen, die bestrebt sind, ihre Präferenzen in den politischen Gestaltungsprozess einzubringen (2009: 131ff.). Auf Seiten nichtstaatlicher Akteure sind Vertreter der Wirtschaft, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Migranten und Migrantenorganisationen, soziale Initiativen, gesellschaftliche Subjekte, aber auch der gesellschaftliche Diskurs an sich zu identifizieren, welche maßgeblichen Einfluss auf die (lokale) Ausgestaltung des Integrationsmanagements nehmen (HOESCH 2018: 164, 316; RITGEN 2018: 429). Das Einflusspotenzial der einzelnen Akteure fällt dabei stark unterschiedlich aus und unterliegt im Hinblick auf den Einbezug von Migrantenorganisationen oder ehrenamtlichen Initiativen letztlich dem Wohlwollen von (kommunaler) Politik und (lokaler) Gesellschaft (HOESCH 2018: 164).

2.6. Wandel von Governance und Governability

Neben der Erarbeitung geeigneter Analysekatoren für die Anwendung des wissenschaftlichen Tools gilt es mit Blick auf die Kontextualisierung und Rekonstruktion von Steuerung bzw. Governance im Bereich von Integration außerdem, diesbezügliche Wandlungsdynamiken in historischer Perspektive theoretisch zu konzeptualisieren – immerhin umfasst die Untersuchung

in dieser Arbeit den Zeitraum von 1945 bis zum Jahr 2017. Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass Veränderungen von Governance-Arrangements nicht auf revolutionäre, abrupte Art und Weise verlaufen, bei der neue Formen der Handlungskoordination bestehende Strukturen ersatzlos ablösen. Vielmehr findet eine sich im Zeitverlauf ergänzende Sedimentierung verschiedener Governance-Arrangements statt (BRENNER 2004: 455). Diese unterliegen in ihrem historischen Werdegang einer gewissen Pfadabhängigkeit, was sich wiederum auf nachfolgende Entwicklungen auswirkt (BRENNER 2004: 455; VON LÖWIS 2012: 62). Beispielsweise stellen Gesetze institutionalisierte Maßnahmen dar, mit deren Hilfe bestimmte gesellschaftliche Probleme auf legitime Art und Weise geregelt werden sollen. Allerdings ist deren Erarbeitung und Verabschiedung stets kontextgebunden. Mit sich ändernden Rahmenbedingungen können deren Wirksamkeit und Nutzen damit eingeschränkt oder möglicherweise vollständig obsolet werden. Gleichzeitig bilden Gesetze die Grundlage für rechtliche und politische Maßnahmen. Auf lange Sicht entsteht hieraus ein Mosaik aus Wechselwirkungen und Pfadabhängigkeiten, das in seiner Komplexität äußerst träge auf Wandlungsdynamiken reagiert. Veränderungsprozesse von (sozio-politischen) Institutionen verlaufen in der Gesamtschau wellenhaft mit stabilen und instabilen aufeinander folgenden Phasen (BLATTER 2003: 188). Wandel ist somit durch eine quantitative Zunahme und qualitative Aktualisierung von Institutionen gekennzeichnet (VON LÖWIS 2012: 63). Die Institutionalisierung von Governance-Arrangements basiert zunächst auf Handlungskoordinationen, die für die Lösung bestimmter Probleme notwendig sind und für deren Zweck vormalige Arrangements aktualisiert werden müssen. Neu entstandene Strukturen können über den Problemlösungsprozess hinaus erhalten bleiben und sich dauerhaft institutionalisieren (ebd.: 69).

Aus abstrakter Sicht muss die Steuerung bzw. Steuerbarkeit (*Governability*) von gesellschaftlichen Teilsystemen zur Lösung relevanter Herausforderungen daher als hochdynamisches Konstrukt verstanden werden (KOOIMAN 2003: 193). Dahingehend erfordert die Identifikation und die Analyse von Wandlungsdynamiken einen Vergleich von Governance-Arrangements zur Bewältigung von Herausforderungen innerhalb eines spezifischen gesellschaftlichen Themenbereichs (z. B. Integration) zu unterschiedlichen Zeitpunkten (VON LÖWIS 2012: 58).

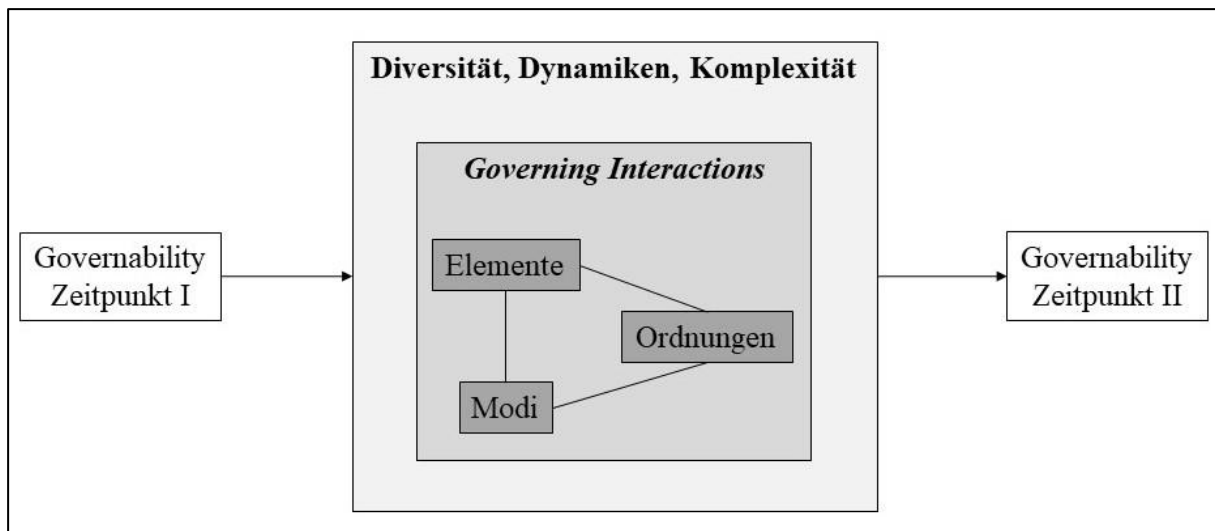


Abbildung 12: Modell zur Analyse von Wandel von Governance und Governability

Quelle: Eigene Darstellung nach KOOIMAN 2003: 193

Wie in obiger Abbildung ersichtlich, stellen Diversität, Dynamiken und Komplexität zentrale Rahmenfaktoren für die Analyse von Veränderungsprozessen dar (BRUNNENGRÄBER ET AL. 2004: 10; NOESSELT 2012: 113). Diese Faktoren sind jedoch nicht gänzlich neu, sondern fügen sich, wie nachfolgend aufgezeigt wird, in die vorausgegangenen theoretischen Ausführungen sowie in das für diese Arbeit zentrale Governance-Verständnis von KOOIMAN ein. Aus einem systemtheoretischen Verständnis beschreibt Komplexität die Struktur von Beziehungen zwischen Systembestandteilen zueinander und zum Gesamtsystem, gleichwie zwischen einem System und seiner äußeren Umwelt. Komplexität ist damit Ausdruck sozialer Abhängigkeiten und kann nur mit entsprechender Sorgsamkeit sachgerecht konzeptuell reduziert werden (KOOIMAN ET AL. 2008: 5). Sie beschreibt die Vielfältigkeit von Interaktionen innerhalb eines Governance-Systems und umfasst Beziehungsgeflechte zwischen und innerhalb verschiedener Ebenen (KOOIMAN 2003: 197; LASSNIGG 2016: 443ff.; NOESSELT 2012: 113). Für den Begriff der Diversität gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen. Für diese Arbeit soll im weiteren Verlauf dem abstrakten Verständnis von KOOIMAN ET AL. gefolgt werden. Demnach stellt Diversität die Charakteristik der einzelnen Entitäten dar, die einerseits das jeweilige gesellschaftliche System begründen und fortentwickeln, andererseits Entitäten überhaupt erst voneinander unterscheidbar machen. In diesem Zusammenhang ist Diversität zum einen als Basis für schöpferische und innovative Prozesse, zum anderen als Quelle von Zwietracht und möglicher Desintegration zu begreifen (ebd.: 5). Aus einer individualistisch-akteurszentrierten Perspektive kann Diversität unter Rückbezug auf die bereits dargelegten Governance-Elemente nach KOOIMAN überdies als *self-image* operationalisiert werden. *Self-images* stellen subjektive Selbstverständnisse, Wahrnehmungen, Bewertungen und Haltungen dar. Sie fungieren als eine Art Selbsterhaltungstrieb der eigenen Identität. Dementsprechend versuchen Akteure ihre *self-images* aufrechtzuerhalten und gegenüber anderen durchzusetzen. Somit beeinflussen diese ihre Werte, Präferenzen, Ziele und hieraus resultierende Handlungen auf elementare Weise (KOOIMAN 2003: 194). Diversität kann daher als Aushandlungsprozess und gleichermaßen temporäres Produkt aus einer Vielzahl gesellschaftlicher *self-images* verstanden werden. Das inhärente

Spannungsverhältnis führt zu permanenten gesellschaftlichen Dynamiken, an welchen auch der politische Gestaltungsprozess ausgerichtet werden muss (BADER 2007; KOOIMAN 2003: 195; IN 'T VELD 2013: 8). Dynamiken wiederum resultieren im systemtheoretischen Kontext aus Spannungen innerhalb und zwischen Systemen. Sie führen letztlich zu komplexen, ebenenübergreifenden Wandlungsdynamiken. KOOIMAN ET AL. sprechen in diesem Zusammenhang bildlich von einem großen, multidimensionalen, teils verhedderten und sich ständig veränderndem Spinnennetz (2008: 5). Die Dynamik einer Gesellschaft beinhaltet unregelmäßige und nicht vorhersehbare Weiterentwicklungen von einem Zustand zum nächsten. Hierbei wirken permanente Ausgleichsprozesse zwischen sozialen, politischen, ökonomischen und technologischen Dimensionen (KOOIMAN 2003: 199; NOESSELT 2012: 113).

Wandlungsprozesse sollen der bisherigen Argumentation dieser Arbeit folgen und auf Basis der GIDDENSSCHEN Strukturierungstheorie begriffen werden. Dies ermöglicht dem aktors- und institutionenzentrierten Fokus ganz im Sinne des Governance-Ansatzes und des Akteurszentrierten Institutionalismus gerecht zu werden. Strukturen geben einen Rahmen für Handlungen vor und werden wiederum durch Handeln (re-)produziert (GIDDENS 1984: 3; ZERFAB 2009: 38). Dieses Wechselspiel führt dazu, dass gesellschaftliche Strukturen sich permanent weiterentwickeln (vgl. dazu Abbildung 13). Im Hinblick auf die in dieser Arbeit relevante Kategorie „Macht und Einflussnahme“ gewinnt der Einbezug der Strukturierungstheorie für die Analyse gesellschaftlicher Wandlungsdynamiken dahingehend an Bedeutung, als dass GIDDENS explizit Regeln und Ressourcen als strukturell relevant hervorhebt (GIDDENS 1984: 17ff.; JÄGER/MEYER 2003: 189). Während beispielsweise Gesetze ersteren zugeordnet werden können, liegt es bei zweiteren nahe, Machtressourcen zur Einflussnahme heranzuziehen bzw. generell Einflussnahmemöglichkeiten in politische Gestaltungsprozesse oder allgemein in Akteursarrangements zu berücksichtigen. Darüber hinaus stellen anerkannte Formen der Handlungskoordination, aber auch Werte und Normen Aspekte dar, die auf Strukturebene zu verorten sind und Akteurshandeln beeinflussen. Gleichermaßen folgt aus der unterstellbaren Handlungsintentionalität und Reflexionsfähigkeit von Akteuren, dass beispielsweise Leitbilder, Alltagspraktiken oder allgemein Formen der Handlungskoordination hinterfragt und zeitgemäß weiterentwickelt, Ressourcen umverteilt und Strukturen permanent aktualisiert werden. Dabei gilt festzuhalten, dass Handlungen auch immer unbeabsichtigte Konsequenzen nach sich ziehen, die wiederum zu nicht planbaren Rahmenbedingungen für darauffolgende Handlungen führen (JÄGER/MEYER 2003: 189; ZERFAB 2004: 112).

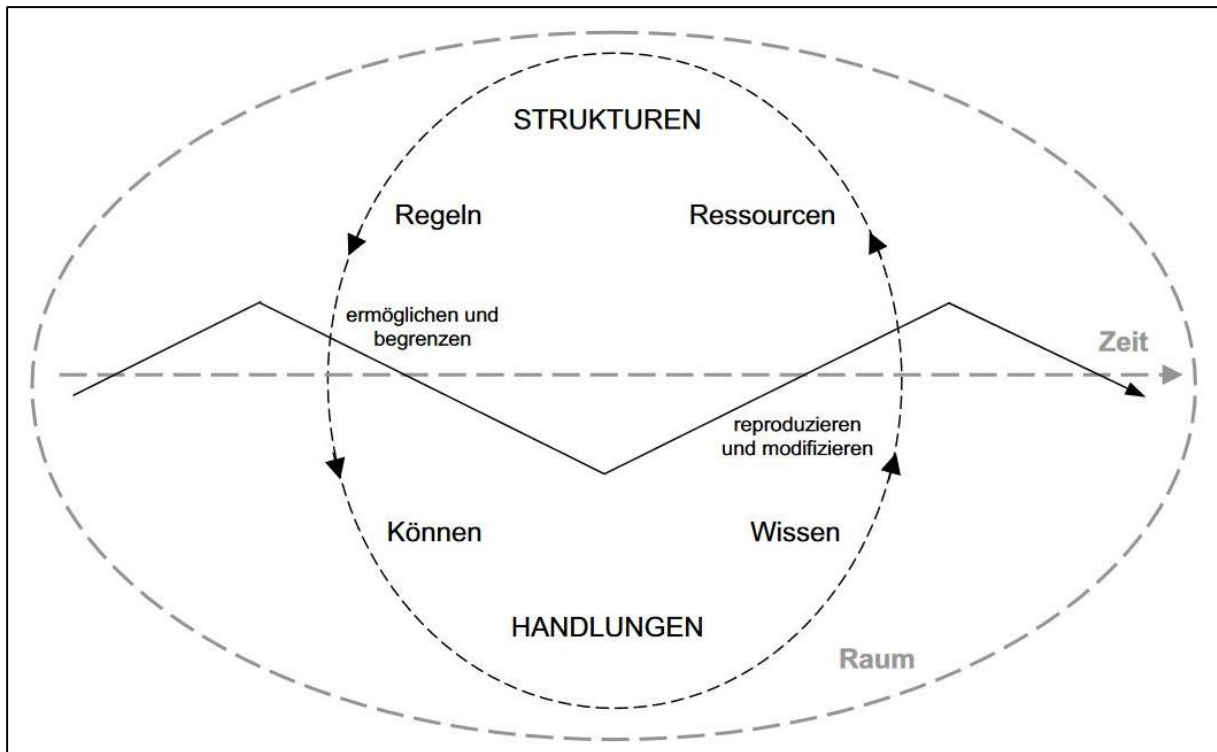


Abbildung 13: Gesellschaftlicher Wandlungsprozess unter Einbezug der Strukturationstheorie

Quelle: ZERFAB 2009: 39

Wandel von Governance und Governability kann im Sinne der Dualität von Struktur und Handlung als Lernprozess konzeptualisiert werden. Den Ausführungen von DENZAU und NORTH sowie von KOOIMAN und JENTOFT folgend steht bei Lernprozessen weniger das einzelne Individuum im Mittelpunkt, sondern vielmehr ein interaktives, kulturell eingebettetes Lernen, bei welchem Ideologien und Institutionen eine bedeutende Rolle zukommt (DENZAU/NORTH 2000: 34; KOOIMAN/JENTOFT 2009: 831). Die Perspektive auf ein interaktives Lern- und Governance-System ist für diese Arbeit auch deshalb gewinnbringend, da hierbei ebenso Konflikte aufgrund unterschiedlicher Wertvorstellungen in Akteursarrangements berücksichtigt und damit Aspekte von Macht und Einflussnahme kontextualisiert werden können, die potentielle Auswirkungen auf die Etablierung, Definition und Weiterentwicklung von grundsätzlichen Werten und Prinzipien haben und damit direkt die Ebene von Meta-Governance betreffen. (Veränderungs-)Prozesse auf First-Order Governance, also auf Ebene der Problemlösung und Chancenerzeugung, sind damit in einen institutionellen Rahmen eingebettet (KOOIMAN/JENTOFT 2009: 831). „*Learning would then be both unilateral and multilateral and would form feedback loops. It would occur at all levels of governance, from the level of practical problem solving, which we have termed ‘first-order governing’, to the second and third order or ‘meta’ level of governance*“ (ebd.: 831).

Darauf aufbauend kann für die Konzeptualisierung des Wandels von Governance und Governability auf theoretische Ansätze aus der Organisationsforschung zurückgegriffen werden. Demgemäß können Veränderungen mittels „Lernen erster Ordnung“ (*Single Loop Learning*), „Lernen zweiter Ordnung“ (*Double Loop Learning*) sowie „Lernen dritter Ordnung“ (*Deutero*

Learning) erfassbar gemacht werden. Das Verständnis von „Lernen“ umfasst dabei sowohl die akteurszentrierte Handlungsorientierung als auch die strukturelle, institutionenbezogene Perspektive. Die drei Ordnungsebenen fügen sich überdies in die bereits aufgeführten Governance-Ordnungen ein und ermöglichen wiederum Analysen von Veränderungen auf und zwischen den einzelnen Ebenen (BERTHOIN ANTAL 1998: 41; KLIMECKI 2007: 160; KOOIMAN 2003: 33). *Single Loop Learning* kann als „normales Lernen“ begriffen werden. Es tritt dort auf, wo Handlungsintentionen nicht zum gewünschten Resultat führen und entsprechend korrigiert werden müssen (KOOIMAN 2003: 33). Im Sinne eines Anpassungslernens zielt es auf Änderungen in bestehenden Denk- und Beurteilungsmustern ab. Vereinfacht ausgedrückt sollen herkömmliche Verhaltensweisen weiterentwickelt werden, um neuartige, unbekannte Herausforderungen zu bewältigen (MARCH 1991: 71). Dieser Wandlungsprozess findet in permanenten Zyklen auf Ebene der *First-Order Governance* statt – also dort, wo konkrete Lösungsmaßnahmen getestet werden. Ein bestimmter Endzustand wird nicht angestrebt. Die einzelnen Phasen untergliedern sich nach dem Einfrieren (*freeze*), bei welchem anpassungsbedürftige Verhaltensweisen identifiziert werden, deren notwendigem Neuausrichten (*rebalance*) sowie dem darauffolgenden Auftauen (*unfreeze*), bei dem neue Ansätze angewandt und routinisiert werden. Diese Art des Lernens muss nicht beabsichtigt oder bewusst verlaufen (WEICK/QUINN 1999: 366). *Double Loop Learning* beinhaltet den Vorgang, das Lernen zu lernen. Hierbei gilt es, bestehende, allgemeingültige Annahmen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme kritisch zu hinterfragen (KOOIMAN 2003: 33). Diese Lernform umfasst tiefgreifende strukturelle Veränderungen in episodischer Abfolge. Im Gegensatz zum Lernen erster Ordnung erweist sich *Double Loop Learning* als weitaus komplexer und revolutionärer. Es steht nicht das Anpassungs-, sondern das Veränderungslernen im Mittelpunkt. Lernen zweiter Ordnung findet unregelmäßig, dafür gezielt und bewusst statt und kann auf Ebene von *Second-Order Governance* verortet werden. Die einzelnen Veränderungsschritte beinhalten das Auftauen (*unfreezing*) aktueller Strukturen und Institutionen, den darauf folgenden Prozess der Veränderung (*transition*) und schließlich das Wiedereinfrieren (*refreezing*), bei welchem sich die neu entwickelten Institutionen manifestieren (VON LÖWIS 2012: 100f.; WEICK/QUINN 1999 366). Beim *Deutero Learning* werden die Lernformen erster und zweiter Ordnung reflektiert. Es stellt die komplexeste Lernform dar und ist in der Realität nur schwer zu identifizieren. Deswegen stützen sich bisherige wissenschaftliche Untersuchungen in der Regel auf das Lernen der ersten und zweiten Ordnung (BERTHOIN ANTAL 1998: 42.). Lernen auf der Ebene von Meta-Governance erfordert ein permanentes Hinterfragen grundlegender Werte und Annahmen. Daher scheint es kaum verwunderlich, dass vor allem Regierende diesen Lernprozess als unangenehm, vielleicht sogar als bedrohlich empfinden und notwendigen Anpassungsmaßen möglicherweise ausweichen. Entsprechend orientieren sich neue Lösungsansätze meist an Altbewährtem, Veränderungen treten in existierenden Governance-Systemen daher eher in kleinen Schritten auf. Erst größere Krisen sorgen für vermeintlich radikalere Änderungen in Wertesystemen und initiieren damit eher ungewollt Prozesse des Meta- bzw. *Deutero-Learning*. Aber selbst in derartigen Krisensituationen verweisen KOOIMAN und JENTOFT darauf, dass machtvolle Interessensgruppen einen bedeutenden Einfluss beispielsweise auf den Erhalt des Status Quo ausüben können und fundamentale Veränderungen damit hinauszögern oder diesen sogar entgegenstehen. Hieran offenbart sich wiederum die Bedeutung der Faktoren Macht und Einflussnahme für Lernprozesse (2008: 832). Mit der nachfolgenden Abbildung soll abschließend eine vereinfachte Zusammenfassung der Lernformen unter Einbezug des Wandels von Governance und Governability vorgenommen werden.

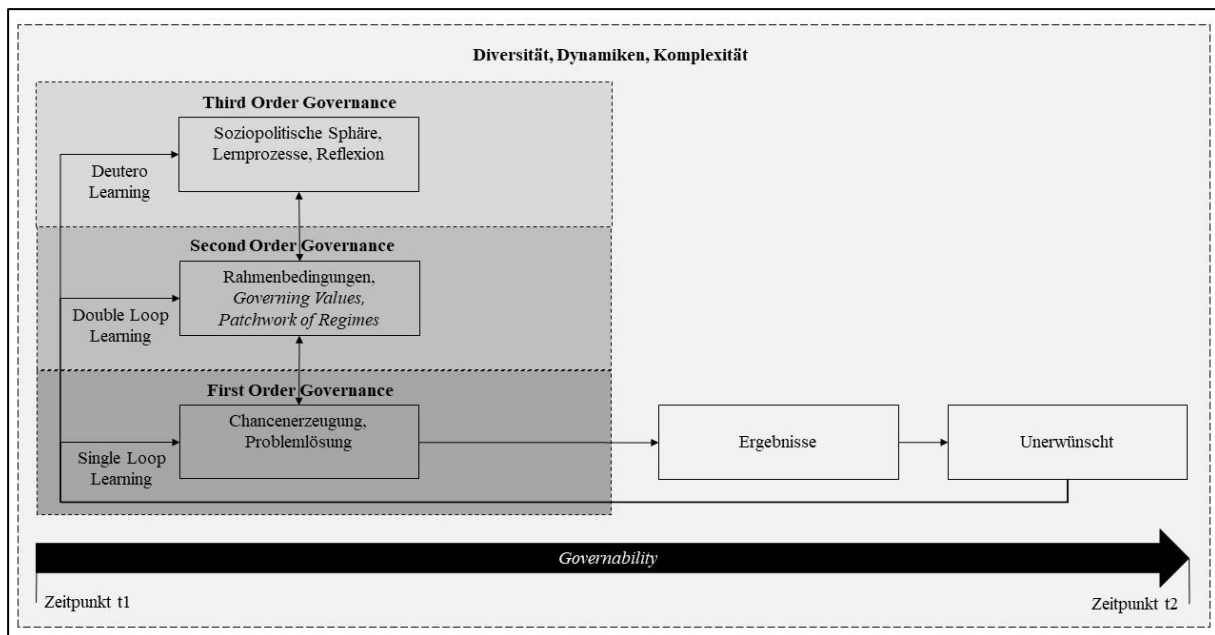


Abbildung 14: Übersicht des Zusammenhangs von Lern- und Governance-Ordnungen
 Quelle: Eigene Darstellung nach NIELSEN 1996: 36 zit. in SEO 2003; MURPHY 2007, VENJAKOB o. J.: 43

2.7. Kategorienentwicklung für das wissenschaftliche Tool

Aufbauend auf den bisherigen Darlegungen sollen in diesem Abschnitt geeignete Kategorien zur Anwendung des wissenschaftlichen Tools abgeleitet werden. Diese Kategorien stellen gewissermaßen Operationalisierungen der vorherigen Teilkapitelinhalte dar und sollen eine möglichst umfängliche Governance-Analyse der einzelnen betrachteten Zeitabschnitte sowie deren Vergleichbarkeit gewährleisten. Dementsprechend wird in dieser Arbeit eine Unterteilung bei der Anwendung des Tools vorgenommen.

In einem ersten Schritt gilt es, die politischen, rechtlichen, administrativen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die Situation in Weiden darzulegen und mit den nachfolgend aufgeführten Kategorien in den jeweiligen Zeitspannen⁸ zu analysieren. Da die jeweils dargelegten Rahmenbedingungen anhand der Kategorien aus unterschiedlichen Perspektiven aufgeschlüsselt werden, kann es dazu kommen, dass beispielsweise Akteure oder Sachverhalte mehrfach aufgeführt werden. Dies ist jedoch keineswegs von Nachteil. Denn aufgrund der einheitlichen Struktur zur Aufbereitung und Analyse der jeweiligen Zeitphasen, können – ganz im Sinne eines Tools – einzelne Aspekte, wie beispielsweise *images*, dem Inhaltsverzeichnis folgend, gezielt ausgewählt und nachvollzogen werden, ohne dabei die einleitenden Ausführungen zu

⁸ Der untersuchte Zeitraum erstreckt sich vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis ins Jahr 2017. Mit Ausnahme des ersten Zeitraums von 1945-1973 sollen immer ca. zehnjährige Zeitspannen analysiert werden. Die Herleitung dieser Einteilung wird in Kapitel 4 erklärt.

den politischen oder gesellschaftlichen Rahmenbedingungen kennen zu müssen. Dies ermöglicht es zum Beispiel, die Veränderung von *images* im Zeitverlauf mit wenig Aufwand nachzuverfolgen und sich über die einzelnen Kategorien einen Überblick verschaffen zu können.

Im zweiten Schritt sollen eine Zusammenfassung und Abstraktion der Erkenntnisse erfolgen und hierbei auf die theoretischen Konzepte zu den Governance-Ordnungen, auf Governance-Modi sowie auf Lern- und Wandlungsprozesse eingegangen werden. Damit lässt sich Governance von Integration in Weiden in Relation zu den Entwicklungen auf Bundesebene, aber auch in langfristiger Perspektive im Vergleich zu weiteren, mit dem wissenschaftlichen Tool durchgeführten Fallstudien, einordnen. Dies stellt die Basis zu Systematisierung von Wissen und zur Generierung neuer Erkenntnisse dar.

Kategorie: „Akteure und Akteurskonstellationen“

Akteure, Konstellationen und deren Handlungskoordination sind *die* zentralen Aspekte des Governance-Ansatzes (ALTRICHTER/HEINRICH 2007: 57). Gesellschaftliche Veränderungsprozesse gestalten sich in Abhängigkeit davon, wie notwendig eine Zusammenarbeit von Akteuren zur Lösung vorliegender Probleme scheint und inwieweit Kooperationen tatsächlich funktionieren (VON LÖWIS 2012: 73). Von Forschungsinteresse ist somit, welche Akteure relevant für die Lösung eines gesellschaftlichen Problems sind, welche Akteurskonstellationen existieren, aber auch welche Akteure neu auftreten, als Teil der Konstellationen einbezogen oder ausgegrenzt werden und welche Akteure nicht mehr Teil des Problemlöseprozesses sind (ALTRICHTER/HEINRICH 2007: 62; BENZ/FÜRST 2003: 39). Gerade unter Rückbezug auf die wissenschaftliche Weiterentwicklung der Steuerungstheorie zum Governance-Ansatz kann der politische Gestaltungsprozess nicht mehr ausschließlich als ein für wenige privilegierte Akteure vorbehaltenes Aushandlungssystem verstanden werden. Vielmehr gilt es, diesen als kollektiven Prozess unter Einbezug vielfältiger gesellschaftlicher Akteure mit heterogenen Präferenzen in verschiedenen Konstellationen zu verstehen (SCHARPF 2000: 33; TREIB 2015: 278ff.; VON LÖWIS 2012: 31). Resultate von Problemlöseprozessen sind damit auch nur indirekt auf die beteiligten heterogenen Akteure zurückzuführen, sondern als Resultat der jeweiligen Interaktionsinterdependenzen zu deuten. Diese Perspektive kann mit Hilfe des Akteurszentrierten Institutionalismus weiterführend konzeptualisiert werden (MAYNTZ/SCHARPF 1995: 60). Diese ist auch deswegen bedeutsam, da das wissenschaftliche Tool nicht *alle* problemlösungsrelevanten Akteure bzw. deren Einbezug und sich hieraus ergebende Konstellationen im Governance-System vollständig erfassen kann und dies im Hinblick auf die Anwendbarkeit und angestrebte Komplexitätsreduzierung des Tools auch nicht bewerkstelligen soll. Zwar müssen die wichtigsten identifizierten Akteure hinsichtlich der verschiedenen Präferenzen selbstverständlich aufgeführt werden, allerdings stehen Handlungsergebnisse und nicht Aushandlungsprozesse im Mittelpunkt der in dieser Arbeit vorgenommenen Governance-Analysen.

Ausgehend vom Akteurszentrierten Institutionalismus besitzen neben Individuen auch komplexe Akteure (im Sinne von Organisationen) die Fähigkeit zu handeln und können daher als autonome Akteure betrachtet werden (GESER 1990: 401; SCHIMANK 2002: 54). Demnach können Individuen in Akteurskonstellationen als handelnde Interessensvertreter eines mehr oder

weniger organisierten Kollektivs berücksichtigt werden. Unter Kollektiv verstehen MAYNTZ und SCHARPF allgemein eine „Koalition von Gruppen mit unterschiedlichen Interessen, Perzeptionen und Einflußpotentialen [sic]“ (1995: 50). Die Minimalanforderung an eine Definition eines komplexen Akteurs liegt darin, dass Individuen willig sind, mit mehr oder weniger Gleichgesinnten ein gemeinsames Ziel zu erreichen (BAUMGARTNER 2009: 84; SCHARPF 2000: 101). Komplexe Akteure können dabei je nach Art und Weise der Zielverfolgung in kollektive und korporative Akteure unterschieden werden (BAUMGARTNER 2009: 84; TREIB 2015: 280; VON LÖWIS 2012: 30). Letztere sind aufgrund ihrer hierarchischen Strukturen vergleichsweise handlungsfähig (MAYNTZ/SCHARPF 1995: 50f.; SCHARPF 2000: 105f.; SCHARPF 2006: 101; TREIB 2015: 281). Nach FLAM, MAYNTZ und SCHARPF können beispielsweise Regierungen dem Typ eines korporativen Akteurs zugeordnet werden (FLAM 1990: 13ff.; MAYNTZ/SCHARPF 1995: 51ff.). „Die Regierung ist eine formal organisierte Personen-Mehrheit, die durch die Wahl durch die Stimmbürger mit zentralisierten Handlungsressourcen ausgestattet ist und über deren Einsatz hierarchisch entschieden werden kann“ (BAUMGARTNER 2009: 85). Neben korporativen Akteuren verweisen MAYNTZ und SCHARPF auf „Kategorien von Personen, die ein bestimmtes, handlungsrelevantes Merkmal gemeinsam haben, wie informelle Netzwerke, temporäre Massen und Quasi-Gruppen“ (MAYNTZ/SCHARPF 1995: 51). Sie können durch einen externen Stimulus zum kollektiven Agieren bewegt werden und treten bei gemeinsamer Ausrichtung der Handlungsorientierung als kollektiver Akteur (z. B. als soziale Bewegung) in Erscheinung (ebd.: 51). Kollektive Akteure sind in ihrem Handeln stark von der gemeinsamen Entscheidungsfindung ihrer Mitglieder abhängig, die mehr oder weniger Gemeinsamkeiten aufweisen können (SCHARPF 2000: 101f.; STEINHAUS 2011: 47; TREIB 2015: 280f.). Anders als bei korporativen Akteuren müssen sie überdies nicht formal-rechtlich organisiert sein (MAYNTZ/SCHARPF 1995: 101). In Abbildung 15 werden die verschiedenen Akteursformen zusammenfassend dargestellt.

		Kollektive Akteure				Korporative Akteure
	Aggregierte Akteure	Koalition	Club	Soziale Bewegung	Verband	
Handlung	individuell	gemeinsam	gemeinsam	gemeinsam	gemeinsam	fremdgesteuert
Ziel	individuell	individuell	individuell	kollektiv	kollektiv	fremdbestimmt
Ressourcen	individuell	individuell	kollektiv	individuell	kollektiv	fremdverwaltet
Entscheidungen	individuell	Vereinbarung	Abstimmung	Konsens	Abstimmung	hierarchisch

Abbildung 15: Aggregierte, kollektive und korporative Akteure

Quelle: STEINHAUS 2011: 48

Kategorie: „Mehr-Ebenen-System“

Da der Anspruch dieser Arbeit unter anderem in der Kontextualisierung des kommunalen Integrationsmanagements innerhalb eines politischen, administrativen, rechtlichen sowie gesellschaftlichen Rahmens besteht, ist es sinnvoll, das Mehr-Ebenen-System als weitere Kategorie heranzuziehen. Ziel ist es, die vielfältigen Beziehungen und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen politisch-administrativen Ebenen zu identifizieren und der Frage nachzugehen, inwieweit beispielsweise politische Entscheidungen und rechtliche Bedingungen sich auf die lokale Integrationspraxis auswirken. Umgekehrt ist es ebenso von Interesse, inwiefern Akteure auf kommunaler Ebene Einfluss auf Akteure höherer Ebene nehmen und damit bottom-up Prozesse anstoßen.

Kategorie: „Verfügungsrechte und Strukturen“

Interaktionsarrangements in Akteurskonstellationen sind einzigartig und werden aus dem Zusammenspiel unterschiedlicher Verfügungsrechte der Beteiligten konstituiert (ALTRICHTER/HEINRICH 2007: 63; VON LÖWIS 2012: 76). Verfügungsrechte können in formell oder informell institutionalisierte Regeln und Normen (z. B. Gesetze, Verträge, Umgangsregeln) sowie in materielle (z. B. Geld) und immaterielle (z. B. Kompetenzen) Ressourcen unterteilt werden. Sie bestimmen und legitimieren Handeln sowie Beteiligungs- und Einflusspotenziale von Akteuren (ALTRICHTER/HEINRICH 2007: 64; BURR/FROHWEIN 2010: 532). Bezugnehmend zur bereits dargelegten Dualität von Struktur und Handlung spielen sich Interaktionsarrangements innerhalb spezifischer Rahmenbedingungen ab. Da Strukturen die Spielräume von Handlungen vorgeben und von diesen gleichermaßen (re)produziert werden, unterliegen ihnen Diffusion und Gebrauch von Verfügungsrechten (ALTRICHTER/HEINRICH 2007: 63). Für eine Governance-Analyse ist daher relevant, wie Verfügungsrechte in Akteurskonstellationen verteilt sind, wie sie verwendet werden und inwieweit Veränderungen durch deren Verteilung und Einsatz herbeigeführt werden (VON LÖWIS 2012: 80).

Kategorie: „Images“

Governance-*images* stellen Leitbilder, Metaphern, Vorstellungen und Orientierungsmaßstäbe dar, an denen Interaktionen ausgerichtet werden. Sie unterliegen in Form bewusster oder unbewusster Aktualisierungen von Wissen ständigen Anpassungen. Existierende Vorstellungen (Wissen) können demnach von neuen Informationen unberührt bleiben oder sich kontinuierlich oder sogar radikal verändern (Lernen). Inwieweit sich ein Lernprozess einstellt oder aber Denkmuster stabil bleiben, hängt von der Übereinstimmung bzw. Abweichung neuer Informationen mit *pre-images*, also existierenden, weitgehend stabilen Ein- und Vorstellungen, ab (JENTOFT ET AL. 2010: 1316ff.; KOOIMAN 2003: 30). Eine radikale Veränderung eines bestehenden *images* tritt erst dann zu Tage, wenn neue Informationen einen stark penetranten Charakter aufweisen, permanent einwirken und dadurch Reaktionen notwendig machen. Daneben führt

eine Verweigerung zur Reflexion der eigenen *images* dazu, dass alte Denkmuster beständig erhalten bleiben (KOOIMAN 2003: 31). *Images* können sich sowohl auf Akteurs- und Handlungsebene als auch auf struktureller Ebene verändern. Im Gegensatz zur ersteren ändern sich auf struktureller Ebene die institutionalisierten Einstellungs- und Bewertungsmuster nur schwerfällig. Entsprechend bedarf es für tiefgreifendere Veränderungsprozesse entweder einer zielgerichteten Weiterentwicklung oder aber einer radikalen, meist nicht-intentionalen Aktualisierung gesellschaftlicher Werte. Dies kann beispielsweise dann erfolgen, wenn existierende Denk- und Handlungsmuster nur schwer mit Maßnahmen zur Lösung bisher unbekannter Herausforderungen vereinbar sind. Eine vollständige Auflösung bestehender Werte und Normen ist jedoch nicht realistisch (KOOIMAN 2003: 34f.; SONG/CHUENPAGDEE/JENTOFT 2013).

Ein weiterer Aspekt, der in dieser Kategorie berücksichtigt werden muss, betrifft die bereits mehrfach erwähnten Präferenzen, die als Handlungsorientierungen von Akteuren verstanden werden können. Diese unterscheiden sich nach der Eigen- (*self-orientation*) oder Systemreferenz (*collectivity-orientation*) (COHEN 1989: 49; GIDDENS 1997: 55; MAYNTZ/SCHARPF 1995: 52; PARSONS 1951: 60). Bei letzterer unterscheiden sich Individuen in ihrem Handeln aufgrund deren sozialer, ethnischer oder nationaler Zugehörigkeit oder auch danach, ob sie in Vertretung einer bestimmten Organisation auftreten (MAYNTZ/SCHARPF 1995: 52). Für den Einbezug von Präferenzen muss somit die jeweils vorliegende institutionelle Bezugseinheit mitreflektiert werden (FROMMANN 2014: 43f.; TREIB 2015: 281f.). Hierfür geht der Akteurszentrierte Institutionalismus davon aus, dass Präferenzen anhand nachvollziehbarer Kommunikations- und Interaktionsmuster von Akteuren abgeleitet und interpretiert werden können (SCHARPF 2000: 114ff.; TREIB 2015: 282). Die Handlungsorientierungen von Akteuren sind nach kognitiven und motivationalen Aspekten zu differenzieren. Erstere umfassen die eigentliche Wahrnehmung und Bewertung einer vorliegenden Situation sowie das Abwägen von Handlungsalternativen im Hinblick auf erwartete Resultate. Zweitere stellen „Antriebsfaktoren für sinnhaftes Handeln“ dar (BAUMGARTNER 2009: 88; MAYNTZ/SCHARPF 1995: 54). SCHARPF beschreibt sie als Präferenzen und unterteilt diese nach den vier Teilaspekten *Interessen*, *Normen*, *Identitäten* und *Interaktionsorientierungen* (2000: 116). Interessen entwickeln sich aus einem bestimmten institutionellen Kontext heraus und beinhalten das akteurspezifische Streben nach Eigenständigkeit, Selbsterhaltung und Weiterentwicklung. Normen zielen auf Erwartungshaltungen gegenüber Anderen und ebenso auf eigene moralische Selbstansprüche ab. Die Herausbildung einer Identität führt schließlich dazu, dass festgelegte Ziele und Normen je nach Eigeninteresse selektiert und unter Berücksichtigung eines moralischen Maßstabs operationalisiert werden (BAUMGARTNER 2000: 88; FROMMANN 2014: 42f.; SCHARPF 2000: 117ff.). Interaktionsorientierungen stellen „Interpretationen der Beziehung zwischen mehreren Akteuren“ dar (MAYNTZ/SCHARPF 1995: 57). Die einzelnen aufgeführten Faktoren verweisen auf eine hohe Dynamik von Handlungsorientierungen. Sie sind damit nicht als statisch zu begreifen, sondern fügen sich in die bereits vielfach erwähnte Dualität von Struktur und Handlung ein. So erfordern manche (Krisen-)Situationen Neubewertungen und Handlungsadaptionen (FROMMANN 2014: 42ff.; STEINHAUS 2011: 46).

Kategorie „Instrumente“

Governance-Instrumente nehmen eine Art Brückenfunktion zwischen Leitprinzipien (*images*) und tatsächlichen Handlungen (*actions*) ein. Sie können als Operationalisierung von *images* verstanden werden. *Actions* wiederum unterstützen Instrumente bei ihrer zweckorientierten Anwendung (AGRANOFF 2018: 235; KOOIMAN ET AL. 2008: 6). Ein Governance-Instrument ist keineswegs als objektives Medium zu begreifen. Vielmehr erzeugt dessen Auswahl, Konzeption und Einsatz Konflikte zwischen den heterogenen, unterschiedlich betroffenen Akteuren. Zur Beeinflussung gesellschaftlicher Interaktionen steht eine Vielzahl an Instrumenten zur Verfügung. Sie reichen von „weichen“ bis „harten“. Ihre Verfügbarkeit und Anwendbarkeit hängen allerdings von der gesellschaftlichen Position des jeweiligen Akteurs ab. Nicht jeder kann oder darf beliebige Instrumente anwenden. Darüber hinaus können sie für einen bestimmten Zweck oder für einen allgemeinen Bereich Anwendung finden (KOOIMAN ET AL. 2008: 6f.). Mit Blick auf Instrumente zur Politikgestaltung identifizieren BOUWMA ET AL. vier Idealtypen (2015: 19ff.):

- Gesetzliche, regulierende Instrumente (z. B. Richtlinien, Gesetze, Sanktionen)
- Wirtschaftliche, fiskalische Instrumente (z. B. Löhne, Subventionen, aber auch rechtliche Zugeständnisse)
- Kooperative, auf Einigung basierende Instrumente (z. B. Public-Private-Partnerships)
- Instrumente zur Information und Kommunikation (z. B. Foren, Kundgebungen, Dialoge, Kampagnen)

In der Realität kommen viele verschiedene Kombinationen dieser Idealtypen zum Einsatz (ebd.: 19f). Instrumente müssen zeitgemäß an Rahmenbedingungen angepasst und für die Erreichung bestimmter Ziele justiert werden. Daneben ändern sich ebenso die Adressaten im Zeitverlauf. Deutlich wird das vor allem bei Gesetzen und Verordnungen, die bei neuartigen Problemen nur bedingt geeignet scheinen und bei Anpassungen erst zeitlich verzögert Wirkung zeigen (KOOIMAN 2003: 57).

Kategorie: „Macht und Einflussnahme“

Dem Anspruch der Arbeit folgend soll die Kategorie „Macht und Einflussnahme“ in Governance-Analysen einbezogen werden. Die Definition der Begriffe wurde bereits in Kapitel II.2.5 vorgenommen. Für eine weiterführende Operationalisierung von Macht können in Anlehnung an VÖLPEL folgende Aspekte und Fragen abgeleitet werden (2011: 62):

- Machtquelle: Wer nimmt Einfluss?
- Machtausdehnung: Wer ist Ziel der Einflussnahme?
- Machtbereiche: Worauf bezieht sich der Einfluss?
- Machtbasen: Womit wird der Einfluss legitimiert?
- Machtstärke: Wie intensiv und wirksam ist der Einfluss?

Überdies soll innerhalb dieser Kategorie das Modell der intraorganisationalen Machtverteilung nach HICKSON ET AL. (1983) berücksichtigt werden, um auch in relationaler Perspektive Machtverhältnisse zwischen unterschiedlichen Akteuren bzw. Akteursgruppen einzubeziehen. Wenngleich sich der theoretische Ansatz vordergründig auf Prozesse innerhalb von Organisationen bezieht, kann er herangezogen werden, um die Legitimierung und den Grad der Einflussnahme heterogener Akteure zu erfassen. Demgemäß basiert die Macht von Akteuren darauf, ob und wie sie Unsicherheiten anderer reduzieren können (Unsicherheitsbewältigung), wie schwer ersetzbar sie als Teils des Problemlöseprozesses sind (Nichtersetzbarkeit), welche Bedeutung ihre Tätigkeit für andere hat und inwiefern Abhängigkeitsverhältnisse von ihnen vorliegen (Zentralität) (SOLGA/BLICKLE 2012: 154). Der Begriff der Einflussnahme wurde ebenso bereits erläutert. Wichtig ist nochmals festzuhalten, dass der Erfolg einer Einflussnahme erst dann als solcher gewichtet wird, wenn im politischen Gestaltungsprozess bzw. in Governance-Arrangements die Präferenzen des jeweiligen Akteurs erkennbarer Teil der jeweiligen Lösungsmaßnahme(n) ist. Auch im Hinblick darauf, dass mit Anwendung des Akteurszentrierten Institutionalismus Ergebnisse von Governance-Arrangements und nur bedingt die Akteure und Aushandlungsprozesse als solche im Untersuchungsmittelpunkt stehen, sind erfolglose Versuche der Einflussnahme in dieser Kategorie zu vernachlässigen. Die Genese von Strukturen ist letztlich aber nicht ausschließlich auf intentionale Handlungen zurückzuführen. Vielmehr erfolgt sie ebenso unbeabsichtigt als „Nebenprodukt der Verfolgung eigener Interessen“ (ALTRICHTER/HEINRICH 2007: 70).

Kategorie: „Good Governance“

Wenngleich die in Problemlösungsprozesse eingebundenen Akteure jeweils eigene Präferenzen, Zielsetzungen, Wertvorstellungen und moralische Maßstäbe aufweisen, setzt sich erst aus dem Zusammenspiel der einzelnen Faktoren eine Art kumulierter Ziel- und Normhorizont zusammen, an welchem sich gemeinsame Interaktionen in einem spezifischen Problem- oder Politikfeld auszurichten haben. Zu untersuchen sind daher Ziele und Werte der einzelnen Akteure, auch hinsichtlich ihrer Konkurrenz oder Kongruenz zu eben diesen übergeordneten Normen und Visionen, die es entsprechend einzubeziehen gilt. Dahingehend ist ebenso von Interesse, inwieweit Akteure versuchen oder die Möglichkeit dazu bekommen, ihre eigenen Präferenzen zu behaupten oder durchsetzen zu können. Überdies stellt sich die Frage, wie die insgesamt Performanz des Governance-Systems unter Berücksichtigung ihrer nachhaltigen Problemlösefähigkeit zu bewerten ist, wie sich Interessenskonflikte hierauf auswirken und wie mit diesen umgegangen wird (VON LÖWIS 2012: 85). Diese einzelnen Aspekte können unter den Anforderungen von „Good Governance“ subsummiert werden.

2.8. Kritik am Governance-Ansatz

Die Governance-Forschung ist in den letzten 20 Jahren immer populärer geworden. Die Anwendungsbereiche sind dabei äußerst vielfältig und erstrecken sich von der organisationszentrierten *Corporate Governance* über eine supranationale *European* und *Global Governance* bis zu ökologischen Themenfeldern (GRANDE 2012: 565f.; SCHUPPERT 2008: 17f.; ZÜRN 2008: 553). Diese Universalität und der teils inflationäre Gebrauch des Konzepts veranlassen unter anderem GRANDE dazu, Governance als „Allzweckwaffe der Politikwissenschaft für jede Art von gesellschaftliche Regelungsproblem“ zu kritisieren (2012: 565f.). Problematisch ist dahingehend auch, dass trotz oder gerade wegen des vielfältigen Gebrauchs des Governance-Begriffs in der Wissenschaft keine allgemeingültige Definition vorliegt (GRANDE 2012: 566; KOHLER-KOCH/RITTBERGER 2006: 42f.; WALK 2008: 64; ZÜRN 2008 553). Dieser Kritikpunkt spiegelt sich auch in der noch nicht ausreichend vorhandenen Grundlagenforschung wider. So wurde der Governance-Ansatz für eine kaum mehr zu überblickende Masse an hochspezifischen Fallstudien verwendet (GRANDE 2012: 571; WALK 2008: 64). GRANDE verweist diesbezüglich auf das Defizit an „empirische[n] Analysen, die gesellschaftliche Regelungsbereiche oder Politikfelder im Ganzen in den Blick nehmen, größere historische Zeiträume abdecken oder Entwicklungen auf bestimmten Handlungsebenen insgesamt erfassen“ (2012: 571). Eben dieser Umstand erfordert einen innovativen Vorstoß, um dem immens scheinenden Forschungsbedarf erstmals im geforderten Umfang gerecht zu werden. Dieses Unterfangen soll mit vorliegender Arbeit angegangen werden. Darüber hinaus liegen in der Wissenschaft bislang nahezu keine Möglichkeiten vor, um Untersuchungsergebnisse zu vergleichen, da Governance-Forschungen stark vom gewählten spezifischen Untersuchungsschwerpunkt abhängen. Vielmehr müssen bei der Erarbeitung eines Forschungsdesigns eigene Annahmen und ergänzende Theorien herangezogen werden. Das erschwert es, den tatsächlichen wissenschaftlichen Nutzen oder gar die Daseinsberechtigung des Governance-Ansatzes zu bewerten. Eine Verallgemeinerung von Erkenntnissen über verschiedene Politikfelder oder einem zeitlichen Bezugsrahmen hinweg ist noch nicht möglich (GRANDE 2012: 578f.; SCHARPF 1999: 107).

Überdies kann aus den bisherigen Forschungen nicht allgemeingültig geschlussfolgert werden, inwieweit Governance und neue Formen des Regierens überhaupt leistungsfähiger bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme sind, als dies bei der traditionellen hierarchischen Steuerung durch den Staat der Fall ist. Mittels einzelner hochspezifischer Fallstudien und Forschungsprojekte kann dieses Defizit kaum behoben werden (GRANDE 2012: 575ff.). Ein grundsätzlicher Konsens besteht zwar gemeinhin darüber, dass mit Hilfe des Ansatzes Dynamiken in der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren aus verschiedenen Blickwinkeln analysiert werden können. Allerdings ist er nur bedingt für umfassende, akkurate Deskriptionen der Realität geeignet. Das eigentliche Potenzial des Konzepts liegt vielmehr darin, gesellschaftliche Handlungskoordinationen innerhalb eines institutionellen Gefüges zu strukturieren, zu analysieren und zu interpretieren (VON LÖWIS 2012: 21ff.). Dies erfüllt den Zweck dieser Dissertation und des angestrebten wissenschaftlichen Tools, welches dem eigenen Anspruch der Governance-Forschung gerecht werden soll, indem es die hochkomplexe Wirklichkeit unter Einbezug verschiedener Ebenen sowie deren übergreifende Wechselwirkungen zu erfassen sucht (GRANDE 2012: 580; WALK 2008: 64).

Kritisch betrachtet wird überdies die weitgehende Vernachlässigung von Machtasymmetrien innerhalb der vielfältigen Akteurskonstellationen sowie des Einbezugs weniger privilegierter Akteure in politische Entscheidungsprozesse (SCHUPPERT 2008: 27ff.; WALK 2008: 63f.). Auch diesbezügliche Forschungsdesiderata werden in vorliegender Arbeit aufgegriffen. Weiter besteht im Hinblick auf die zeitliche Verortung der Entwicklung des „Governance-Phänomens“ keine eindeutige Eingrenzung. Zwar wurde in der Wissenschaft ein Trend von *Government* zu *Governance* in den 1980er Jahren erkannt, woran sich die Konzeptualisierung von *Governance* in den 1990er Jahren anschloss und die bisherigen theoretischen Perspektiven zu staatlicher Planung und Steuerung weitgehend ablöste oder zumindest ergänzte (GRANDE 2012: 527f.; SCHUPPERT 2008: 13f.). Allerdings ist diese zeitliche Einordnung nur bedingt eindeutig, da beispielsweise in den USA der Einbezug gesellschaftlicher Akteure in den politischen Gestaltungsprozess bereits nach Ende des Zweiten Weltkriegs erfolgte und auch in Deutschland der kooperative Staat mit seinen Mehr-Ebenen-Verbindungen im föderalistischen System schon vor der populärer werdenden *Governance*-Debatte existierte. Neue Formen des Regierens waren also schon vor den 1980er und 1990er Jahren zu identifizieren (GRANDE 2012: 572f.).

Mit Blick auf den internationalen Gebrauch von *Governance* offenbart sich eine weitere Problematik. So wurde im deutschsprachigen Raum eine theoretische Entwicklung von staatlicher Planung über Steuerung zu *Governance* vorgenommen. In der englischen Literatur ist allerdings lediglich ein Übergang von Planung zu *Governance* festzustellen. Das bedeutet, dass hier *Governance* stellvertretend für alle nicht-hierarchischen Steuerungsformen steht, wohingegen die Abgrenzung der Steuerung von *Governance* in Deutschland auf dem Verständnis beruht, dass Steuerung als akteurszentriert, *Governance* als institutionenzentriert zu verstehen wäre, wenngleich beide Begriffe noch immer nicht eindeutig voneinander losgelöst Verwendung finden (BENZ ET AL. 2007: 12; GRANDE 2012: 580; SCHUPPERT 2008: 19f.). Diese Problematik soll in dieser Arbeit mit Hilfe des Akteurszentrierten Institutionalismus umgangen bzw. behoben werden. Ebenso gilt es in diesem Kontext zu beachten, dass der staatlich-hierarchische Einfluss keineswegs vollständig in kooperativem Handeln aufgelöst wurde. Auch wenn das Bild des „starken Staates“ zunehmend vom „kooperativen Staat“ verdrängt wurde, wäre es falsch anzunehmen, dass die Lösung gesellschaftlicher Probleme ohne jeglichen staatlichen Einfluss und in Eigenregie verschiedener, miteinander kooperierender nichtstaatlicher Akteure bewerkstelligt werden könnte (GRANDE 2012: 574).

Insgesamt kann aus den Kritiken am *Governance*-Ansatz aber auch gefolgert werden, dass diesbezügliche Aspekte im Rahmen der Dissertation aufgegriffen und erste Lösungsvorschläge erarbeitet werden. Neben dem Ziel der Systematisierung von Wissen im Bereich von Integration, leistet diese Arbeit somit auch einen wichtigen Beitrag zur *Governance*-Debatte. An dieser Stelle muss jedoch ebenso darauf verwiesen werden, dass der *Governance*-Ansatz in der Wissenschaft nicht nur analytisch, sondern insbesondere zur Deskription von Sachverhalten gebraucht wird (BRUNNENGRÄBER ET AL. 2004: 13; DAMKOWSKI/RÖSNER 2004: 3; STREITFERDT/BECKER/SCHWERDTFEGER 2018: 252). Dies stellt in erster Linie keinen ausschließlichen Kritikpunkt dar. Allerdings möchte ich betonen, dass die Anwendung des wissenschaftlichen Tools in Kapitel 4 mit den umfassenden Darlegungen der politischen, administrativen, rechtlichen sowie gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stark deskriptiver Natur ist, wenngleich

ebenso Analysen und Interpretationen elementare Bestandteile darstellen. Der analytische Charakter offenbart sich letztlich vor allem mit Blick auf die Abstraktion und Synthese der Ergebnisse in Kapitel 5.

3. Methodik

Zur Erarbeitung des wissenschaftlichen Tools war ein Mix aus verschiedenen Datenerhebungsmethoden vonnöten. Im Folgenden soll die genaue Vorgehensweise erläutert werden. Es scheint außerdem sinnvoll, den Forschungsprozess unter Rückbezug auf das INTERREG-Projekt „Migration und Integration im bayerisch-tschechischen Grenzraum: Analyse, Kooperations- und Lösungsstrategien“ darzulegen, da ergänzende Daten unter anderem im Rahmen von Veranstaltungen und Untersuchungen des Projekts gewonnen wurden. Hiernach gilt es, die einzelnen Methoden zur Generierung, Strukturierung und Auswertung des Datenmaterials vorzustellen.

3.1. Abduktive Vorgehensweise

Während bei quantitativen Methoden der Fokus auf der gezielten Erfassung und Analyse spezifischer, forschungsrelevanter Merkmale sowie auf der Ableitung allgemeingültiger Gesetzmäßigkeiten und Hypothesen liegt, zielen qualitative Erhebungen darauf ab, weniger offensichtliche Spezifika einzelner Untersuchungsobjekte tiefergehend zu ergründen (BECKMANN/LANGER 2009: 225; SCHUMANN 2018: 148f.). Die quantitative Forschung beruht vor allem auf der standardisierten Messung festgelegter Indikatoren. Qualitative Methoden bieten dagegen deutlich größeren Interpretationsspielraum bei der Auswertung des Datenmaterials (SCHUMANN 2018: 153ff.). Sie beschränken sich außerdem auf kleinere Untersuchungseinheiten mit dem Ziel einer „möglichst gegenstandsnahen Erfassung der ganzheitlichen und kontextgebundenen Eigenschaften sozialer Felder“ (RIEDL 2010: 46). Daraus folgt, dass qualitative Forschung nicht auf Repräsentativität abzielt, sondern versucht, den Forschungsgegenstand in seiner Komplexität möglichst umfassend gleichwie tiefgehend zu analysieren und subjektive Meinungen, Einstellungen und Bewertungen zu erfassen (REUBER/GEBHARDT 2011: 97).

Allgemein kann in der qualitativen Sozialforschung zwischen deduktivem, induktivem und abduktivem Vorgehen unterschieden werden. Bei der Deduktion gilt es, ausgehend vom Allgemeinen einzelfallspezifische Aussagen zu treffen. Beispielsweise kann dies mittels der Übertragung einer Gesetzmäßigkeit auf bestimmte Sachverhalte vollzogen und hieraus Erkenntnisse abgeleitet werden. Die induktive Herangehensweise folgt dagegen einer umgekehrten Logik und zielt auf die Ableitung allgemeingültiger Aussagen durch Erforschung des Einzelfalls ab (REICHERTZ 2013: 18). Hierzu bedarf es idealerweise einer weitgehenden Unvoreingenommenheit des Forschers gegenüber dem Untersuchungsgegenstand, um Daten nicht vorab nach eigenen Denkschemata zu ordnen und Aussagen womöglich umzudeuten. Allerdings sind eine völlige Neutralität und Unvoreingenommenheit nicht realistisch (KELLE/KLUGE 2010: 18ff.). Dies gilt es in dieser Arbeit zu berücksichtigen und kritisch zu reflektieren.

Falls zur Erklärung einzelfallspezifischer Phänomene nicht auf eine theoretische Gesetzmäßigkeit zurückgegriffen werden kann, stellt außerdem die Abduktion eine adäquate Herangehensweise zur Datenerhebung und -auswertung dar (REICHERTZ 2013: 18). Nach KELLE und KLUGE

kann die Erarbeitung neuer theoretischer Ansätze auf Basis gewonnener Forschungserkenntnisse weder durch Deduktion noch mittels Induktion vollzogen werden (2010: 23). Während Erstere bestehendes Wissen lediglich neu formuliert, nicht aber inhaltlich erweitert, lassen sich durch induktive Schlussfolgerungen zwar verallgemeinerbare Aussagen, jedoch keine neuen Forschungskategorien ableiten (ebd.: 23). „Insbesondere abduktive ‚Erkenntnisse‘ sind *nicht* durch die Daten oder genauer: durch die Qualitäten der Dinge aufgezwungen, sondern mehr oder weniger mutige Konstruktionen des denkenden Menschen“ (REICHERTZ 2013: 29). Derartige Konstruktionen brauchen für das Erreichen der angestrebten Forschungsziele permanente „Reibung“ mit dem verfügbaren Datenmaterial und eine konzeptionelle Rahmung (KELLE/KLUGE 2010: 26ff.; REICHERTZ 2013: 30). Abduktion basiert letztlich auf logischem Schlussfolgern und der kreativen Generierung neuer Erkenntnisse. Sie umfasst aber auch die Synthese und Abstraktion empirischer Ergebnisse (KELLE/KLUGE 2010: 23f.; REICHERTZ 2013: 39). Da diese Vorgehensweise an sich keine „echte“ Methode darstellt, sondern eher als nachvollziehbare Skizzierung des Forschungsprozesses zur Beantwortung übergeordneter Forschungsfragen verstanden werden kann, sind Schlussfolgerungen als „vorläufige Vermutungen, die weiter geprüft werden müssen“, einzuordnen (KELLE/KLUGE 2010: 25). Die abduktive Vorgehensweise eignet sich für diese Arbeit unter anderem deshalb, da

- sie einen innovativen, pionierhaften Beitrag zur Grundlagenforschung darstellt
- das angestrebte wissenschaftliche Tool erstmals konzipiert und angewendet wird und damit weder eine Vergleichbarkeit noch eine konzeptionelle Orientierung an ähnlichen Ansätzen bestehen
- Nutzen und Sinnhaftigkeit des Tools erst nach weiteren Anwendungen und möglicherweise notwendigen Überarbeitungen ersichtlich werden
- eine offene, entdeckende empirische Vorgehensweise erforderlich ist
- weder in der Migrations- und Integrationsforschung noch in der Governance-Forschung ein theoretisches Konzept existiert, das dem Anspruch dieser Arbeit genügt oder zur Beantwortung der Forschungsfrage herangezogen werden kann
- aufgrund der Verbundenheit der Dissertation mit dem bereits erwähnten INTERREG-Projekt und den hierfür durchgeführten Veranstaltungen im Laufe des Forschungsprozesses ständig neue Informationen von Experten einbezogen werden konnten, ohne dass dies vorab planbar war.

Abduktion kann in die Perspektiven der *Grounded Theory* eingebettet werden. Diese wurde Ende der 1960er Jahre von den amerikanischen Soziologen ANSELM STRAUSS und BARNEY GLASER erarbeitet und ist insbesondere in der qualitativen Sozialforschung bis heute prominent. Sie zielt auf die Herausarbeitung abstrakter Modelle oder auch Theorien ab, mittels derer gesellschaftliche Zusammenhänge erklärt werden können (KROMREY/ROOSE/STRÜBING 2016: 491f.). Induktives Schlussfolgern spielt gerade bei späteren, von ANSELM STRAUSS geprägten Konzepten eine weitaus geringere Rolle (KELLE 1994, 2011; STRÜBING 2004, 2011; REICHERTZ 2007: 279). Anders als das oftmalige Reduzieren der *Grounded Theory* auf reines Datenkodieren, liegt ihr Potenzial im Reflektieren sowie in der konzeptionellen Einbettung empirischer Erhebungen (STRAUSS/CORBIN 1994: 275). Demgemäß stellt der Forschungsprozess analog zur

Abduktion einen nicht-linearen, sukzessiven Verlauf aus paralleler „Materialgewinnung, Datenanalyse und Theoriebildung“ dar (KROMREY/ROOSE/STRÜBING 2016: 494). Zur Erfassung der sozialen Realität bedarf es nach BLUMER überdies keiner eng gefassten Perspektiven, sondern vielmehr offener Ansätze, welche den Forschenden für ein spezifisches Untersuchungsfeld sensibilisieren statt vorab einschränken (1954: 7).

3.2. Der Forschungsprozess

Der gesamte Forschungsprozess kann vereinfacht in zwei Abschnitte unterteilt werden: die Ableitung der Notwendigkeit und Relevanz zur Erarbeitung eines wissenschaftlichen Tools einerseits, sowie dessen Entwicklung und Anwendung andererseits. Hierzu wurde, wie in Abbildung 16 dargestellt, ein Methodenmix gewählt, der nachfolgend erörtert werden soll.

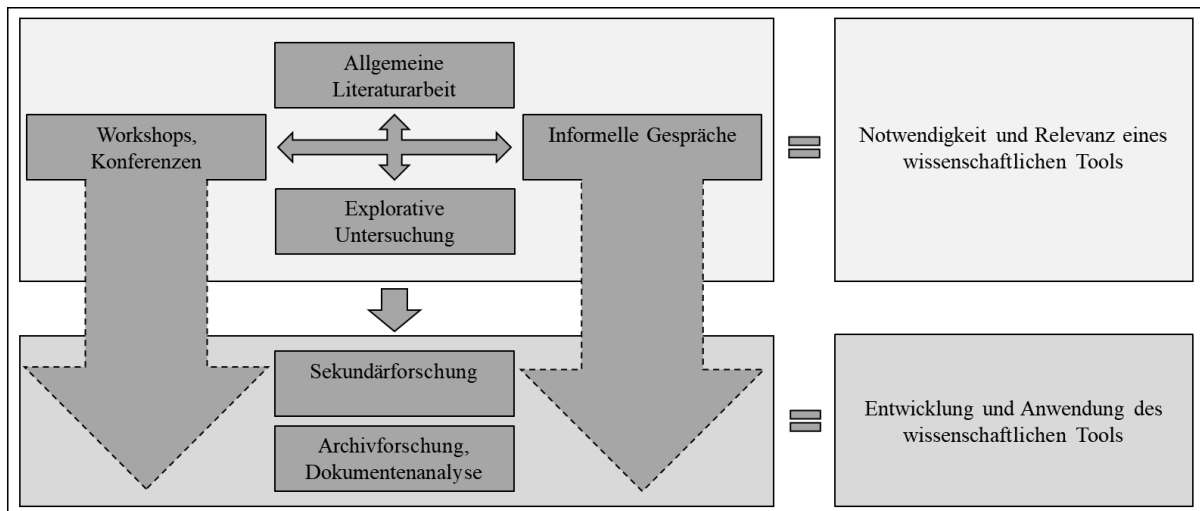


Abbildung 16: Überblick über den Forschungsprozess und die Erhebungsmethoden

3.2.1. Phase 1: Notwendigkeit und Relevanz eines wissenschaftlichen Tools

Ausgangspunkt für Themeneingrenzung und Forschungsdesign dieser Dissertation war zunächst, wie für wissenschaftliche Arbeiten üblich, eine umfangreiche Literaturlerarbeit. Diese umfasste Untersuchungen und Theorien im Bereich Integration, aber auch eine Vielzahl an Fallstudien, Veröffentlichungen und Berichterstattungen, welche verschiedenste Aspekte im Kontext der „Flüchtlingskrise“ behandelten und von der europäischen Migrationspolitik, über Chancen und Barrieren bei der Arbeits-, Bildungs- und Wohnungsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland, bis hin zu vielfältigen Best Practice Beispielen des kommunalen Integrationsmanagements reichten. Parallel dazu wurden erste Maßnahmen im Rahmen des be-

reits vorgestellten INTERREG-Projekts durchgeführt. Diese erstreckten sich über den gesamten Forschungsprozess und umfassten statistische Auswertungen, Analysen zum Migrations- und Integrationsgeschehen im bayerisch-tschechischen Grenzraum, aber auch Workshops und Konferenzen, bei denen Experten aus Zivilgesellschaft, Politik und Administration in Austausch traten. Daneben wurde eine Veranstaltung des „Netzwerks Integration“ in Weiden besucht. In diesem Netzwerk befinden sich Akteure aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Verwaltung und Politik aus dem Stadtgebiet Weiden. Im Rahmen der Veranstaltung sollte ein aktueller Überblick über die Situation in verschiedenen integrationsrelevanten Themenbereichen gegeben werden. Dies beinhaltete unter anderem Informationen zum Migrationsgeschehen in Weiden sowie Herausforderungen und Maßnahmen auf dem Bildungs-, Arbeits- und Wohnungsmarkt. Tabelle 2 liefert zusammenfassend einen Überblick über die insgesamt besuchten Veranstaltungen⁹.

Tabelle 2: Überblick über die besuchten Veranstaltungen

Format	Datum	Ort	Titel
Workshop	05.10.2018	Weiden i.d.OPf.	Wie schaffen wir das? Die Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft mit Politik und Verwaltung bei der Integration von Flüchtlingen – Chancen, Hürden und Lösungsansätze
Konferenz	12.04.2019	Bayreuth	Integration im bayerisch-tschechischen Grenzraum. Konferenz für Wissenschaft und Praxis
Workshop	05.06.2019	Kulmbach	Interkulturelle Potentiale vor Ort erfolgreich nutzen und fördern
Workshop	13.07.2019	Weiden i.d.OPf.	Integration und Fluchtursachen – aktuelle Herausforderungen
Workshop	14.12.2019	Bayreuth	Flucht und Migration nach Deutschland und in die Tschechische Republik aus der Sicht von Zuwander_innen
Informationsveranstaltung	19.11.2019	Weiden i.d.OPf.	Integration in unserer Stadt
Workshop	13.02.2020	Weiden i.d.OPf.	Resettlement: Lokale Herausforderungen und Lösungsmaßnahmen

⁹ Im Rahmen des INTERREG-Projekts wurden weitere Veranstaltungen organisiert, zum Stand 22.04.2020 allerdings lediglich die in der Tabelle aufgeführten besucht.

Die Veranstaltungen fanden zwischen 2018 und 2020 statt. Es wurde vorwiegend Bezug zum Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“ im Jahr 2015 genommen und über Herausforderungen und Lösungsmaßnahmen im weiteren Verlauf der Krise diskutiert. Zur Dokumentation wurden teils formlose Mitschriften, teils strukturierte Ergebnisprotokolle getätigt. Bei den formlosen Mitschriften wurden einzelne Expertenaussagen, die als besonders wertvoll für die Ergänzung des Datenmaterials aus Literatuarbeit, Archivforschung und Dokumentenanalyse (also der zweiten Phase des Forschungsprozesses) erschienen, dokumentiert. Wie in Abbildung 16 dargestellt, fanden die besuchten Veranstaltungen sowie die informellen Gespräche während des gesamten Forschungsprozesses und damit parallel zur Phase der Entwicklung und Anwendung des wissenschaftlichen Tools statt. Die informellen Gespräche wurden teils während der einzelnen Veranstaltungen mit Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Verwaltung, NGOs und der Zivilgesellschaft geführt, teils erfolgten sie unregelmäßig mit Praxisexperten zur gezielten Ergänzung des Datenmaterials. Auch hier wurden Informationen während oder im Nachgang der Gespräche formlos dokumentiert. Wörtliche Zitate sind damit nicht möglich. Mit diesem Vorgehen sollten neben der Ergänzung von Daten ein tieferer Einblick und ein grundlegendes Verständnis für bestimmte Sachverhalte und Zusammenhänge gewonnen werden.

Als weiterer Baustein des ersten Teils des Forschungsprozesses ist die explorative Untersuchung zu nennen. Im Allgemeinen sollen bei einer explorativen Vorgehensweise keine Theorien überprüft, sondern Erkenntnisse zu einer übergeordneten Fragestellung auf induktive Weise gewonnen werden. Für derartige Untersuchungen bieten sich insbesondere qualitative Methoden an, um bisher wenig erforschte Zusammenhänge zu ergründen (FREDEBEUL-KREIN 2012: 65). Ziel war es, mit Hilfe eines Leitfadens einen Überblick über Herausforderungen, Chancen, Lösungsansätze sowie über das kommunale Integrationsmanagement in Weiden zu gewinnen. Zu diesem Zweck wurden im Jahr 2018 von März bis Mai zehn Experten aus der Zivilgesellschaft, der Verwaltung, von NGOs und von einem bundesweit tätigen Verband interviewt. Die Gespräche wurden aufgezeichnet und transkribiert, die Gesprächspartner durch Kodierungen anonymisiert. Der Kontakt zu den Interviewpartnern erfolgte mit Unterstützung der Diakonie Weiden. Der Entstehung eines vertrauensvollen Verhältnisses zur Diakonie ist auf deren Rolle als assoziierter Partner im INTERREG-Projekt und dem damit verbundenen regelmäßigen Austausch zurückzuführen. Neben einer intensiven Zusammenarbeit bei der Organisation gemeinsamer Projektveranstaltungen ermöglichte die Diakonie den Zugang zum Netzwerk aus ehrenamtlichen Helfern sowie zu Akteuren aus Politik, Verwaltung, gemeinnützigen und wohlfahrtsorientierten Organisationen im Stadtgebiet Weiden und im umliegenden Landkreis Neustadt a.d. Waldnaab. Eben dieses Netzwerk konnte für eine erste explorative Untersuchung genutzt werden. Der Einbezug des Landkreises Neustadt war unter anderem darauf zurückzuführen, dass einige Befragte Teil des im Jahr 2015 in Weiden gegründeten „Netzwerk Asyl“ waren, in welches auch die Diakonie eingebunden war. Für diese Arbeit sind die hieraus gewonnenen Ergebnisse jedoch nicht von elementarer Bedeutung. Zwar werden Aussagen zur Ergänzung des Datenmaterials teilweise herangezogen, allerdings bezweckte die explorative Forschung letztlich einen grundlegenden Überblick über die Integrationsarbeit in Weiden zu gewinnen. Dadurch sollte neben den Erkenntnissen aus der Literatur auch ein eigener, praxisbezogener Eindruck erlangt werden. Wenngleich sich viele in diesem Rahmen gewonnene Informationen zu grundsätzlichen Herausforderungen und Chancen bei der Integration von

(Flucht-)Migranten mit Erkenntnissen aus wissenschaftlichen Publikationen deckten, so offenbarten sich ebenso viele neue Einblicke, Besonderheiten und Aspekte, die von der gesichteten Literatur nicht abgedeckt wurden oder nur vage Bezüge zu existierenden Integrationstheorien zuließen. Aus diesem Umstand heraus entstand schließlich die Idee zur Erarbeitung eines wissenschaftlichen Tools zur Systematisierung von Wissen und in langfristiger Sicht zur Generierung neuer Erkenntnisse für die (deutschsprachige) Grundlagenforschung im wissenschaftlichen Bereich von Integration.

3.2.2. Phase 2: Entwicklung und Anwendung des wissenschaftlichen Tools

Während bei quantitativen Forschungen Validität, Reliabilität und Objektivität zentrale wissenschaftliche Gütekriterien darstellen, herrscht bei qualitativen Vorgehensweisen diesbezüglich Uneinigkeit im wissenschaftlichen Diskurs (DUMM/NIEKLER 2014: 18; SCHNAPP ET AL. 2006: 17). Dies liegt vor allem daran, dass qualitative Methoden äußerst vielfältig sind und aufgrund fehlender Standardisierung die oben genannten Gütekriterien nur bedingt zur Qualitätssicherung herangezogen werden können (DUMM/NIEKLER 2014: 18; FLICK 2007: 192f.). Einzig die Reflexion von Untersuchungsmethodik, der Qualität des Datenmaterials und der Quellen sowie der zugrunde liegenden theoretischen Konzeption scheint für qualitative und quantitative Methoden gleichermaßen bedeutsam (SCHNAPP ET AL. 2006: 17). Für das wissenschaftliche Tool bedarf es dennoch der Sicherstellung von Validität und Objektivität. Hierzu wurden auf Basis des Governance-Ansatzes Analyse-Kategorien erarbeitet. Diese sind nachvollziehbar, theoretisch fundiert und nicht willkürlich gewählt. Sie wurden außerdem konzipiert, um komplexe Sachverhalte zu entschlüsseln, zu strukturieren, aber auch um abstrakte Schlussfolgerungen zuzulassen und Erkenntnisse vergleichbar zu machen. Für diese Arbeit sollen daher die zentralen Gütekriterien für qualitative Untersuchungen von STEINKE Anwendung finden. Diese umfassen die „Indikation der methodischen Vorgehensweise, die empirische Verankerung der gewonnenen Theorie in den Daten, das Aufzeigen der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse und die Herstellung intersubjektiver Nachvollziehbarkeit“ (2007: 187).

Das Vorgehen zur Entwicklung und Anwendung des wissenschaftlichen Tools gestaltete sich derart, dass zunächst eine Aufgliederung nach den bereits erwähnten fünf Zeitphasen erfolgte. Diese wurden wiederum in jeweils zwei Abschnitte unterteilt. Der erste umfasst die Darlegung der politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die Situation in der Stadt Weiden auf Basis der methodischen Sekundär- und Archivforschung, welche nachfolgend noch genauer erläutert werden. Im zweiten Abschnitt kamen die erarbeiteten Kategorien des Tools zum Einsatz, mittels derer die im ersten Abschnitt geschilderten Sachverhalte strukturiert, analysiert und interpretiert wurden. Je nach Bedarf wurden hier durch gezielte Sekundärforschung zusätzliche inhaltliche Ergänzungen getätigt. Zwar können nicht alle Aspekte und Phänomene der Integrationspolitik und des Integrationsmanagements im Mehr-Ebenen-System in ihrer historischen Gesamtheit erfasst werden. Dies stünde aber auch im Widerspruch zum Wesen eines Tools, das darauf abzielt, Sachverhalte zu vereinfachen und welches letztlich aufgrund seiner Nutzerfreundlichkeit und Effizienz Anwendung finden sollte. Mit Hilfe des

Einbezugs unterschiedlicher Literatur- und Datenquellen gilt es, zentrale Meilensteine, Entscheidungen und Entwicklungen zu identifizieren und zu dokumentieren. Ebenso kann unter Rückbezug auf den Akteurszentrierten Institutionalismus darauf verwiesen werden, dass Interaktionsergebnisse und Strukturen, nicht aber einzelne Akteure und deren Handlungen im Fokus der Untersuchung stehen. Hieraus begründet sich bereits die Komplexitätsreduzierung. Die Abstraktion der Forschungsergebnisse zur Identifikation von Wandlungsprozessen folgt überdies den Empfehlungen von WIEGAND (1996: 160f.). Demgemäß bedarf es

- der Fokussierung auf ein bestimmtes Untersuchungsobjekt (hier: Governance von Integration)
- der Auswahl zu untersuchender Aspekte (hier: Kategorien des wissenschaftlichen Tools)
- des Einbezugs eines geeigneten zeitlichen Vergleichsrahmens (hier: 1945 bis 2017).

Nach Darlegung des Forschungsprozesses und der grundsätzlichen Vorgehensweise sollen nachfolgend die beiden zentralen Erhebungsmethoden vorgestellt werden: die Sekundärforschung sowie die Archivforschung und Dokumentenanalyse.

Sekundärforschung

Methoden der Datenerhebung können neben der Unterscheidung nach qualitativen und quantitativen Aspekten ebenso nach Primär- und Sekundärforschung differenziert werden. Bei ersterer werden Daten explizit im Rahmen der jeweiligen Untersuchung generiert und verarbeitet. Für die Sekundärforschung werden dagegen bereits existierende Daten und Ergebnisse (aus vorherigen Primärforschungen) zur Beantwortung bestimmter Fragestellungen herangezogen und ausgewertet (ERMISCH 2007: 82; GUTBERLET 2011: 119; HOLLAND/SCHARNBACHER 2010: 11). Die Relevanz der Sekundärforschung für diese Arbeit ist vor allem auf die Forschungsthematik, den umfassenden Untersuchungszeitraum sowie auf die angestrebte Berücksichtigung forschungsrelevanter Entwicklungen auf EU-, Bundes- und kommunaler Ebene zurückzuführen. Weiter wurde bereits bei der Herleitung des Themas darauf verwiesen, dass wissenschaftliche Literatur in ausreichendem Maße vorhanden ist, allerdings in keiner Form, die – mit Blick auf die vielfältigen Fallstudien und hochspezifischen (Einzelfall-)Untersuchungen – eine Systematisierung von Wissen zulassen würde. Eine erneute Primärforschung zur Identifikation politischer oder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen auf EU- oder Bundesebene wäre deshalb nicht zielführend. Vielmehr wurde zu diesem Zweck eine umfassende Literaturarbeit betrieben, um für jede zu analysierende Zeitspanne eine Darstellung allgemeiner Rahmenbedingungen und Entwicklungen zu dokumentieren. Die Literaturarbeit umfasste wissenschaftliche Sammelbände, Fallstudien, Monographien, Artikel sowie Veröffentlichungen, Berichte, Gesetze und Richtlinien von Institutionen der EU, der UNHCR oder des deutschen Staates, aber auch Artikel und Studien von Stiftungen, Forschungsinstitutionen sowie zugängliche Dokumente des bayerischen Staatsarchivs. Sekundärforschung schließt „das sogenannte Desk Research ein. Hier

werden die Informationen aus vielen bereits existierenden Quellen zusammengetragen, zu denen auch die Ergebnisse aus der Primärforschung gehören – insofern ist Desk Research der weitere Begriff“ (KELLER 2010: 24). Zwar stammt diese Definition aus dem Bereich der Marktforschung, jedoch kann sie für die Vorgehensweise in dieser Arbeit durchaus herangezogen werden. Dies soll nachfolgend bezüglich der Datenerhebung für die Fallstudie in Weiden genauer erläutert werden.

Archivforschung und Dokumentenanalyse

Allgemein ermöglichen Fallstudien komplexe Sachverhalte anhand eines spezifischen Untersuchungsbeispiels (hier: Weiden i.d.OPf.) zu analysieren sowie Forschungsergebnisse zu verallgemeinern und zu kontextualisieren (YIN 2003: 37). In dieser Fallstudie wurden auf die Methoden der Archivforschung und der Dokumentenanalyse zurückgegriffen. Die hierfür notwendige empirische Inhaltsanalyse ist nach KROMREY, ROOSE und STRÜBING „eine Forschungstechnik, mit der man aus jeder Art von Bedeutungsträgern durch systematische und objektive Identifizierung ihrer Elemente Schlüsse ziehen kann, die über das einzelne analysierte Dokument hinaus verallgemeinerbar sein sollen“ (2016: 302). Im traditionellen Verständnis werden hierbei vorzugsweise schriftliche Texte herangezogen, um aus den gewonnenen Daten Informationen über die soziale Wirklichkeit ableiten zu können. Dokumente fungieren als Informationsträger und gleichermaßen als Indikatoren, die auf Kontexte, wie politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen, sowie auf Deutungsmuster hinweisen (ebd.: 303). Die Dokumentenanalyse ermöglicht daher eine Interpretation des verfügbaren Datenmaterials, aber auch die Rekonstruktion historischer Prozesse auf verschiedenen Ebenen (von global bis lokal). Gerade diese Aspekte bieten für die Anwendung des wissenschaftlichen Tools enorme Potenziale. So können existierende Strukturen, Pfadabhängigkeiten, Wechselwirkungen im Mehr-Ebenen-System und allgemeine Zusammenhänge deskriptiv gleichwie interpretativ erfasst werden.

Für die Fallstudie in Weiden wurden hauptsächlich Berichte aus dem Stadtarchiv und aus dem Online-Archiv der lokalen Tageszeitung „Der neue Tag“ genutzt. Diese Aufteilung war deshalb notwendig, da im Stadtarchiv nur Artikel bis einschließlich des Jahres 2004 zur Verfügung standen. Um ein möglichst umfassendes Datenmaterial zu generieren, wurden für die Suche in Stadt- und Online-Archiv Schlagwörter ausgewählt, von denen zu erwarten war, dass sie im Kontext von Migration und Integration in der journalistischen Berichterstattung üblicherweise Verwendung finden. Zu den Suchbegriffen zählten „Flüchtling“, „Flucht“, „Asyl“, „Migrant“, „Ausländer“, „Migration“ und „Integration“. Aufgrund der Suchfunktion war es nicht notwendig beispielsweise explizit nach „Asylbewerbern“, „Migrantinnen“ oder „Integrationskonzept“ zu suchen, da „Asyl“, „Migrant“ und „Integration“ bereits in diesen Begriffen enthalten sind und damit einen Suchtreffer ergaben. Die mit diesem Verfahren generierten Ergebnisse wurden im Anschluss nach Orten gefiltert. Dies war deswegen vonnöten, da „Der neue Tag“ nicht nur das Stadtgebiet Weiden sondern beispielsweise auch den Landkreis Neustadt a.d.Waldnaab oder die Stadt Amberg als Einzugs- und damit Berichterstattungsgebiet umfasst. Die hierdurch gefundenen Artikel wurden gelesen, auf Informationsgehalt geprüft und je nach Forschungsre-

levanz aussortiert. Von den insgesamt 237 Suchergebnissen wurden 174 Beiträge für diese Arbeit verwendet. Für sie wurde ein Quellenverzeichnis mit Links zu den jeweiligen Archivseiten angelegt, die einzelnen Nachweise mit NT („Der neue Tag“) kodiert und dem Veröffentlichungsdatum folgend chronologisch mit Jahreszahl und Nummer eindeutig gekennzeichnet. Beispielsweise erhielt der erste Artikel im Jahr 2014 die Kennung „NT20141“, der dritte im Jahr 2015 die „NT20153“ (siehe hierzu Quellenverzeichnis Online-Archiv „Onetz“).

Für die Erhebung im Stadtarchiv wurde seitens der dortigen Angestellten in einer Datenbank nach den gleichen oben genannten Begriffen recherchiert. Anders als im Online-Archiv standen hier weitaus weniger themenrelevante Artikel zur Verfügung. Zudem mussten die Dokumente vor Ort gelesen werden. Daher wurden je nach inhaltlicher Relevanz stichpunktartige Mitschriften angefertigt und dem Anhang in dieser Arbeit hinzugefügt. Die Kodierung der einzelnen Quellen erfolgte analog der Vorgehensweise bei den Online-Archivquellen (siehe Anhang A: Mitschrift Stadtarchiv Weiden i.d.OPf.). Insgesamt wurden sieben Artikel aus dem Stadtarchiv für diese Arbeit verwendet.

Das Ungleichgewicht des Datenmaterials zwischen Online- und Stadtarchiv begründet auch die teils deutlichen inhaltlichen und quantitativen Unterschiede zwischen den einzelnen, zu analysierenden Zeitphasen in der Fallstudie und verweist damit auch auf Schwächen der gewählten Methode. Ob die quantitative Diskrepanz zwischen den beiden Datenquellen auf den tatsächlichen Umfang der damaligen Berichterstattung, auf technische Unterschiede bei den Möglichkeiten zur Durchsuchung von Archivadokumenten auf Basis einzelner Schlagwörter oder darauf zurückzuführen ist, dass im Stadtarchiv schlicht weniger Berichte als im Online-Archiv vorhanden sind oder Dokumente möglicherweise noch nicht vollständig digital erfasst und in die dortigen Datenbank eingepflegt wurden, konnte abschließend nicht geklärt werden. In der Gesamtschau war in Stadt- und Online-Archiv dennoch ein umfassendes Datenmaterial für vorliegende Dissertation verfügbar. Gerade der Schwerpunkt auf der Erarbeitung eines wissenschaftlichen Tools vermindert das aufgeführte Ungleichgewicht der Datenquellen für die erste Anwendung in Weiden. Nichtsdestoweniger bedarf es eines kritisch-reflexiven Umgangs mit den verwendeten Sekundärdaten – nicht nur inhaltlich, sondern auch im Hinblick auf die Vertrauenswürdigkeit der jeweiligen Quelle (vgl. dazu HÖMBERG/JODIN/LEPPIN 2004: 25). Bei der Datenerhebung und -verarbeitung wurde dieser Umstand berücksichtigt. Dahingehend sollten mit Hilfe der durchgeführten informellen Gespräche, der besuchten Veranstaltungen sowie der Sekundärforschung die Zeitungsberichte aus den Archiven kontextualisiert und gewissermaßen gegengeprüft werden. Eine weitere Datenquelle, die ebenfalls eine Kontrollfunktion gegenüber den Archivquellen erfüllte, stellt der Rundbrief des „Netzwerk Asyl“ dar. Dieser wurde seit Dezember 2015 regelmäßig dreimal pro Jahr durch den Koordinator für das Asyl-Ehrenamt über einen Mailverteiler an rund 350 Personen verschickt, die teils Ehrenamtliche des „Netzwerk Asyl“, teils externe Förderer und Unterstützer der Initiative waren¹⁰. Zu eben diesem Mailverteiler wurde ich hinzugefügt und war damit ständig über aktuelle Entwicklungen in der Integrationsarbeit und über die allgemeine Situation für Geflüchtete in Weiden informiert.

¹⁰ Antwort des Koordinators für das Ehrenamt Asyl in Weiden auf eine Anfrage per Mail. Stand 28.04.20.

4. Die Anwendung des wissenschaftlichen Tools: Governance von Integration

Für die Anwendung des Tools wird das Jahr 1945 als Start- und das Jahr 2017 als Endpunkt gewählt. Diese zeitliche Eingrenzung begründet sich zum einen auf den verfügbaren Daten für die Stadt Weiden i.d.OPf., zum anderen darauf, dass der Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“ und deren nachfolgende Auswirkungen berücksichtigt werden können. Nach HOESCH sprechen überdies folgende drei Aspekte für eine Untersuchung ab 1945 (2018: 221):

- Migrationsdynamiken aus dieser Zeit wirken bis heute mehr oder weniger offensichtlich nach
- Die prozesshafte Etablierung des modernen Wohlfahrtsstaates in den OECD-Staaten fand ihren Ursprung nach Ende des Zweiten Weltkriegs
- Vor allem nach 1945 haben internationale Rechtsprechungen, Abstimmungen und Konventionen zunehmenden und prägenden Einfluss auf das Migrations- und Integrationsgeschehen in Deutschland (im Zeitverlauf auch in der Europäischen Union) genommen.

Darüber hinaus orientiert sich die weitere Einteilung nach fünf Zeitphasen sowohl am verfügbaren Datenmaterial für Weiden als auch am Vorschlag von BARAULINA, welche für Wandlungsdynamiken in der Migrations- und Integrationspolitik auf kommunaler Ebene fünf prägende Episoden identifizierte und diese ab Beginn der 1970er in vier zehnjährige Folgeabschnitte untergliedert hatte (BARAULINA 2007). In dieser Arbeit sollen somit folgende Zeitabschnitte analysiert werden:

1. Die Zeit von 1945 bis 1973
2. Die Zeit von 1973 bis 1990
3. Die Zeit von 1990 bis 2000
4. Die Zeit von 2000 bis 2010
5. Die Zeit von 2010 bis 2017

4.1. Staatliche Steuerung zwischen Zwang und Kalkül

4.1.1. Politischer, administrativer und rechtlicher Rahmen

In der frühen Nachkriegszeit war ein rasanter Anstieg der Zuwanderungszahlen aus den ehemaligen östlichen Gebieten des Deutschen Reiches in das westliche Deutschland zu verzeichnen. Zurückzuführen war dies insbesondere auf das Phänomen von „Flucht und Vertreibung“ Deutschstämmiger. Bis ins Jahr 1973 stieg die Bevölkerungszahl in der Bundesrepublik um rund 19 Millionen Menschen an (HERBERT 2003: 196; HOESCH 2018: 221f.; LÜTTINGER 1986: 20). Die sogenannte „deutsche Flüchtlingsfrage“ als Umschreibung für die „erzwungene Aufnahme von rund 12,5 Millionen Reichsbürgern und Angehörigen deutscher Minderheiten aus Ostmitteleuropa in den vier Besatzungszonen Deutschlands“ war im gesellschaftlichen Diskurs

omnipräsent (BEER 2016; OLTMER 2005). Welche Personengruppe sich hinter dem Begriff des „Flüchtlings“ verbarg, war allerdings nicht genauer definiert. Vielmehr wurden hierunter verschiedenste Umschreibungen subsumiert, die von „Ostflüchtlingen“, über „echte“ und „unechte“, „illegale“ und „schwarze Flüchtlinge“, bis zu „(Kriegs-)Vertriebene“, „Umsiedler“, „Neubürger“ und „Heimatvertriebene“ reichten (BEER 2016). Grundsätzlich kann grob zwischen Vertriebenen und Flüchtlingen unterschieden werden. Erstere kamen aus den ehemaligen deutschen Reichsgebieten und aus dem Ausland, wohingegen sich der Flüchtlingsbegriff auf Personen bezog, die aus der DDR bzw. der sowjetischen Besatzungszone nach Westdeutschland migrierten (GERHARDT/HOHENESTER 1997: 253). Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass zwar der Großteil der Fluchtmigranten aus den ehemaligen deutschen Gebieten jenseits von Oder und Neiße kam und die deutsche Staatsbürgerschaft besaß, ebenso aber deutschsprachige Minderheiten aus osteuropäischen Regionen flohen, die keine deutsche Staatsbürgerschaft vorzuweisen hatten. Beispielsweise waren in Bayern vorwiegend Sudeten- und Karpatendeutsche, aber auch Schlesier, Ostpreußen und deutschstämmige Migranten aus Jugoslawien, Rumänien und der Sowjetunion aufzufinden. Somit waren die Zuwanderer entgegen des vermeintlichen sprachlich suggerierten Eindrucks alles andere als eine ethnisch oder kulturell homogene Gruppe (ZIEGLER 2011).

Die Bezeichnung der Fluchtmigranten variierte zwischen den Besatzungszonen. Gemeinsam war allerdings eine gewisse sprachlich-symbolische Relativierung und Entschärfung der menschlichen Schicksale im Rahmen der Ost-West-Fluchtbewegungen. Dies hatte unmittelbare Auswirkungen auf die nachfolgende Erinnerungskultur. Der Begriff „Flüchtling“ sollte nach dem Willen der Besatzungsmächte schnellstmöglich durch eine weniger dramatisierende Wortwahl ersetzt werden. Während die Alliierten „*immigrants*“ und „*new citizens*“ präferierten, dominierten in der sowjetischen Besatzungszone „Neubürger“, „Umsiedler“ und später „ehemalige Umsiedler“. Ab 1949 wurde die von den deutschstämmigen Fluchtmigranten selbst gewählte Bezeichnung „Vertriebene“ bzw. „Heimatvertriebene“ in der BRD populär¹¹ (SCHWARTZ 2008: 102). Die offizielle Festlegung von dem, wer als Heimatvertriebener galt, erfolgte in der BRD schließlich im Jahr 1953 durch das Bundesvertriebenengesetz (BVFG bzw. Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge). Zentral für diese Einordnung waren nachweislich übereinstimmende Merkmale mit der deutschen Staats- und Volkszugehörigkeit (BEER 2016; HOESCH 2018: 221f.). Eine bis heute international gültige Definition des Flüchtlingsbegriffs wurde mit der Genfer Flüchtlingskonvention im Jahr 1954 statuiert. Hierunter fällt jede Person „die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz des Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will“ (UNHCR 1951: 2). Diese Definition schloss Heimatvertriebene sowie Aussiedler und Geflüchtete aus der Sowjetzone allerdings nicht mit ein (BEER 2016).

Das BVFG regelte außerdem den Prozess der Aufnahme und der gesellschaftlichen Eingliederung der Heimatvertriebenen (SCHÄFER o. J.). Es war Resultat zahlreicher Verhandlungen zwi-

¹¹ Im weiteren Verlauf soll der Begriff „Heimatvertriebene“ verwendet werden.

schen Interessenvertretern der Aufnahmegesellschaft und der Migranten und diente als gesetzliche Grundlage zur Integration der Heimatvertriebenen „als Teil der deutschen Nation, welche sich ausdrücklich als Kultur- und Abstammungsnation verstand“ (POHL 2009: 318, vgl. dazu MEUSCHEL 1988: 411; MUKAZHANOV 2004: 125). Damit die Vertriebenenkultur sichtbar gemacht und dauerhaft aufrechterhalten werden konnte, trat außerdem eine bundesweite Regelung in Kraft. Insgesamt muss das BVFG „als Politik von Vertriebenen für Vertriebene bezeichnet werden, waren doch an der Formulierung des Gesetzeswerkes in hohem Maße die Betroffenen selbst in ihren mittlerweile erreichten Funktionen als Regierungsmitglieder, Bundestagsabgeordnete, Angehörige des Bundesrates bzw. als Ministerialbeamte beteiligt“ (POHL 2009: 319). Um die Identität der Heimatvertriebenen, welche im Jahr 1952 rund 16 % der westdeutschen Bevölkerung ausmachten, langfristig zu sichern und gleichzeitig die BRD-Integrationspolitik von der DDR-Assimilationspolitik symbolisch abzugrenzen, wurde in der Bundesrepublik schließlich die Möglichkeit zur Vererbung des Vertriebenenstatus gesetzlich verankert (BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ UND VERBRAUCHERSCHUTZ o. J.; SALZBORN 2002: 482f.; SCHWARTZ 2008: 128).

Zwar sollte nach dem Willen der Besatzungsmächte eine vollständige Assimilation der Heimatvertriebenen erfolgen, allerdings verweigerten sich in Westdeutschland nahezu alle politischen Akteure dieser Vorgehensweise und verfolgten nach Gründung der BRD stattdessen das Ziel einer umfassenden gesellschaftlichen Eingliederung der Heimatvertriebenen. Da in der DDR dagegen die repressive Assimilationspolitik der sowjetischen Besatzungsmacht unumstößlich war, kam es im Zeitverlauf zu tiefgreifenden Unterschieden in der Integrationspolitik zwischen der Besatzungszone der Alliierten (ABZ) und der Sowjetunion (SBZ) (SCHWARTZ 2008: 106). Während in der DDR zwischen 1950 und 1953 das „Umsiedlergesetz“ Heimatvertriebene finanziell unterstützen sollte, traten im Jahr 1949 in der BRD das „Soforthilfegesetz“ und 1953 das „Lastenausgleichsgesetz“ in Kraft. Letzteres überdauerte rund 40 Jahre (CONRAD 1950: 487ff.; HAUSER 2011: 104ff.; SCHWARTZ 2008: 108ff.). Das Lastenausgleichsgesetz verpflichtete die Aufnahmebevölkerung dazu, die Hälfte ihres Vermögens für einen Zeitraum von 30 Jahren für Entschädigungszahlungen an die Heimatvertriebenen abzutreten – eine Regelung, die allerdings nicht widerstandslos eingeführt und umgesetzt werden konnte (HOEFER 2015; ZIEGLER 2011). So standen zwar mit rund 135 Milliarden DM enorme finanzielle Umverteilungsressourcen zur Verfügung, allerdings vermochte dies die Situation der Heimatvertriebenen und deren gesellschaftliche Akzeptanz nur bedingt zu verbessern (LÜTTINGER 1986: 21). Auch bei der Kulturpolitik waren enorme Unterschiede zwischen BRD und DDR festzustellen. Beispielsweise wurden Versuche von Heimatvertriebenen, sich in Landsmannschaften zu organisieren, in der DDR weitgehend unterbunden. Während die Erinnerungskultur in der DDR eingeschränkt werden sollte, wurde sie in der BRD explizit positiv inszeniert. Hier wurden Heimatvertriebene als elementarer Bestandteil des späteren Wirtschaftswunders und das Lastenausgleichsgesetz als Meilenstein einer erfolgreichen Integrationspolitik dargestellt (SCHWARTZ 2008: 117f.).

Die Entstehung zahlreicher Vereine, Verbände und Landsmannschaften der Heimatvertriebenen in der BRD war aber nicht nur auf die politische Offenheit zurückzuführen, sondern lag auch daran, dass staatliche Hilfeleistungen in der frühen Nachkriegszeit aufgrund der eingeschränkten administrativen Handlungsfähigkeit nur rudimentär angeboten werden konnten und

dies eine Selbstorganisation letztlich notwendig machte. Unterstützung erfuhren die Heimatvertriebenen vor allem durch das Rote Kreuz, die Caritas und die Diakonie (HOEFER 2015; ZIEGLER 2011). Eine bundesweite Institutionalisierung der Vertriebenenorganisationen erfolgte schließlich mit der Gründung des Dachverbands „Bund der Vertriebenen“ (ZIEGLER 2011). Aber auch auf politischer Ebene gewannen die Heimatvertriebenen an Bedeutung. So fanden sich einerseits in SPD und CDU/CSU bald hochrangige Mandatsträger. Andererseits formierten sich Heimatvertriebene im Jahr 1950 zur Partei „Gesamtdeutscher Block/Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten“ (GB/BHE), welche in kürzester Zeit bundesweit bemerkenswerte Wahlerfolge erzielen und sich zumindest temporär erfolgreich als Interessensvertretung positionieren konnte, wie der Stimmenanteil von 23 % in Schleswig-Holstein im Gründungsjahr oder die Regierungsbeteiligung im Jahr 1953 zeigten (FAULENBACH 2005; SCHÄFER o. J.; SCHÖNWALD o. J.; TAUBENBERGER o. J.). Vertriebenenorganisationen und GB/BHE setzten sich überdies erfolgreich für eine permanente Thematisierung der Vertreibungsprozesse, aber auch für Forderungen nach gesellschaftlicher Gleichberechtigung Heimatvertriebener und der solidarischen Verteilung von Kriegslasten ein. Von zentraler Bedeutung war hierbei die Formulierung der „Charta der deutschen Heimatvertriebenen“ im Jahr 1950 (POHL 2009: 50; SCHÄFER o. J.). Weiter offenbarte sich der Erfolg der politischen Einflussnahme in der Neuausrichtung der räumlichen Verteilungspolitik bei der Ansiedlung deutschstämmiger Fluchtmigranten (POHL 2009: 50). Bis dahin orientierte sich diese ausschließlich am verfügbaren Wohnraumbestand und gestaltete sich somit bundesweit stark unterschiedlich. So war der Anteil an zugewiesenen Heimatvertriebenen in der sowjetischen Besatzungszone deutlich höher als in den alliierten Gebieten, wo Schleswig-Holstein (britische Besatzungszone), Niedersachsen und Bayern (jeweils amerikanische Besatzungszone) die meisten Personen aufzunehmen hatten (ZIEGLER 2011). Bayern wurde im Rahmen des im Jahr 1946 für die US-Besatzungszone beschlossenen „Stuttgarter Schlüssels“ 54,4 %, Hessen 24,4 % und Baden-Württemberg 21,1 % der Heimatvertriebenen zugeteilt (PRINZ 2000: 8). In Bayern wurden im Zeitverlauf somit knapp zwei Millionen Menschen aus den ehemaligen ostdeutschen Gebieten aufgenommen. Der Anteil der Migranten an der bayerischen Bevölkerung stieg auf rund 20 % an (SCHÖNWALD o. J.). Aufgrund der kriegsbedingten Zerstörungen in den großen Städten erfolgte die Zuteilung vorwiegend auf ländliche Gebiete (GANS/SCHLÖMER 2014: 129f.; HERBERT 2003: 196; HOESCH 2018: 221f.; SCHÄFER o. J.). Dies führte dazu, dass sich in manchen Kommunen die Lokalbevölkerung bald in der Minderheit befand (BEER 2016). Die bereits existierende Wohnungsnot wurde durch den Verteilungsdruck weiter verschärft. „Alte Lager erhielten neue Insassen. Neue Lager mussten eingerichtet werden. Einweisungen in Privatwohnungen, auch unter Gewaltanwendung, standen auf der Tagesordnung“ (BEER 2016.; vgl. auch POHL 2009: 42; ZIEGLER 2011). In größeren Lagern kam es bald zu teils apathischen Entwicklungstendenzen der Insassen, die von schlechter Stimmung bis hin zu Wutausbrüchen reichten (PRINZ 2000: 4).

Die Koordination der Verteilung und Unterbringung der Heimatvertriebenen oblag in Bayern der Verantwortung des Staatskommissars Wolfgang Jänicke, dem fünf Regierungskommissare in den Bezirken und 166 Flüchtlingskommissare in den Landkreisen und kreisfreien Städten unterstanden (POHL 2009: 42; ZIEGLER 2011). Letztere wurden im Rahmen des „Flüchtlingsnotgesetzes“ Ende 1945 mit Sondervollmachten zur Versorgung, Erfassung und Unterbringung der Heimatvertriebenen ausgestattet. Hierzu gehörte auch die Beschlagnahmung von Wohn-

raum oder von wichtigen Alltagsgegenständen (PRINZ 2000: 14; STAATLICHE ARCHIVE BAYERNS 2007: 5f.). „Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es im Bayern der Nachkriegsjahre kaum eine andere öffentliche Institution gegeben haben dürfte, die so unmittelbar und so drastisch in die elementaren Lebensbezüge von Hundertausenden einzugreifen vermochte (und eingriff), wie die schillernde Figur des Flüchtlingskommissars. In einer Zeit der Turbulenzen und des allfällig drohenden Chaos hastig rekrutiert, konnten sie nichts anderes abgeben als eine höchst heterogene, nur funktional, durch den gleichlautenden Auftrag definierbare Gruppe mit einer Bandbreite vielleicht vom ehemaligen SA-Mann, der in dieser Funktion noch einmal die überlegene Effizienz des Führerprinzips demonstrieren wollte, bis hin zum einstmals politisch verfolgten Kommunisten, der nun von den örtlichen Nazigrößen via Flüchtlingseinweisung seine ganz persönliche, subtile Sühne forderte“ (FRANZ J. BAUER zit. in PRINZ 2000: 14). Die Verteilungs- und Unterbringungspraxis sorgte für erhebliche Konflikte zwischen Einheimischen und Neuankömmlingen. Dabei spielten auch kulturelle Unterschiede, steigender Konkurrenzdruck auf dem Arbeitsmarkt, aber auch die oftmals als unverhältnismäßig empfundene staatliche Unterstützung für Heimatvertriebene eine ausschlaggebende Rolle (STAATLICHE ARCHIVE BAYERNS 2007: 7; ZIEGLER 2011). Eine zentrale Integrationsbarriere stellte überdies die Zuteilung von Protestanten aus Ostpreußen oder Schlesien dar, die teilweise in ausschließlich katholischen Gemeinden Bayerns einquartiert wurden. Die damalige konfessionelle Ordnung wurde durch derartige Verteilungsmaßnahmen deutschlandweit verändert und hat zu tiefgreifenden Auseinandersetzungen und dem Aufbrechen traditioneller Strukturen geführt (KOSSERT 2018).

Ende der 1960er Jahre verkündete die Bundesregierung die offizielle Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze. Im Gegenzug sollte die Wiedervereinigung Deutschlands akzeptiert werden. Die Themen Flucht und Vertreibung büßten in diesem Kontext deutlich an politischer Relevanz ein (FAULENBACH 2005; SCHÄFER o. J.). Mit der symbolträchtigen Auflösung des Bundesministeriums für Vertriebene und Flüchtlinge im Jahr 1969 deklarierte die Bundesregierung schließlich die Integration der Heimatvertriebenen als erfolgreich abgeschlossen (LÜTTINGER 1986: 20). Im selben Zug entwickelte sich ein gesellschaftliches Verantwortungsgefühl für begangene Kriegsverbrechen heraus. Vertreter der Vertriebenenorganisationen zeigten sich davon allerdings wenig beeindruckt. Viele sahen sich unverändert als Opfer der Vertreibungsprozesse. Mit dieser Haltung konnten die Organisationen jedoch kaum mehr ihre Zielgruppe der Heimatvertriebenen erreichen. Folglich verloren die Vertriebenenorganisationen immer weiter an Mitgliedern und damit auch an politischer sowie gesellschaftlicher Relevanz (FAULENBACH 2005; SCHÄFER o. J.). Als Indikator für erfolgreich verlaufende Integrationsprozesse wurde oftmals der Umstand aufgeführt werden, dass drei Viertel aller Ehen in Deutschland im Jahr 1960 zwischen Personen der Mehrheitsgesellschaft und Heimatvertriebenen geschlossen wurden und hierbei die rechtlich mögliche Aufrechterhaltung des Vertriebenenstatus immer weniger in Anspruch genommen wurde. Das Bundesvertriebenenministerium registrierte außerdem einen kontinuierlichen Rückgang der Anträge zum Erhalt eines Vertriebenenausweises (LÜTTINGER 1986 21f.; SCHWARTZ 2008: 129). Auch Bemühungen des Bunds der Vertriebenen, seine Mitglieder zur Antragsstellung zu bewegen, hatten wenig Erfolg (SCHWARTZ 2008: 129). Weiter verlor der GB/BHE ab dem Jahr 1957 permanent an Wählerstimmen. Im Jahr 1965 trat er schließlich nicht mehr zur Bundestagswahl an. Die Partei hatte mit ihrem Fokus auf der reinen

Interessensvertretung von Heimatvertriebenen kaum weiterführende Programmpunkte vorzuweisen und positionierte sich im weiteren Verlauf zunehmend am politisch rechten Rand (SCHÄFER o. J.; SCHÖNWALD o. J.; TAUBENBERGER o. J.). Ausschlaggebend für den langsamen Bedeutungsverlust des GB/BHE waren neben langsamen Integrationserfolgen vor allem Gesetzesbeschlüsse wie das Lastenausgleichsgesetz oder der wirtschaftliche Aufschwung, aufgrund dessen Heimatvertriebene mehr und mehr selbst in der Lage waren, sich eine eigene Existenz aufzubauen (KOSSERT 2018). Mit dem Ausscheiden des GB/BHE aus dem bayerischen Landtag im Jahr 1962 verlor er zahlreiche Mitglieder an andere Parteien wie die CSU, FDP, SPD oder auch an die in den 1960er Jahren gegründete NPD, ehe er sich 1981 schließlich auflöste (SCHÖNWALD o. J.). Die Unionsparteien stellten mittlerweile den engsten politischen Verbündeten der Vertriebenenorganisation dar. Insbesondere die CSU positionierte sich nicht zuletzt aufgrund des hohen Bevölkerungsanteils der Heimatvertriebenen in Bayern als geeignete Partei für deren Präferenzvertretung, um das hohe Wählerpotenzial frühzeitig an sich zu binden (SCHÄFER o. J.). Die Beziehung zwischen dem Freistaat Bayern und den Heimatvertriebenen (vor allem Sudendeutschen) wurde dafür symbolpolitisch verankert. Neben Büsten in der Walhalla als Symbol des Erhalts einer neuen Heimat, war es vor allem die bayerische Schirmherrschaft über den „Vierten Stamm“¹², welche eine enge ethnische Zusammengehörigkeit propagieren und letztlich institutionalisieren sollte¹³ (POHL 2009: 391).

Der Integrationsprozess der Heimatvertriebenen ist insgesamt als ambivalent einzuschätzen. Er verlief aufgrund fehlender oder geringer Sprachbarrieren, des Erhalts oder des Besitzes der deutschen Staatsbürgerschaft und der damit einhergehenden gesellschaftlichen und politischen Partizipationsmöglichkeiten vergleichsweise zügig (HERBERT 2003: 197ff.; HOESCH 2018: 223; SCHÄFER o. J.; STAATLICHE ARCHIVE BAYERNS 2007: 8). Hilfreich war sicherlich auch, dass vor allem Migranten aus der DDR bzw. der SBZ oftmals über ein gleiches oder gar höheres Bildungsniveau als die einheimische Bevölkerung verfügten. Daneben ließ die auferlegte Aufnahme seitens der damaligen Besatzungsmächte sowie die nachfolgende Verteilungs- und Unterbringungspolitik ohnehin keinerlei Alternativen zu und musste schlicht von der Bevölkerung geduldet werden (HOEFER 2015). Gleiches gilt für das Lastenausgleichsgesetz. Von zentraler Bedeutung war für die politische Gestaltung des Eingliederungsprozesses außerdem die von der BRD-Regierung dargestellte DDR-Assimilationspolitik als negatives Vergleichsszenario. Sowohl Einheimischen als auch Migranten sollte verdeutlicht werden, dass sie sich verhältnismäßig glücklich mit ihrer Situation schätzen könnten (SCHWARTZ 2008: 123).

Letztlich war für den tatsächlich einsetzenden Integrationserfolg und die soziale Mobilität der Heimatvertriebenen aber weniger die jeweilige Vorgehensweise in BRD und DDR verantwortlich, sondern das in der Nachkriegszeit einsetzende Wirtschaftswachstum in Deutschland, das zu einem steigenden Bedarf an Arbeitskräften führte, Teilhabemöglichkeiten deutlich begünstigte und allgemein einen gesellschaftlichen Wandel initiierte (BEER 2016; HOESCH 2018: 222; SCHWARTZ 2008: 111f.). Im Laufe der Zeit verringerte sich überdies die Zahl der Heimatvertriebenen, die vormals im ländlichen Raum verteilt wurden. Gut ausgebildete Migranten ver-

¹² Die anderen drei Stämme umfassen die Schwaben im Südwesten, die Bayern im Süden und Osten sowie die Franken im Norden (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG o. J. d).

¹³ Schirmherrschaft und Stammesidee gehen auf Ludwig den I. zurück, der versuchte die auf verschiedene bayerische Territorien zerstreute Bevölkerung dadurch zu einen (POHL 2009: 393).

ließen die zugeteilten Gebiete aufgrund mangelnder Unterbringungs-, Arbeits- oder Versorgungsmöglichkeiten in Richtung urbaner Industriezentren (ZIEGLER 2011). PRINZ beschreibt „diese zweite Wanderungswelle“ als „Selbstläufer“ ohne bürokratische Steuerung“ (2000: 8).

Die „Gastarbeiter“

Von 1949 bis zum Bau der Berliner Mauer im Jahr 1961 wanderten 2,7 Millionen Menschen über die Grenze von Ost- nach Westdeutschland, ehe die Binnenmigration zwangsläufig beendet wurde (BADE 2000: 333f.; MARTENS 2020). Aufgrund des rasanten Wirtschaftswachstums benötigten deutsche Unternehmen allerdings weiterhin Arbeitskräfte. Daher reagierte die Regierung der BRD mit der Anwerbung sogenannter „Gastarbeiter“. So folgten von 1955 bis 1968 Anwerbeverträge mit Italien, der Türkei, Marokko, Portugal, Tunesien und dem früheren Jugoslawien (BHAGWATI/SCHATZ/WONG 1984: 278ff.; BUTTERWEGGE 2005). Neben den Gewerkschaften kritisierten auch die Vertriebenenverbände den 1955 geschlossenen Anwerbevertrag zwischen Italien und Deutschland. Demnach wären noch ausreichend deutsche Arbeitnehmer vorhanden und eine Anwerbung ausländischer Arbeiter daher nicht notwendig gewesen (HERBERT 2003: 202ff.; HOESCH 2018: 224). Der Einfluss der Gewerkschaften war nicht zu unterschätzen. Sie standen den Anwerbeplänen skeptisch bis ablehnend gegenüber, da die Arbeitsmigranten als Konkurrenz auf dem deutschen Arbeitsmarkt angesehen wurden (TREDE 2015: 375). Aufgrund der geringen räumlichen Mobilität bei gleichzeitig regional stark schwankenden Arbeitslosenquoten, der gravierenden Wohnungsknappheit in Ballungszentren und anhaltenden Land-Stadt-Wanderungen wurde das Anwerben ausländischer Arbeitskräfte seitens der Politik jedoch als einzige, wenngleich zeitlich befristete Lösungsmaßnahme deklariert (HOESCH 2018: 224). Letztlich stimmten die Gewerkschaften dem Anwerbeabkommen erst nach einem langwierigen Verhandlungsprozess mit Vertretern aus Wirtschaft und Politik sowie nach dem Beschluss des sogenannten „Inländerprimats“¹⁴ zu (TREDE 2015: 375).

Von 1959 bis 1968 stieg die Zahl ausländischer Arbeitnehmer von 166.000 auf über eine Million an (HERBERT 2003: 207). Sie verrichteten zum Großteil Hilfstätigkeiten oder andere niedrigqualifizierte Arbeiten in der Industrie, für die deutsche Arbeitskräfte kaum gefunden werden konnten. Dies führte zu tiefgreifenden Differenzierungen auf dem Arbeitsmarkt. Während Deutsche in höhere Positionen vorstießen, wurden Stellen im Niedriglohnssektor vorwiegend mit ausländischen Kräften besetzt (HOESCH 2018: 225). Der ungebrochene Bedarf an niedrigqualifizierten Arbeitskräften vor allem in Schwerindustrie und Bergbau verfestigte nicht nur diese Strukturen, sondern auch die anhaltende Zuwanderung von Gastarbeitern. Während diese zu Beginn der Anwerbeabkommen lediglich zum Zwecke des temporären Aufenthalts einwanderten, wandelten sich deren Absichten teilweise im Zeitverlauf. So entschied sich ein Teil der Arbeitsmigranten – vorwiegend Italiener, Türken sowie Migranten aus dem damaligen Jugoslawien – dauerhaft in Deutschland zu bleiben und holten zu diesem Zweck ihre Familienmitglieder nach (BUTTERWEGGE 2005; DIVEN/IMMERFALL 2018: 197; LUFT 2011, 2014).

¹⁴ Deutsche Arbeitnehmer sollten bei der Besetzung von Arbeitsstellen bevorzugt gegenüber Migranten behandelt werden.

Grundsätzlich gilt festzuhalten, dass die deutsche Politik in dieser Phase keinerlei Leitlinien oder Strategien dahingehend vorzuweisen hatte, wie Ausländer- und Migrationspolitik letztendlich ausgestaltet werden sollte. Entsprechend agierten die Innenminister der Länder in ihren Entscheidungen innerhalb eines breiten, undefinierten Rahmens, was schließlich zu einer länderspezifischen Politik führte (SCHÖNWÄLDER 2003: 123ff.). Einzig die Deklaration, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, bildete einen bundesweit einheitlichen Konsens in Politik und Gesellschaft gleichermaßen (HOESCH 2018: 229, SCHÖNWÄLDER 2003: 131). Gastarbeiter sollten außerdem unter möglichst geringem Kosten- und Investitionsaufwand untergebracht werden. Dies führte wiederum dazu, dass Migranten unter teilweise unzumutbaren Umständen in zentralen Gemeinschaftsunterkünften und Lagern einquartiert wurden (HACKETT 2012: 252; HOESCH 2018: 229;). Im Jahr 1965 erfolgte schließlich die Verabschiedung des „Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet“ – das Ausländergesetz (AuslG). Bis zu diesem Zeitpunkt wurden Asylanträge seitens der Behörden der Ausländerpolizei auf Basis einer Verordnung von 1938 – also einer nationalsozialistischen Rechtsgrundlage – geprüft. Zwar wurden für die Verabschiedung des Ausländergesetzes umfassende rechtliche Überarbeitungen und eine sprachliche Entnazifizierung vorgenommen, Regelungen für das Zuwanderungsgeschehen nach Deutschland waren allerdings nicht vorzufinden (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a). Bis zum Jahr 1970 blieb das Ausländergesetz vor allem eine Art „Abwehrgesetz“, welches das Polizeirecht stärkte sowie Abschiebungen und Ausweisungen vereinfachte. Es stützte sich auf den Gedanken, dass Ausländerpolitik zunächst vor allem Arbeitsmarktpolitik bedeutete (MEIER-BRAUN 2002: 31).

Im Jahr 1971 vereinfachte die Bundesregierung die Möglichkeit zur Aufenthaltsverlängerung für Gastarbeiter. In der Folge wurden etwaige Rückkehrvorhaben größtenteils aufgegeben und verstärkt Familienmitglieder nachgeholt (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a). Im darauffolgenden Jahr forderten Bayern und Schleswig-Holstein die Rücksendung der Gastarbeiter in ihre Herkunftsländer mit der Begründung, „dass ihre Einwanderung nicht erwünscht sei“, stießen dabei aber auf Widerstand seitens der Innenminister der Länder und der Bundesregierung (HOESCH 2018: 228). Während die Zahl italienischer Gastarbeiter bis zum Jahr 1973, als der Höchststand von rund 2,6 Millionen ausländischen Arbeitnehmern zu verzeichnen war, stark zurückging, stieg der Anteil vor allem türkischer Migranten, die seit 1972 den größten Anteil ausmachten. Erst mit der sogenannten „Ölkrise“ im Jahr 1973 und der wirtschaftlichen Rezession wurde die Anwerbung von Gastarbeitern offiziell als für beendet erklärt (HERBERT 2003: 225; HÖHNE ET AL. 2014: 6). Mit dem offiziellen Anwerbestopp veränderte die Bundesregierung ihre Migrationspolitik, die von sich öffnenden Tendenzen hin zur Schließung führte und zudem von einem Steuerungsoptimismus begleitet wurde, welcher die Vorstellung untermauerte, dass Zuwanderung je nach wirtschaftlichem Bedarf geregelt werden könne (HOESCH 2018: 232).

4.1.2. Gesellschaftlicher Rahmen

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Aufnahme der Heimatvertriebenen waren in der Anfangszeit nach Ende des Zweiten Weltkriegs äußerst ungünstig. Der Großteil der Bevölkerung versuchte, das eigene Leben bestmöglich zu bewältigen. Die Versorgung Fremder war entsprechend nicht deswegen zweitrangig und belastend. Zudem waren nach wie vor stabile Denkmuster im Hinblick auf „slawische Untermenschen“ oder dem allgemein als wertlos deklarierten Osten aus der NS-Zeit vorzufinden. Dies führte immer wieder zu fremdenfeindlichen Übergriffen (KOSSERT 2018). Die Eingriffe in das Leben der Aufnahmegesellschaft, wie sie mittels des Lastenausgleichsgesetzes, der Verteilungs- und Unterbringungspraxis oder der teilweisen konfessionellen Umstrukturierung erfolgten, verschärften bestehende Abwehrhaltungen. Während zahlreiche Heimatvertriebene beklagten, dass die Einheimischen sie nicht als Deutsche, sondern als Bettler, Fremde und Menschen geringeren Wertes betrachten, verschärfte sich zunächst die abwehrende Haltung der Aufnahmegesellschaft, nachdem im Rahmen der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenzziehung bekannt gegeben wurde, dass die Neuankömmlinge nicht lediglich temporär, sondern dauerhaft bleiben sollten (BEER 2016).

Den hieraus resultierenden gesellschaftlichen Konflikten stand allerdings der oktroyierte Assimilationsauftrag der Besatzungsmächte gegenüber (BEER 2016; GANS/SCHLÖMER 2014: 129). In der ABZ zielte der Alliierte Kontrollrat auf einen Eingliederungsprozess ab, bei dem die Heimatvertriebenen mit der Aufnahmegesellschaft rechtlich gleichgestellt werden sollten (BEER 2016). Diese Politik führte allerdings nicht unmittelbar zu den erhofften Erfolgen. Stattdessen war ein Anstieg an Segregationsphänomenen zu beobachten. So zogen sich Heimatvertriebene zunehmend in eigene Communities zurück (POHL 2009: 483). Diese Entwicklung manifestierte sich auch in deren politischen Interessensvertretung durch den GB/BHE. Bis in die 1960er Jahre betrachteten sich Heimatvertriebene und Aufnahmegesellschaft jeweils als eigentliche Leidtragende und Opfer der Umsiedlungsmaßnahmen. Hierbei wurden Verlufterfahrungen permanent miteinander verglichen und debattiert. Daraus resultierte eine gewisse Neidkultur mit Forderungen zur Anerkennung des Leids des anderen. Im gesellschaftlichen Diskurs etablierte sich damit einhergehend die Vorstellung von der Existenz zweier Schicksalsgemeinschaften (BADE 1987: 152f.; SCHOLZ 2016). Erst der wirtschaftliche Aufschwung mit der damit verbundenen sinkenden Arbeitslosigkeit, dem einsetzenden Prozess zur allgemeinen Verbesserung der Lebensbedingungen sowie die sukzessive Etablierung des Leitbilds eines gemeinsamen Wiederaufbau Deutschlands sorgten für die Überwindung des spaltenden Opferdiskurses. Die Politik deutete dies als erfolgreiche Integration. Ebenso wurde ein Narrativ geschaffen, demgemäß das gesamtdeutsche Volk ein gemeinsames Schicksal teile¹⁵ (SCHOLZ 2016). Spätestens mit der Neuausrichtung der deutschen Ostpolitik gingen Wunschvorstellungen vieler Heimatvertriebener nach einer Rückkehr in die verlorenen Gebiete zurück. Die Erinnerungskultur sollte dagegen beispielsweise mit der Gründung von Landsmannschaften und der institutionalisierten Vernetzung mit Heimatorten gepflegt werden (ZIEGLER 2011).

¹⁵ Seit den 1970er Jahren war ein Wandel in der deutschen Erinnerungspolitik festzustellen. Statt der Opferrolle wurde verstärkt für die eigene Verantwortung als Täter im Zweiten Weltkrieg sensibilisiert (SCHOLZ 2016).

Gegenüber den Gastarbeitern überwog im gesellschaftlichen Diskurs ein überwiegendes Desinteresse. Das verhältnismäßig unproblematische Zusammenleben zwischen Mehrheitsgesellschaft und Migranten war letztlich darauf zurückzuführen, dass die Notwendigkeit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte als unumgänglich für die deutsche Wirtschaft angesehen wurde. Überdies stellten Gastarbeiter als ungelernete Fachkräfte keine direkte Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt dar, sondern füllten Nachfrageengpässe und übernahmen unattraktive Tätigkeiten (HERBERT 2003: 208; HOESCH 2018: 229). „Insgesamt aber kann man das verbreitete Gefühl der Deutschen gegenüber den Arbeitsmigrant_innen vielleicht am besten als ‚gönnert‘, oder ‚paternalistisch‘ beschreiben. Man gestattete es den Niedrigqualifizierten aus wirtschaftlich schlechter entwickelten Ländern am deutschen Wirtschaftswunder teilzuhaben, so eine Wahrnehmung. Die andere Wahrheit – dass die Wohlstandsentwicklung ohne die Erweiterungs-, Ersatz- und Pufferfunktion der Arbeitsmigrant_innen gar nicht möglich gewesen wäre – wurde stärker von Wirtschaft und Politik vertreten“ (HOESCH 2018: 230). Wie groß der Einfluss des wirtschaftlichen Aufschwungs auf Wahrnehmung und Bewertung der Bevölkerung gegenüber den Gastarbeitern war, offenbarte sich schließlich in den Jahren 1966 und 1967, als die Hochphase endete und sukzessive die Rezession folgte. Die damit einhergehende Unsicherheit in der Gesellschaft sowie die wieder ansteigende Arbeitslosigkeit führten dazu, dass Gastarbeiter zunehmend als Konkurrenz und Bedrohung wahrgenommen wurden (HOESCH 2018: 230; HUNN 2005: 188). Hieraus entwickelten sich unterschiedliche Phänomene. Zum einen erfuhren rechtspopulistische Strömungen Auftrieb, was sich unter anderem im Einzug der NPD in mehrere Landtage äußerte. Zum anderen zeugten Studentenproteste und soziale Bewegungen von einem gewachsenen humanitären Verständnis in der Zivilgesellschaft. In diesem Rahmen wurden in vielen Kommunen neuartige Vorstöße bei der Gestaltung der lokalen Integrationspolitik gewagt, an welchen nicht nur Akteure aus Politik und Verwaltung, sondern ebenso aus Verbänden, der Kirche und der Zivilgesellschaft beteiligt waren (HOESCH 2018: 230; HUNN 2005: 188).

4.1.3. Situation in Weiden

Die bundesweite Praxis zur Verteilung und Unterbringung der Heimatvertriebenen hatte auch in der Stadt Weiden erhebliche Auswirkungen. Am deutlichsten war dies anhand des enormen Anstiegs der Bevölkerungszahlen nachzuvollziehen, welcher die Entwicklung Weidens nachhaltig beeinflussen sollte (NT20051, NT20082). Während im Jahr 1939 noch 28.000 Menschen in der Stadt lebten, wurden im Jahr 1945 bereits 39.000 Einwohner gezählt, von denen 12.000 Heimatvertriebene und Ausländer waren (NT20093, NT20101). Im Jahr 1946 wurden in Weiden über 8.600 Heimatvertriebene registriert, wovon rund 3.300 aus Ober- und Niederschlesien kamen. Die schlesische Landsmannschaft hatte in der darauffolgenden Zeit den höchsten Mitgliederzuwachs unter den Vertriebenenorganisationen vorzuweisen – mit einem Höhepunkt von 750 Mitgliedern. Regelmäßige Veranstaltungen sollten zur Pflege der Erinnerungskultur beitragen (NT20061). Zur Unterbringung neu eingetroffener Heimatvertriebener wurden im selben Jahr 14 Aufnahmelager eingerichtet. Zu diesem Zweck mussten Hotels, Gaststätten, Firmenhallen, die Max-Reger-Schule und Holzbaracken herangezogen und provisorisch umgestaltet

werden. Das größte Unterbringungslager stellte die Halle des Unternehmens WITT Weiden dar. Es beherbergte rund 250 Heimatvertriebene. Die Halle offenbarte allerdings „[u]ntragbare Zustände“ und konnte beispielsweise in den Wintermonaten drei Wochen lang nicht beheizt werden (NT20101). In der Folge kam es zu Rekordwerten bei den Tuberkulose-Erkrankungen. Allerdings konnte aufgrund der Wohnungsknappheit keine Alternative für die Unterbringung gefunden werden. Man war schlicht „nicht in der Lage, die Flüchtlinge in menschenwürdige Unterkünfte unterzubringen“ (NT20101).

Im Jahr 1952 machte die Gruppe der Heimatvertriebenen bereits fast ein Viertel der Stadtbevölkerung Weidens aus (NT20133). Dies war sicherlich ein Grund dafür, dass die Stadt im Jahr 1956 die Patenschaft für die Heimatvertriebenen aus der Stadt und dem Kreis des westböhmisches Tachau übernahm. Im darauffolgenden Jahr wurde auf Initiative des damaligen Weidener Oberbürgermeisters Hans Schelter und des Tachauer Schulrats a. D. Franz Präger der „Verein zur Erhaltung alten Kulturgutes des Tachauer Gebietes e. V.“ gegründet (er löste sich im Jahr 1984 schließlich auf). Im Jahr 1972 erfolgte die Gründung des „Heimatkreisverein Tachau e. V.“ mit Sitz in Weiden, der nach wie vor existiert, regelmäßige Heimatkreistreffen veranstaltet, wöchentlich mit der Zeitschrift „Heimatbote“ Interessierte informiert und jedes Jahr einen „Heimatkalender“ herausgibt (HEIMATKREISVEREIN TACHAU E. V. 2015).

Analog den Entwicklungen in der gesamten BRD konnte außerdem der GB/BHE auch in Weiden beachtliche Wahlerfolge erzielen. So erhielt die Partei bei den bayerischen Landtagswahlen im Jahr 1958 über 9 % der Stimmen aus Weiden, bei den Kommunalwahlen im Jahr 1960 8,88 %. Neben der CSU (43,5 %) und der SPD (42 %) wurde der GB/BHE drittstärkste Kraft in Weiden und stellte mit Dr. Johannes Pietsch den dritten Bürgermeister (NT20081, NT20101, NT20102).

4.1.4. Governance-Analyse

4.1.4.1. Akteure und Akteurskonstellationen

Im betrachteten Zeitraum ist eine noch relativ überschaubare Akteurslandschaft bei der Steuerung von Integration festzustellen. Zentraler Akteur war der Kontrollrat der Alliierten, der im Jahr 1943 eingerichtet wurde und sich aus den vier Oberbefehlshabern der Siegermächte USA, Frankreich, Großbritannien und der Sowjetunion zusammensetzte (BENZ 2005; GUNTHER 1995: 17). Dieser hatte gemäß der „Berliner Erklärung“ im Jahr 1945 die politische Führung Deutschlands und damit die Regierungsgewalt für die Zeit der Besatzung inne (BENZ 2018). Der deutsche Staat hatte sich in dieser Zeit den top-down Entscheidungen dieser obersten Befehlsinstanz zu unterwerfen. Dies verdeutlichte sich vor allem darin, dass die Verteilung der Heimatvertriebenen und die grundlegende Eingliederungsstrategie in der Verantwortung des Kontrollrats der Alliierten lag. Er verantwortete überdies den Aufbau von Verwaltungsstrukturen in den einzelnen Besatzungszonen. Während die Oberbefehlshaber der jeweiligen Siegermacht konkrete Maßnahmen in den einzelnen Zonen erarbeitete, entschied der Kontrollrat über grundlegende Entwicklungen für das gesamte Deutschland (BENZ 2005, 2018).

Administrative Strukturen im Flüchtlingswesen befanden sich erst im Aufbau. Zu nennen sind hierbei der „Hauptausschuss der Flüchtlinge und Ausgewiesenen“ sowie der im Jahr 1945 eingesetzte „Staatskommissar für das Flüchtlingswesen“ und dessen jeweils untergeordnete Regierungs- und Flüchtlingskommissare. Seitens nichtstaatlicher Akteure sind das Rote Kreuz, die Caritas und die Diakonie als hauptverantwortliche Hilfsorganisationen zu nennen, welche in den Jahren der Nachkriegszeit aktive Unterstützungsleistungen anboten. Deutsche Parteien wie CDU und SPD konnten sich erst nach der offiziellen Genehmigung der Parteiengründung im Jahr 1945 langsam herausentwickeln (BENZ 2005).

Nach 1945 traten zunehmend machtpolitische Spaltungstendenzen zwischen den Besatzungsmächten zu Tage, was schließlich dazu führte, dass die Siegermächte sich auf ihre Besatzungszonen konzentrierten, statt eine gesamtdeutsche Entwicklung zu fokussieren. Im Jahr 1948 brach der Alliierte Kontrollrat schließlich aufgrund unvereinbarer Vorstellungen auseinander. Dies führte zur Spaltung Deutschlands und der Ausrufung von BRD und DDR mit der jeweiligen Einbettung in die amerikanische bzw. sowjetische Weltanschauung (FREIBERGER 2008; GUNTHER 1995: 397ff.; WAIBEL 1999: 865). Der Besatzungsstatus wurde im Jahr 1949 mit Gründung der Bundesrepublik aber offiziell beendet (BENZ 2018).

Als bedeutende Akteure sind weiter die Partei GB/BHE, der Bund der Vertriebenen und die vielfältigen Vertriebenenorganisationen, die allesamt Präferenzen der Heimatvertriebenen auf politischer oder gesellschaftlicher Ebene vertraten, zu nennen. Wenngleich nicht alle der genannten Akteure den betrachteten Zeitraum überdauerten oder deutlich Mitgliederzahlen einbüßten, so können deren Einflussmöglichkeiten auf den Integrationsprozess nicht verleugnet werden. Gerade die Wahlerfolge des GB/BHE auf Bundes-, Landes- und auf kommunaler Ebene in Weiden sprachen für sich. In Weiden stellte die Partei sogar den dritten Bürgermeister. In diesem Rahmen müssen auch die Heimatvertriebenen an sich als relevante Akteursgruppe aufgeführt werden. Deren Bedeutung für die Gestaltung des Integrationsmanagements scheint schon alleine aufgrund ihrer „Masse“ hoch gewesen zu sein. Dies zeigte sich auch in Weiden, wo der Anteil der Heimatvertriebenen an der Stadtbevölkerung in den 1950er Jahren rund 25 % betrug.

Neben den Heimatvertriebenen traten im Rahmen der Anwerbeabkommen die Gastarbeiter als neue, äußerst heterogene Akteursgruppe auf. Diese hatten zu einem Großteil weder Ambitionen, langfristig in Deutschland zu bleiben noch den Bedarf, sich in irgendeiner Art und Weise selbst zu organisieren, um gegebenenfalls gesellschaftlich oder politisch teilzuhaben. Ihr Aufenthalt war vielmehr temporär und zweckgebunden. Integrationspolitisch relevant wurde mit dem Ende der Anwerbeabkommen ein relativ geringer Anteil an vorwiegend türkischen Gastarbeitern, die schließlich einen dauerhaften Aufenthalt anstrebten und zu diesem Zweck ihre Familienmitglieder nach Deutschland holten. Zu berücksichtigen sind überdies Großbetriebe, in denen Gastarbeiter hauptsächlich beschäftigt wurden und die aufgrund ökonomischer Kalkulationen ein Interesse daran hatten, ihre ausländischen Angestellten längerfristig im Unternehmen zu halten. Um 1970 setzten sich außerdem vermehrt zivilgesellschaftliche Initiativen für die Rechte der Gastarbeiter und von Minderheiten ein. Hierbei spielen nicht nur etablierte Institutionen wie die Caritas eine Rolle, sondern ebenso kleinere Organisationen wie die Arche.

Diese engagierte sich beispielsweise in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften für die Arbeitsrechte von Migranten oder versuchten, mit interkulturellen Veranstaltungen den Austausch zwischen Gastarbeitern und Aufnahmegesellschaft zu fördern (vgl. dazu RICHTER 2015).

4.1.4.2. Mehr-Ebenen-System

Die deutsche Migrations- und Integrationspolitik der frühen Nachkriegszeit war in ihrer Mehr-Ebenen-Struktur stark hierarchisch ausgeprägt. Zunächst fungierte der Kontrollrat der Alliierten als oberste Entscheidungsinstanz, ehe sich nach dessen Auflösung eine konkurrierende politische Kultur in West- und Ostdeutschland (bzw. der ABZ und SBZ) herausentwickelte und auch der Aufbau erster Verwaltungsstrukturen entsprechend unterschiedlich verlief. Die Verteilungs- und Unterbringungspraxis in der BRD kann exemplarisch für die Darstellung der damaligen Mehr-Ebenen-Struktur herangezogen werden. Während der Kontrollrat der Alliierten die grundlegende Verteilungs- und Eingliederungsstrategie vorgab, übernahm der Staatskommissar für das Flüchtlingswesen die Koordination für die hiernach folgende Unterbringung der Heimatvertriebenen in den bayerischen Regierungsbezirken und Kommunen. Auf diesen beiden Ebenen erfolgte die tatsächliche Umsetzung der Strategie der Alliierten durch die Flüchtlingskommissare. Entsprechend ist hier eine ebenenübergreifende, direkte und auf Effektivität ausgelegte Struktur zu erkennen. Die Flüchtlingskommissare können daher auch als unmittelbare Exekutive der übergeordneten Politik betrachtet werden. Ihren Verordnungen war Folge zu leisten. Ähnlich gestaltete es sich beim Lastenausgleichsgesetz, von dem sowohl Aufnahmegesellschaft als auch Heimatvertriebene direkt betroffen waren. Auch die Etablierung einer Vertriebenenkultur stellte als gesetzliche Verordnung im Bundesvertriebenengesetz eine top-down Regelung für die westdeutschen Bundesländer dar, wenngleich die tatsächliche Ausgestaltung der Kulturpolitik den einzelnen Landesregierungen oblag und damit entsprechend regionale Unterschiede zu verzeichnen waren. Deutlich wird dies beispielsweise anhand der symbolpolitischen Maßnahmen der bayerischen Regierung. Mit dem Niedergang des GB/BHE versuchte hier allen voran die CSU sich als attraktive Partei für die Heimatvertriebenen zu positionieren. Dies führte zu symbolträchtigen Maßnahmen zur Verankerung der Vertriebenenkultur im Rahmen der Übernahme der Schirmherrschaft über den „Vierten Stamm“. Ein weiteres Phänomen im politischen Mehr-Ebenen-System stellte die zeitweise Etablierung des genannten GB/BHE dar. Dieser nämlich hatte als politische Interessensvertretung der Heimatvertriebenen sowohl auf Bundes- als auch auf Landes- und Kommunalebene beachtliche Erfolge zu verzeichnen. Das äußerte sich unter anderem in der Übernahme wichtiger Mandate in Parteien und bedeutsamer politischer Positionen in Kommunen, wie es in Weiden der Fall war.

Auf europäischer Ebene kann mit Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS) im Jahr 1951 ein Meilenstein für den Beginn des europäischen Integrationsprozesses identifiziert werden (NICOLAYSEN 2007: 89). Im Jahr 1957 wurde dieser Integrationsprozess mit den „Römischen Verträgen“ und der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG), welche auf einen gemeinsamen Markt und Freizügigkeit von Dienstleistungen, Kapital und Personen abzielte, weiter institutionalisiert (HOBE/END 2007: 140ff.; WOSCHNAGG 2011:

564). Daneben entwickelten sich erste Ansätze einer zunächst westeuropäischen Migrationspolitik heraus. Schon in der EGKS waren Bemühungen erkennbar, um die Zuwanderung von Fachkräften für die Montanindustrie zu fördern. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Römischen Verträgen erweiterte dieses Vorhaben, wenngleich hier bereits erste Interessenskonflikte zwischen EWG und den Mitgliedsstaaten auftraten. Eine Einigung konnte letztlich aufgrund der boomenden Wirtschaft erzielt werden. Ebenenübergreifende Auswirkungen hatte die auf europäischer Ebene im Jahr 1964 beschlossene Aufhebung des Inländerprimats sowie die arbeitsrechtliche Gleichstellung von Staatsangehörigen aus anderen EG-Ländern im Jahr 1968 (BERLINGHOFF 2018; MATTES 2005: 68).

Konkrete Auswirkungen der deutschen Migrationspolitik auf lokaler Ebene wurden im Rahmen der Anwerbeabkommen und der Zuwanderung von Gastarbeitern ersichtlich. Die bilateralen Verträge mit den Regierungen der jeweiligen Herkunftsländer gaben den rechtlichen Rahmen vor und bestimmten unter anderem Aufenthaltsdauer und Anzahl einwanderungsbefugter Arbeiter. Anders als bei der hierarchischen Wohnortzuweisung und Unterbringung der Heimatvertriebenen hing die Wahl der Zielorte der Arbeitsmigranten von der lokalen Nachfrage an Fachkräften ab. Entsprechend war diesmal der ländliche Raum weniger vom Zuwanderungsgeschehen betroffen. Vielmehr stellten urbane Ballungszentren, in denen sich industrielle Großbetriebe befanden, Hauptzuwanderungsgebiete dar. Entsprechend differenziert gestaltete sich die regionale Verteilung der Gastarbeiter in Deutschland (LUFT 2011). Die Anwerbeverträge beinhalteten außerdem, dass Unternehmen für die Unterbringung der Gastarbeiter verantwortlich waren. Verpflichtende Regelungen für eine angemessene Unterkunft gab es allerdings nicht. Folglich wurden die Gastarbeiter in mehr oder weniger provisorischen Gemeinschaftsunterkünften unter oftmals unwürdigen Bedingungen in der Nähe ihrer Betriebe untergebracht. Daher förderte die Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 1961 Neubau und Umgestaltung von Unterkünften, die den offiziellen Richtlinien entsprachen. Eine zunehmende Nachfrage nach privatem Wohnraum seitens der Gastarbeiter war erst im Laufe des späteren Familiennachzugs zu verzeichnen. Fündig wurden sie allerdings eher in unattraktiven Wohngebieten mit meist leerstehenden Altbauten (FÖRSTER 2017).

Die aufgeführten Phänomene verdeutlichen, dass Maßnahmen auf Bundesebene unmittelbare Konsequenzen auf die administrativ nachgelagerten Ebenen der Länder und Kommunen hatten. Ebenso spielten die beginnende Europäisierung und ihr früher Einfluss auf Wirtschaft, Mobilität und Arbeitsmarkt eine zunehmende Rolle für lokale Entwicklungen. Deutlich wird dies unter anderem bei der Aufhebung des Inländerprimats, die zwar für EWG-Bürger galt, nicht aber für Drittstaatenangehörige¹⁶ und zugehörige Gastarbeiter. Diese Privilegierung von EWG-Angehörigen stellt einen frühen, elementaren Grundgedanken des europäischen Integrationsprozesses dar, der im weiteren Verlauf der Arbeit auch im Hinblick auf Wechselwirkungen im Mehrebenen-System umfassender dargelegt werden soll.

¹⁶ Unter Drittstaaten werden in dieser Arbeit all die Länder subsummiert, die nicht der Teil der EU (bzw. der früheren EWG und EG) sind (vgl. dazu BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG o.J.).

4.1.4.3. Verfügungsrechte und Strukturen

In der frühen Nachkriegszeit konnte der erst langsam wieder an Souveränität gewinnende deutsche Staatsapparat kaum wirksam oder selbstständig agieren. Formelle Verfügungsrechte waren zunächst vor allem seitens des Kontrollrats der Alliierten zu finden. Dies wurde mittels rechtlichen Regelungen statuiert, offenbarte sich aber auch anhand einer Politik, die darauf abzielte, Heimatvertriebene schnellstmöglich in die deutsche Gesellschaft einzugliedern. Bayerische Regierungsbezirke wie Niederbayern und die Oberpfalz sowie deren Kommunen mussten trotz des bestehenden Zuwanderungsdrucks weitere Fluchtmigranten in Gemeinschaftsunterkünften und privaten Wohnungen einquartieren. Als entsprechend schwach ausgeprägt müssen in diesem politisch-administrativen Mehr-Ebenen-Geflecht die Verfügungsrechte der Länderregierungen und der kommunalen Verwaltungen bzw. deren politischer Vertreter verstanden werden. Dies lag allerdings unter anderem daran, dass sich politische und administrative Strukturen zu dieser Zeit erst im (Wieder-)Aufbau befanden. Auch unter diesem Gesichtspunkt sind die formellen Verfügungsrechte des damaligen deutschen Staates als defizitär zu beurteilen. Aufgrund der beschränkten Handlungsfähigkeit und der fehlenden integrationsfördernden Ressourcen konnten staatliche Hilfeleistungen zunächst in nur unzureichendem Maße für Heimatvertriebene bereitgestellt werden. Über umfangreiche rechtliche Befugnisse verfügten dagegen die Flüchtlingskommissare. Tatsächlich scheint die Rechtfertigung für deren Agieren unter Berücksichtigung informeller Verfügungsrechte (z. B. Kompetenzen, Fähigkeiten) von Staats- auf Lokalebene abgenommen, im Hinblick auf formale Verfügungsrechte (z. B. rechtliche Grundlagen der Kompetenzübertragung) dagegen zugenommen zu haben. Einfacher formuliert, verfügte die äußerst heterogene Gruppe der auf kommunaler Ebene eingesetzten Flüchtlingskommissare oftmals nicht über die notwendigen Qualifikationen oder persönlichen Eigenschaften, um ihrer verantwortungsvollen, rechtlichen Ausstattung an Kompetenzen gerecht zu werden.

Bei den Verfügungsrechten der Heimatvertriebenen können informelle und gleichermaßen formelle identifiziert werden. Zu ersteren kann die enorm hohe Personenzahl an sich, das im Vergleich zur Aufnahmegesellschaft teils höhere Qualifikationsniveau, das notwendige Arbeitnehmerpotenzial für die Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs, die Selbstorganisation zu Verbänden und der Partei GB/BHE sowie die Übernahme weiterer politischer Mandate gezählt werden. Diese Verteilung von Verfügungsrechten können auf Bundes- und ebenso auf kommunaler Ebene beobachtet werden. Beispielsweise machten Heimatvertriebene im Jahr 1952 rund ein Viertel der Lokalbevölkerung Weidens aus. Ebenso muss hier die „Masse“ aufgenommener Personen als informelles Verfügungsrecht genannt werden. Darüber hinaus organisierte sich diese Migrantengruppe in Weiden erfolgreich und konnte eine dauerhafte Erinnerungskultur unter anderem mittels der städtischen Patenschaft mit dem böhmischen Kreis Tachau sowie der Gründung des Heimatkreisvereins und von Landsmannschaften sicherstellen. Die Verteilung formeller Verfügungsrechte gestaltete sich gemäß den in der BRD gültigen gesetzlichen Regelungen wie dem Lastenausgleichsgesetz, dem Bundesvertriebenengesetz oder den Richtlinien zur Kulturpolitik. Gerade in Bayern war eine Institutionalisierung von Verfügungsrechten durch die bayerische Schirmherrschaft über den deklarierten „Vierten Stamm“ sowie mittels vielfältiger politischer Mitgestaltungsmöglichkeiten und Selbstorganisationsfreiheiten erkennbar. In Weiden verdeutlichen sich Verfügbarkeit und Ausbau formeller Verfügungsrechte unter

anderem anhand der Wahlerfolge des GB/BHE und der Besetzung des dritten Bürgermeisters aus dieser Partei.

Anders als bei den Heimatvertriebenen waren bei den Gastarbeitern Verfügungsrechte weit weniger umfassend vorhanden. Dies kann letztlich darauf zurückgeführt werden, dass sie sich lediglich temporär und zweckgebunden in Deutschland aufhielten. So dienten die Arbeitsmigranten einerseits als Ressource für Großunternehmen, andererseits schienen sie selbst nicht darum bemüht zu sein, einen Zugang zu etwaigen Verfügungsrechten zu erlangen, die über Aspekte der Entlohnung und der adäquaten Unterbringung hinausgingen und beispielsweise auf eine weiterführende gesellschaftliche Partizipation abzielten. Zugang und Aktivierung von Verfügungsrechten der Gastarbeiter basierten somit auf deren Arbeitskräftepotenzial. Und dieses wurde umso bedeutender, je weniger deutsche Arbeitnehmer für Tätigkeiten im Niedriglohnssektor gefunden wurden. Entsprechend ist hier ein Zuwachs informeller Verfügungsrechte ableitbar. In der Gesamtheit beschränkten sich Verfügungsrechte allerdings auf Wohnraumansprüchen sowie auf den rechtlichen Regelungen zu Aufenthaltsdauer und -status. Eine arbeitsrechtliche Stärkung erfuhren Gastarbeiter später durch die Gewerkschaften. Tendenzen der Selbstorganisation, wie sie bei den Heimatvertriebenen ersichtlich wurden, können allerdings nicht identifiziert werden. Dies mag zum einen an der enormen Heterogenität der Personengruppe liegen, die unter dem Begriff Gastarbeiter subsummiert wurde, zum anderen erforderte der zweckgebundene, temporäre Aufenthalt offensichtlich keine derartigen Institutionalisierungsbemühungen.

4.1.4.4. Images

Bis zum Inkrafttreten des Bundesvertriebenengesetzes und der späteren Genfer Flüchtlingskonvention gingen die gesellschaftlichen Vorstellungen über *den* Geflüchteten nicht nur aufgrund der Heterogenität dieser Personengruppe, sondern auch deswegen auseinander, da es keinerlei offizielle Definition zur Orientierung gab und damit auch politische, rechtliche gleichwie administrative Maßnahmen nicht auf eine eingrenzbare Zielgruppe abgestimmt werden konnten. Entsprechend willkürlich und teils pauschalisierend gestalteten sich in der Folge Abgrenzungs- und Öffnungsdebatten zum richtigen Umgang mit und zur Positionierung gegenüber Fluchtmigranten. Trotz der damaligen omnipräsenten „deutschen Flüchtlingsfrage“ wurden unter der zugehörigen Personengruppe pauschal alle als „Nicht-Deutsche“ betrachteten Menschen subsummiert. Die Bandbreite erstreckte sich von der ethnischen Zugehörigkeit und Herkunft („Ostflüchtlinge“, „Schwarze“, etc.), über rechtliche Statusgruppen („Illegale“) bis hin zu pauschalen Abwertungen im gesellschaftlichen Diskurs („Wilde“, „Bettler“, „slawische Untermenschen“). Erst die Verabschiedung des Bundesvertriebenengesetzes führte in der BRD zu einem offiziellen, sich gesellschaftlich etablierenden, begrifflichen Wandel vom „Flüchtling“ zum „Heimatvertriebenen“. In der sowjetischen Besatzungszone wurde dagegen hierarchisch bestimmt, welche Wortwahl in der Öffentlichkeit zu verwenden war. Dies führte mit dem späteren begrifflichen Gebrauch der „ehemaligen Umsiedler“ in Ostdeutschland nicht nur zu einer Verharmlosung der Schicksale der Heimatvertriebenen, sondern ebenso zu einer Suggestion, wonach der Prozess der (unfreiwilligen) Migration bereits abgeschlossen wäre.

In Bayern wurde die gesellschaftliche Zugehörigkeit der Heimatvertriebenen wiederum politisch explizit hervorgehoben und anhand der Schirmherrschaft über den „Vierten Stamm“ symbolträchtig als normativer Leithorizont und gewissermaßen als Selbstverständlichkeit der Zugehörigkeit statuiert. Diese offensive Positionierung der bayerischen Landesregierung könnte die nachfolgenden Integrationsprozesse durchaus förderlich beeinflusst haben. Daneben erleichterte das damals zum Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft geltende Abstammungsprinzip („*ius sanguinis*“) mit der damit einhergehenden Vorstellung von einer bestimmten „deutschen Kulturnation“, welche insbesondere durch denselben Glauben, ähnliche Werte und Sitten, eine gemeinsame Geschichte und durch Sprache definiert wird, den Integrationsprozess der Heimatvertriebenen. Folglich erhielten Heimatvertriebene den Status des Staatsbürgers mit allen zugehörigen Rechten und Pflichten. Sie wurden somit per Gesetz als ein Teil der Gesellschaft deklariert, was erheblichen Einfluss auf den Erfolg des gesamten Integrationsprozesses hatte. Das politisch propagierte Gesamtbild führte allerdings nicht zu einer Art Automatismus für die gesellschaftliche Inklusion. Die prekären Rahmen- und Lebensbedingungen der frühen Nachkriegszeit waren alles andere als förderlich für die von der Aufnahmegesellschaft wahrgenommene Zusatzbelastung durch die Neuankömmlinge. Verschärft wurde dieser Umstand durch Zwangsabgaben im Rahmen des Lastenausgleichsgesetzes, den staatlichen Eingriff bei der Zuteilung von privatem Wohnraum, der Enteignung und Verteilung von lebenswichtigen Gütern an die Heimatvertriebenen, aber auch dem „künstlich“ herbeigeführten Wandel bisheriger Konfessionsstrukturen gerade im ländlichen Raum. Der Verteilungs- und Unterbringungspraxis, der angeordneten Eingliederungsstrategie des Kontrollrats der Alliierten, aber auch dem „*ius sanguinis*“-Leitbild standen somit klare Differenzen seitens der betroffenen Lokalbevölkerung entgegen. Diese nämlich sah in den Zuwanderern nur bedingt Blutsverwandte, sondern eher „minderwertige“ Ausländer, die den eigenen Lebenserhalt bedrohten. Denn neben den ungünstigen Lebensbedingungen in der frühen Nachkriegszeit bedeuteten doch vor allem die teils erzwungene Einquartierung von Heimatvertriebenen in privaten Wohnraum und ebenso das Lastenausgleichsgesetz tiefgreifende Einschnitte in der Aufnahmegesellschaft. Hierbei werden eklatante Unterschiede im Selbstverständnis auf Makro- und Mikroebene deutlich, deren langsame Aufhebung vor allem auf die günstiger werdenden Lebensumstände während des Wirtschaftswachstums zurückgeführt werden muss, welches die bis dahin bestehende Mehrbelastungen im Rahmen der Aufnahme der Heimatvertriebenen sukzessive minderte. Ebenso erlaubten weder die Vorgaben des Kontrollrats der Alliierten noch das gesellschaftliche Gewahr werden, dass die Heimatvertriebenen dauerhaft bleiben würden, Alternativen zum geplanten, teils vorgegebenen Assimilations- bzw. Integrationsprozess. Dies könnte etwaiges Widersetzen der Aufnahmegesellschaft im Zeitverlauf in eine Art resignierende Akzeptanz überführt haben. Weiter vermag auch die mit Ende der 1960er einsetzende Verantwortungsübernahme für begangene Kriegsverbrechen und der entsprechende Wandel von *images* einen förderlichen Beitrag zum deutschen Selbstverständnis, der Vorstellung eines gemeinsamen Schicksals und der Integration Heimatvertriebener geleistet haben.

Eine nahezu vollständig konträre Situation ist dagegen bei den *images* gegenüber den Gastarbeitern festzustellen. Bereits die Begriffsbildung aus „Gast“ und „Arbeiter“ vermittelte eine klare, wenngleich stark verallgemeinerte Vorstellung über diese Personengruppe. Zuwanderung und Aufenthalt waren demnach ausschließlich zweckgebunden. Das Wort „Gast“ verweist

zudem auf eine zeitliche Befristung des absehbaren Aufenthalts. Integrationsfördernde Ansätze schienen im öffentlichen Diskurs somit weitgehend irrelevant zu sein. Überdies lässt die Wortwahl auf die zugrundeliegende Migrationspolitik schließen. So wurden Anwerbeabkommen nicht ausschließlich deswegen abgeschlossen, um dringend benötigte niedrigqualifizierte Arbeitskräfte bereitzustellen. Vielmehr ermöglichten die bilateralen Verträge zwischen Deutschland und den jeweiligen Herkunftsländern, das Migrationsgeschehen an sich besser zu steuern und einer aufgrund des Wirtschaftswachstums befürchteten, unkontrollierten Zuwanderung frühzeitig vorzubeugen. Denn im betrachteten Zeitraum war die deutsche Gesellschaft noch weit davon entfernt, sich als Einwanderungsland zu verstehen. Dies mündete in der Gesamtschau in eine restriktive Migrationspolitik, die unter dem Deckmantel der Anwerbung von Gastarbeitern zunächst weniger offensichtlich war, allerdings im Widerspruch zu liberalen, humanitären Werten des deutschen Demokratieverständnisses stand. Der Einsatz der Gastarbeiter in Arbeitsbereichen, für welche kaum deutsche Arbeitnehmer zur Verfügung standen, betont überdies eine Art Zweitrangigkeit gegenüber der einheimischen Bevölkerung. Waren Heimatvertriebene auch in hochrangigen Positionen vorzufinden, bildeten Gastarbeiter im Zeitverlauf das Fundament für die soziale Mobilität der Deutschen. Die geringe Wertschätzung offenbarte sich auch in staatlichen Kosten-Nutzen-Kalkulationen, wonach für die Dauer des Aufenthalts von Gastarbeitern möglichst geringe Investitionen und Unterstützungsleistungen aufzubringen wären, was sich in entsprechend prekären Wohnsituationen widerspiegelte. Derartige Verhältnisse zeigten sich auch in der Stadt Weiden, wo 14 mehr oder weniger provisorische, kaum zumutbare Gemeinschaftsunterkünfte errichtet wurden.

Während Verteilung und Unterbringung der Heimatvertriebenen noch große Empörung in der deutschen Aufnahmegesellschaft auslösten, wurde die Anwerbung der Gastarbeiter weitgehend desinteressiert hingenommen. Diese vollkommen konträre gesellschaftliche Reaktion lässt sich auf verschiedene Aspekte zurückführen. So kann davon ausgegangen werden, dass Gastarbeiter sich lediglich temporär, zweckgebunden und zum gesamtgesellschaftlichen Vorteil in Deutschland aufhalten würden. Die als alternativlos propagierte Anwerbung niedrigqualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland spielte hierbei auf zweierlei Weise eine Rolle. Erstens stellten die Arbeitnehmer keine Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt dar, sondern vielmehr eine Notwendigkeit für die Gewährleistung des Wirtschaftswachstums. Und zweitens verhalf der Einsatz der Gastarbeiter in wenig attraktiven Bereichen den deutschen Arbeitnehmern bei ihrem Aufstieg in höhere Positionen. Der Zivilgesellschaft wird in der Fachliteratur ein vor allem gönnerhaftes Benehmen attestiert, das dem Bild einer überlegenen Bevölkerung entsprach. Gastarbeiter durften sich in diesem Sinne als Teil des deutschen Wirtschaftswachstums fühlen, mehr aber nicht. Aus einem humanitären und moralischen Blickwinkel erscheint diese Inkaufnahme einer weitgehenden Ausbeutung der Gastarbeiter für den eigenen Profit seitens der deutschen Mehrheitsgesellschaft als äußerst fragwürdig. Eine weiterführende Betrachtung soll diesbezüglich bei der Analyse von Good Governance in Kapitel 0 erfolgen.

4.1.4.5. Instrumente

Das zentrale formelle Instrument in der frühen Nachkriegszeit war die Verteilung der Heimatvertriebenen auf Basis des „Stuttgarter Schlüssels“ sowie die nachfolgende, hierarchisch gesteuerte Unterbringungspraxis. Diese Vorgehensweise leitet sich nicht ausschließlich vom frühen Leitbild der zügigen Assimilation seitens des Kontrollrats ab, sondern war ebenso der Dringlichkeit geschuldet, schnellstmöglich eine enorm hohe Personenzahl in Deutschland unterzubringen. Hieraus resultierte auch der Einsatz der Flüchtlingskommissare, die im Sinne der staatlichen Exekutive auf kommunaler Ebene operierten und die Wohnraumversorgung sicherstellten. Die im Laufe der Zeit zunehmend divergierende politische Kultur zwischen Ost- und Westdeutschland spiegelte sich auch in den herangezogenen formellen und informellen Instrumenten im Umgang mit Heimatvertriebenen wider. Dies äußerte sich nicht nur anhand unterschiedlicher gesetzlicher Beschlüsse in BRD und DDR, sondern auch am Einsatz integrationsrelevanter weicher Faktoren, wie der Förderung von Kultur oder der Selbstorganisation von Migranten. Beispielhaft sei hier auf Landsmannschaften und ähnlichen Organisationen verwiesen, die in der DDR kaum Fuß fassen konnten, in Westdeutschland dagegen in den gesellschaftlichen Alltag eingebunden wurden. Die symbolpolitische Betonung der deutschen Einheit gipfelte schließlich in Bayern, wo als informelles Instrument der „Vierte Stamm“ ausgerufen wurde. Das Innehaben oder der Erhalt der Staatsbürgerschaft durch das „ius sanguinis“-Prinzip stattete die deutschstämmigen Heimatvertriebenen mit allen notwendigen Rechten und Pflichten aus, um als Teil der Aufnahmegesellschaft anerkannt zu werden. Dies war sicherlich eines der zentralen Elemente, die den langfristigen Integrationsprozess erheblich vereinfachten. Daneben stellten die verschiedenen Formen der Interessensvertretung der Heimatvertriebenen eine Art formelles Instrument dar. Sie verfolgten den Zweck der aktiven Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse, aber auch im Hinblick auf soziale und kulturelle Belange. Als konkretes Instrument ist hierbei die Gründung des GB/BHE zur politischen Mitgestaltung zu nennen.

Als formelle staatliche Instrumente sind in Westdeutschland in chronologischer Reihenfolge das Flüchtlingsnotgesetz, die Charta der Heimatvertriebenen, das Lastenausgleichsgesetz und das Bundesvertriebenengesetz zu nennen. Die Chronologie verweist darauf, dass die Verabschiedung von Gesetzen nicht nur in quantitativer Hinsicht bedeutsam ist, sondern auch aus qualitativer Perspektive humanitäre Aspekte eine zunehmende Rolle spielten. Von elementarer Bedeutung war dahingehend die Definition des Flüchtlingsbegriffs. Dieser ließ nicht nur eine zielgruppengerechte Politik zu, sondern schaffte ebenso einen gesellschaftlichen Orientierungsrahmen. Die Informalität dieses Instruments zeigt sich unter anderem daran, dass das bis dahin negativ konnotierte Gefüge aus „Flüchtlings“ und „Vertriebenen“ weitgehend aufgelöst und an dessen Stelle teils verharmlosende Begriffe wie „Neubürger“, „Umsiedler“ oder neue Begriffe wie „Heimatvertriebene“ traten. Dies bezweckte sowohl eine von politischen Akteuren erwartete diskursive Entschärfung der Vertreibungs- und Umsiedlungsprozesse als auch eine dadurch initiierte sukzessiv ansteigende Akzeptanz der Migranten seitens der Aufnahmegesellschaft. Möglicherweise beschleunigte dies den Assimilations- bzw. Integrationsprozess tatsächlich. Als formelles Instrument auf globaler Ebene ist schließlich die Genfer Flüchtlingskonvention mit der allgemeingültigen Definition des Flüchtlingsbegriffs zu nennen. Diese fungiert seither als übergeordneter Orientierungsrahmen für nationalstaatliches Handeln.

Das politische Instrumentarium gegenüber den Gastarbeitern war im Vergleich zur Vorgehensweise bei den Heimatvertriebenen weit weniger facettenreich. Während zu den formellen Instrumenten die jeweiligen zwischenstaatlichen Anwerbeabkommen gezählt werden können, welche die Rahmenbedingungen der Zuwanderung und des Aufenthalts regelten, stellte die Deklaration der grundsätzlichen Notwendigkeit einer Anwerbung ein informelles Instrument dar. Beide Instrumente sollten Zuwanderung steuern und gleichzeitig die gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber dieser Vorgehensweise und gegenüber den Migranten erhöhen. Ein weiterführendes, zukunftsorientiertes Instrumentarium im Bereich der deutschen Migrations- und Integrationspolitik gab es allerdings nicht. Es fehlten nicht nur eine Vision und Gesamtstrategie, sondern damit einhergehend auch eine bundesweit gültige gesetzliche Rahmgebung. Zumindest ist dies für formelle Instrumente zu beanstanden. Das informelle Instrument der offiziellen Verweigerung, ein Einwanderungsland zu sein, besaß dagegen flächendeckend Gültigkeit. Die eher restriktive Haltung Deutschlands gegenüber Migranten fand auch im formellen Instrument des Ausländergesetzes von 1965 Ausdruck, welches Abschiebungen vereinfachen und polizeiliche Rechte stärken sollte. Im Kontrast dazu steht die gesetzliche Vereinfachung der Aufenthaltsverlängerung ausländischer Fachkräfte im Jahr 1971. Dieser Schritt kann jedoch auch darauf zurückgeführt werden, dass aufgrund des Baus der Berliner Mauer die (Arbeits-)Migration von Ost- nach Westdeutschland abrupt eingestellt wurde, aber weiterhin Arbeitskräfte benötigt wurden. Die für den wirtschaftlichen Aufschwung elementare Ressource der ausländischen Arbeitskräfte sollte sichergestellt werden. Gleichzeitig schloss dieses formelle Instrument diejenigen Zuwanderer aus, die nicht zum Zweck der Arbeit nach Deutschland gekommen waren.

Neben staatlichen Akteuren nutzte auch die Zivilgesellschaft ein gewisses Instrumentarium, welches vorwiegend dem semi-formellen und informellen Bereich zugeordnet werden kann. Am deutlichsten trat dies auf dem privaten Wohnungsmarkt zu Tage. Da die westdeutsche Regierung für die Unterbringung von Gastarbeitern in privaten Wohnungen im Gegensatz zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften nur wenig Geldmittel zur Verfügung stellte, waren Gastarbeiter hier auf das Wohlwollen der Lokalbevölkerung angewiesen. Allerdings zeugen überdurchschnittliche Mietpreise oder Wohnangebote in Baracken, Garagen und Schuppen von äußerst diskriminierenden Praktiken. Dies führte im Zeitverlauf vielerorts zur Konzentration von Migranten in unattraktiven Wohngebieten (HÖHNE ET AL. 2014: 11f.).

4.1.4.6. Macht und Einflussnahme

Bedeutenden Einfluss auf das politische und gleichermaßen gesellschaftliche Geschehen hatte in der frühen Nachkriegszeit der Kontrollrat der Alliierten. Als höchste Steuerungsinstanz oblag ihm die Entscheidungsgewalt unter anderem im Bereich von Migration und Integration. Dies äußerte sich in hierarchischen top-down Vorgaben und der übergeordneten, zunächst auf schnellstmögliche Assimilation ausgerichteten Politik, an welcher Instrumente und Maßnahmen zur möglichst effizienten, gesellschaftlichen Eingliederung auszurichten waren. Als operativer Arm der BRD-Regierung fungierten zu dieser Zeit außerdem die Flüchtlingskommissare. Zweifellos waren diese für die Unterbringungspraxis mit vergleichsweise hohen

Machtressourcen ausgestattet. Allerdings wurden sie nicht in politische Entscheidungsprozesse eingebracht, sondern dienten ausschließlich zur Umsetzung der vorgegebenen Strategie.

Bei den Heimatvertriebenen ergaben sich die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf den politischen gleichwie gesellschaftlichen Gestaltungsprozess durch ihre vielfältigen Selbstorganisationsformen. Als institutionalisierte Interessensvertretung ist hierbei vor allem der Dachverband „Bund der Vertriebenen“ sowie die Partei GB/BHE zu nennen. Insbesondere die parteipolitische Repräsentation und die anfänglichen Wahlerfolge des GB/BHE zeugen von einer nicht zu vernachlässigenden Machtstellung der Heimatvertriebenen. Die erfolgreiche Einflussnahme auf politische Entscheidungen offenbart sich beispielsweise bei der Überarbeitung der Verteilungspraxis von Heimatvertriebenen, die sich nicht mehr ausschließlich nach dem verfügbaren Wohnraum, sondern ebenso nach wirtschaftlichen Faktoren zu richten hatte. Neben der Institutionalisierung von Interessen und Positionierungen in Form von Organisationen oder des GB/BHE, sind ebenfalls Führungspersönlichkeiten zu nennen, die durch die Übernahme politischer Mandate in anderen Parteien die Präferenzen von Heimatvertriebenen einfließen lassen konnten.

Für eine Analyse von Macht und Einflussnahme der Heimatvertriebenen bietet sich an dieser Stelle der Einsatz des theoretischen Konzepts der Machtbasen an (vgl. dazu Kapitel II.2.7). Da Macht und Einfluss in dieser Arbeit insbesondere im Zusammenhang mit dem Policy-Zyklus (siehe Kap. I.2.5) konzeptualisiert wird und dahingehend der Erfolg einer Einflussnahme und die sich daraus ableitende Machtstellung von Akteuren daran festgemacht werden kann, inwieweit Akteursinteressen tatsächlich Teil des Ergebnisses des politischen Gestaltungsprozesses sind, soll die Analyse im Folgenden exemplarisch mittels des Beispiels der Verabschiedung des Bundesvertriebenengesetzes durchgeführt werden.

- **Machtquelle (*Wer nimmt Einfluss?*):** Repräsentanten der Heimatvertriebenen in politischen Ämtern und in Vertriebenenorganisationen.
- **Machtausdehnung (*Was ist Ziel der Einflussnahme?*):** Die Einflussnahme zielt auf den Erhalt von Gleichstellungsrechten ab.
- **Machtbereiche (*Worauf bezieht sich der Einfluss?*):** Der Einfluss bezieht sich auf die gesetzliche Verankerung der Rechte und Pflichten der Heimatvertriebenen.
- **Machtbasen (*Womit wird der Einfluss legitimiert?*):** Die Legitimation der Einflussnahme basiert auf demokratischen Prinzipien. Politische Repräsentanten übernehmen offizielle Mandate, die Partei GB/BHE wurde demokratisch gewählt, die Gründung von Vertriebenenorganisationen war rechtskonform und politisch anerkannt.
- **Machtstärke (*Wie intensiv und wirksam ist der Einfluss?*):** Da Präferenzen entlang des gesamten politischen Gestaltungsprozesses einschließlich des endgültigen Resultats wirksam eingebracht werden konnten, ist die Machtstärke als hoch einzuordnen. Politische Mandate, Wahlerfolge des GB/BHE und die große Anzahl der in Deutschland untergebrachten Heimatvertriebenen als Machtressource bestärken diese Einschätzung.

Anhand des Beispiels des Bundesvertriebenengesetzes kann mit dieser Kurzanalyse festgehalten werden, dass Heimatvertriebene beachtlichen Einfluss auf politische Gestaltungsprozesse

geltend machen konnten und mit der erfolgreichen Institutionalisierung von Präferenzen eine durchaus machtvolle Position inne hatten. Die Einflussnahme ist trotz des herangezogenen Beispiels nicht als punktuell, sondern als temporär verstetigt zu bewerten. Diese zeitliche Befristung ist auf den späteren Bedeutungsverlust von Vertriebenenorganisationen und dem Niedergang des GB/BHE zurückzuführen, wenngleich festgehalten werden muss, dass gerade die vielfältigen Vertriebenenorganisationen weiterhin einen maßgeblichen Beitrag für die kulturelle und soziale Integration leisteten. Dies verdeutlicht sich am Beispiel der Stadt Weiden, wo mit der Gründung von Vertriebenenvereinen und der Übernahme der Städtepatenschaft zum böhmischen Tachau eine gewisse Institutionalisierung auf kommunaler Ebene erzielt wurde. Neben der strukturellen Institutionalisierung von Macht können ebenso informelle Versuche der Einflussnahme identifiziert werden, die allerdings nur indirekt auf den politischen Gestaltungsprozess ausgerichtet waren und vielmehr auf die Lösung akuter Problemlagen abzielten. Hierunter fällt beispielsweise die „Dachauer Lagerrevolution“ im Jahr 1948, die als öffentlichkeitswirksamer Protest der untergebrachten Heimatvertriebenen zu verstehen ist. Diese Maßnahme zielte auf die Verbesserung der unwürdigen Wohnbedingungen in der Dachauer Unterkunft ab (vgl. dazu PRINZ 2000: 4). Eine unmittelbare Einflussnahme auf den politischen Gestaltungsprozess kann hieraus allerdings nicht erkannt werden. Indirekte Auswirkungen könnten sich jedoch durch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit ergeben haben.

Der Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Ausgestaltung der Integrationspolitik mag in der frühen Nachkriegszeit aufgrund der dominierenden, hierarchischen top-down Steuerung auf den ersten Blick gering gewesen sein. Auch wenn zur damaligen Zeit zivilgesellschaftliche Initiativen und Protestbewegungen, die sich beispielsweise für einen humanitären Umgang mit Migranten einsetzten, noch Randerscheinungen waren, zeigten sich im Zeitverlauf zunehmende Tendenzen derartiger Mobilisierungen. Darüber hinaus entstanden auf kommunaler Ebene neuartige Ansätze bei der lokalen Integrationsarbeit. Diese oblag nicht mehr ausschließlich staatlichen Akteuren. Stattdessen begannen Kirchen, gemeinnützige Organisationen sowie zivilgesellschaftliche und teils migrantische Akteure (z. B. die Vertriebenenorganisationen) damit, eigene Ansätze zu entwickeln und einzubringen. Ist deren damalige Machtposition und Einflussnahme auf Makroebene (hier: die Bundes- und Länderebene) als eher gering zu bewerten, kann auf Mikroebene (hier: die kommunale Ebene) ein Bedeutungsgewinn abgeleitet werden.

In diesem Zusammenhang muss grundsätzlich die Rolle der zivilgesellschaftlichen Haltung gegenüber Fremden betont werden. Neben der Verabschiedung von Gesetzen und der Etablierung von Unterstützungsstrukturen zur Förderung der Integration von Migranten stellen doch gerade das Wohlwollen einer Aufnahmegesellschaft und die damit einhergehenden toleranten oder aber diskriminierenden Handlungsweisen hochrelevante Faktoren dar. Dies lässt zivilgesellschaftliche Akteure eine äußerst machtvolle, wenngleich nicht unmittelbar erkennbare Position einnehmen, über welche Integrationsprozesse und politische Gestaltungsmöglichkeiten maßgeblich beeinflusst werden können. Anders als bei politischen Entscheidungsträgern basiert deren Machtquelle beispielsweise auf dem Wählerpotenzial. Weiter zeigt sich eine konkrete Einflussnahme auf Integrationsprozesse bei der Diskriminierung von Gastarbeitern auf dem Wohnungsmarkt. Anders als bei der verordneten Unterbringung von Heimatvertriebenen konnten zivilgesellschaftliche Akteure hierbei nach eigenem Ermessen handeln.

4.1.4.7. Good Governance

Die Analyse normativer Leitprinzipien und der damit verbundenen Ausprägungen von Good Governance im Bereich der deutschen Migrations- und Integrationspolitik scheint mit Blick auf die bisherigen Erkenntnisse tiefgreifende Unterschiede zwischen den Zielgruppen der Heimatvertriebenen und der Gastarbeiter aufzuweisen.

Die Aufnahme, Verteilung und Versorgung ersterer folgte in der frühen Nachkriegszeit den Leitprinzipien eines effizienten Assimilationsprozesses seitens der Besatzungsmächte. Die deutsche Gesellschaft hatte sich dieser obersten Befehlsgewalt unterzuordnen. Mit dem zumindest in Westdeutschland zunehmenden Erstarben des deutschen Staats und dem allmählichen Rückzug der Besatzungsmächte konnten sich langsam rudimentäre administrative Strukturen für die Integrationsarbeit herausbilden. Anders als in der SBZ stand es den Heimatvertriebenen in der ABZ mit Ende des Koalitionsverbots frei, politisch aktiv zu werden. Die Gründung einer eigenen Partei, die Übernahme politischer Mandate, die Organisation zu anerkannten Verbänden, aber auch die Rechte und Pflichten, die mit der deutschen Staatsbürgerschaft einhergingen, markieren elementare Eckpfeiler der westdeutschen Integrationspolitik. Zentral war hierfür das geltende „*ius sanguinis*“-Prinzip mit der Vorstellung von einer deutschen Kulturnation. Gleichzeitig ist auch ein gewisses Aufbrechen des zunächst rein assimilativen Ansatzes in der ABZ zu erkennen. So konnten nicht zuletzt durch die politische Förderung der vielfältigen Interessensvertretungen und der funktionierenden Selbstorganisation der Heimatvertriebenen deren Präferenzen erfolgreich in den politischen Gestaltungsprozess eingebracht werden. Ebenso wurde eine Erinnerungskultur etabliert und beispielsweise in der Stadt Weiden institutionell verankert. Die offizielle Deklaration, wonach die Heimatvertriebenen Teil der deutschen Gesellschaft seien, fand ihren Höhepunkt in der Positionierung der bayerischen CSU. Unter Einbezug des Leitmotivs des „Vierten Stamms“ und der hierarchisch auferlegten Pflicht der gesellschaftlichen Eingliederung der Heimatvertriebenen ist die Performanz des damaligen Migrations- und Integrationsregimes als äußerst effektiv zu bewerten. Dies liegt nicht zuletzt auch darin begründet, dass sich politische Akteure offensiv für deren Integration aussprachen und Heimatvertriebene politische Mitgestaltungsmöglichkeiten sowie eine gesetzliche Gleichstellung mit der Aufnahmegesellschaft erhielten.

Hinsichtlich der Berücksichtigung divergierender Akteursinteressen und der tatsächlichen Umsetzung der Integrationspolitik muss die Vorgehensweise zur gesellschaftlichen Einbindung der Heimatvertriebenen unter Einbezug von Good Governance allerdings differenziert betrachtet werden. Auch wenn Governance an sich im betrachteten Zeitraum noch weit weniger ausgeprägt und vielmehr eine top-down Steuerung die Regel war, so können dennoch die Grundprinzipien von Good Governance im Sinne des Einbezugs und der Berücksichtigung vielfältiger Akteursgruppen und Interessen sinngemäß Anwendung finden. Während der politische Rahmen in der Gesamtschau als integrationsförderlich anzuerkennen ist, so muss die Art und Weise des Eingliederungsprozesses der Heimatvertriebenen gerade in der frühen Nachkriegszeit kritisch hinterfragt werden. Im nationalen Migrations- und Integrationsregime gab es eine vergleichsweise geringe Zahl einflussreicher Akteure, die zudem vordergründig dem politisch-administrativen Bereich zuzuordnen waren. Insbesondere die Rolle der Flüchtlingskommissare und die hierfür übergeordnete Unterbringungs- und Assimilationsstrategie führten zu schwerwiegenden Eingriffen in das Leben der Aufnahmegesellschaft und stehen im Widerspruch zu

den Prinzipien von Good Governance. Ebenso zeugt der herbeigeführte künstliche Wandel bestehender Konfessionsstrukturen vor allem im ländlichen Raum von einer wenig reflektierten Vorgehensweise bei der Verteilung der Heimatvertriebenen. Deutlich äußerte sich dies auch anhand von Spannungen und Konflikten zwischen der Lokalbevölkerung und den zugeteilten Neubürgern.

Die politische Kultur gegenüber den Gastarbeitern stand in einem nahezu vollständig konträrem Gesamtbild zu der gegenüber den Heimatvertriebenen. Da seitens staatlicher Akteure gerade zu Beginn der Anwerbeabkommen kein langfristiger Integrationsbedarf einkalkuliert wurde, spielten zunächst nur Versorgung und Unterbringung der Gastarbeiter eine Rolle, ohne dabei weiterführende Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe zu erwägen. Für die frühen Phasen der Anwerbung mag dies womöglich im Interesse von Politik, Zivilgesellschaft und Migranten gleichermaßen gewesen sein¹⁷. Etwaige Institutionalisierungsbestrebungen von Migrantenpräferenzen wurden außerhalb des Arbeitsmarkts als irrelevant erachtet. Stattdessen dominierte im (mehrheits-)gesellschaftlichen Diskurs ein Grundkonsens, wonach der temporäre Aufenthalt der Gastarbeiter gewinnbringend für alle Beteiligten – also inklusive den ausländischen Arbeitskräften – wäre. Die Performanz des Migrationssystems basierte daher auf Kosten-Nutzen-Erwägungen und ist in der Gesamtschau zunächst als effizient und ressourcenorientiert zu charakterisieren. Humanitäre Aspekte hatten dabei jedoch keinen erkennbaren Platz. Vereinfacht ausgedrückt, überlagerten ökonomische Überlegungen tendenziell moralische Gesichtspunkte und legitimierten offensichtlich ausbeuterische Praktiken und Strukturen, die weiten Teilen der Aufnahmegesellschaft einen sozialen Aufstieg auf Kosten der Gastarbeiter ermöglichten. Umso bedenklicher erscheint in diesem Kontext die bereits erwähnte, oftmals wahrgenommene gönnerhafte Haltung von vielen Deutschen gegenüber den Gastarbeitern, die aus dieser Perspektive gewissermaßen froh über ihre Beteiligung am deutschen Wirtschaftswachstum sein sollten und in diesem Sinne nicht über widrige Arbeits- und Lebensbedingungen zu klagen hätten. Noch kritischer sind in diesem Kontext die Segregationstendenzen auf dem privaten Wohnungsmarkt zu beurteilen, die sich vor allem nach dem Anwerbestopp offenbarten. Diese Entwicklungen sind aus Good Governance-Perspektive deswegen so bedeutsam, da mit Ende der Anwerbestrategie zwar ein Großteil der Gastarbeiter wieder in ihre Herkunftsländer heimkehrte, hiernach jedoch eine ebenso beachtliche Zahl vorwiegend türkischer Arbeitsmigranten gemeinsam mit ihren Familien einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland anstrebten. Diese Personen fielen damit aus dem vormals dominierenden, pauschalen Bewertungsrahmen der Kosten-Nutzen-Erwägungen bei der temporären Aufnahme und Unterbringung von Gastarbeitern. Stattdessen galt es nunmehr, Menschen, die offensichtlich einen nicht ökonomisch zweckgebunden Aufenthalt in Deutschland anstrebten, als Teil der Gesellschaft zu behandeln und entsprechend einzubinden. Ein Umstand, der mit Ende des Anwerbestopps zunächst noch nicht als gegeben interpre-

¹⁷ Aus der verwendeten Sekundärliteratur kann zumindest abgeleitet werden, dass Zuwanderung und Aufenthalt der Gastarbeiter auf rein ökonomische Aspekte zurückzuführen waren. Etwaige Wünsche zur langfristigen gesellschaftlichen Partizipation blieben weitgehend unerwähnt oder wurden auch im Sinne der Gastarbeiter als wenig relevant dargestellt. In vorliegender Arbeit soll dieser Sachverhalt, ganz im Sinne des Akteurszentrierten Institutionalismus, dadurch entzerrt werden, dass historische, verallgemeinerbare Ergebnisse und weniger einzelne (Aushandlungs-)Prozesse detailliert dargelegt werden.

tiert werden kann. Die Tatsache, dass nach Beendigung der Anwerbeverträge ein Teil der Gastarbeiter dauerhaft in Deutschland leben wollte und zu diesem Zweck Familienangehörige nachholte, soll im nächsten Kapitel genauer analysiert werden.

Insgesamt kann verallgemeinert festgehalten werden, dass sich politische und zivilgesellschaftliche Akteure zum überwiegenden Teil an der diskursiv dominierenden Maxime orientierten, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, und diesem Leitprinzip ihr Handeln unterstellten. Zivilgesellschaftlicher Einfluss auf den politischen Gestaltungsprozess ist kaum feststellbar. Das politisch-administrative hierarchische System dominierte klar im bundesweiten Migrations- und Integrationsgeschehen. Allerdings zeugten soziale Bewegungen und neue Ansätze in der Kommunalpolitik für eine erste Herauentwicklung von (integrationsförderlichen) Governance-Strukturen.

4.2. Zwischen Steuerungsoptimismus und befürchteten Kontrollverlust

4.2.1. Politischer, administrativer und rechtlicher Rahmen

Die „Ölkrise“ im Jahr 1973 hatte gravierende Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt in Deutschland. Mit der eintretenden Rezession ging die Nachfrage nach Arbeitskräften deutlich zurück. In der Folge verkündete die Bundesregierung den Anwerbestopp von Gastarbeitern (BAUER/ZIMMERMANN 1996: 78). Dies beinhaltete nicht nur die Auflösung zwischenstaatlicher Anwerbeverträge, sondern auch ein umfassendes Verbot zur Aufnahme einer Beschäftigung sowie der Verlängerung existierender Arbeitserlaubnisse für Migranten, die vormals aus Erwerbszwecken nach Deutschland gekommen waren. Begleitet wurde diese Vorgehensweise von einer restriktiven Migrationspolitik und einem gewissen Steuerungsoptimismus, demgemäß Wanderungsbewegungen beispielsweise je nach ökonomischem Bedarf weitgehend problemlos staatlich reguliert und verhindert werden könnten (HOESCH 2018: 231f.). Allerdings stand dieser restriktiven Politik eine liberaler werdende Rechtsauslegung gegenüber. So wehrten Gerichte durchaus erfolgreich staatliche Beschlüsse ab, die darauf abzielten, mittels Beschäftigungsverboten von Gastarbeitern einheimische Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt zu bevorzugen (BOMMES 2011: 118f.; HERBERT 2003; HOESCH 2018: 233). Die zu dieser Zeit allgemein stärkere Orientierung der Rechtsprechung an international gültigen Normen wirkte sich besonders förderlich auf den oftmals angestrebten Familiennachzug der sich in Deutschland aufhaltenden Gastarbeiter aus, stand gleichzeitig der bis dahin insbesondere auf ökonomischem Kalkül basierenden Migrationspolitik jedoch entgegen. In der Folge trat in den 1970er Jahren immer deutlicher zu Tage, dass die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates weit weniger umfangreich und bedingungslos vorhanden war, als dies vormals den Anschein hatte (BAUER/ZIMMERMANN 1996: 78; HOESCH 2018: 233; MÜLLER 2005: 246). Offensichtlich wurde dies schließlich bei der Heirats- und familiären Kettenmigration, die aus rein politischen Gründen nicht unterbunden werden konnte (BOMMES 2011: 120). Gastarbeiter, die von außerhalb eines EWG-Landes stammten, standen nach dem Anwerbestopp nämlich vor der Wahl, entweder in ihre Heimat zurückzukehren oder ihren Lebensmittelpunkt für einen längeren Zeit-

raum nach Deutschland zu verlagern und zu diesem Zweck ihre Familienmitglieder nachzuholen (SEIFERT 2012). Zwar kehrte nach dem Anwerbestopp ein Großteil der Gastarbeiter wieder in das jeweilige Herkunftsland zurück, vor allem türkischstämmige Migranten aber strebten unter anderem aus Furcht vor verschärften Einwanderungsbedingungen einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland an und holten zu diesem Zweck ihre Familienmitglieder nach (HOESCH 2018: 232f.). Während im Zeitverlauf der Anteil der italienischen, griechischen und spanischen Bevölkerung sank, stieg die Zahl türkischer Personen permanent an. Insgesamt versiebenfachte sich die Zahl der ausländischen Wohnbevölkerung innerhalb von 20 Jahren von 686.000 Menschen im Jahr 1960 auf 4,4 Millionen im Jahr 1980 (MEIER-BRAUN 2002: 42). Ein Rückgang war dagegen bei den ausländischen Sozialversicherungspflichtigen und der Erwerbstätigenquote zu verzeichnen. Waren im Jahr 1973 noch 2,5 Millionen Ausländer in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen, verringerte sich die Zahl im Jahr 1985 deutlich auf 1,6 Millionen (HERBERT 2003: 225; HOESCH 2018: 231ff.; SEIFERT 2012).

Während Zuwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland zum Zweck der Erwerbstätigkeit in der Phase des wirtschaftlichen Abschwungs gesetzlich eingeschränkt wurden, erfuhr das Asylrecht dagegen eine Liberalisierung. Dies führte nicht nur zu steigenden Asylbewerberzahlen, sondern bis in die 1990er Jahre ebenso zu hitzigen politischen Debatten über den richtigen Umgang mit Asylsuchenden (GLUNS 2018; MÜLLER 2005: 247; SCHIMANY 2014: 38ff.; SEIFERT 2012). Wenig deeskalierend war dabei das Fehlen allgemeingültiger Leitprinzipien, die bei Grundsatzfragen zur Integration Orientierungshilfen hätten bieten können (HOESCH 2018: 234). Die allgemeine politische Haltung unterstand vielmehr unentwegt der Vorstellung, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei. Als Reaktion auf die sich zuspitzende zugewandungskritische Stimmung in der Gesellschaft verabschiedete die Bundesregierung schließlich Anpassungen im Grundgesetz, die das Recht auf Asyl deutlich einschränkten (BOMMES 2011: 121; SCHIMANY 2014: 38ff.).

Im Jahr 1978 wurde in der Regierung die Stelle des Ausländerbeauftragten eingerichtet. Dieser Schritt sollte unter anderem auch ein Signal an ausländische Mitbürger senden, demgemäß seitens der Politik erkannt wurde, dass es dringenden Handlungs- und Professionalisierungsbedarf gebe, um sich mit den Bedürfnissen dieser Zielgruppe auseinanderzusetzen. Relevant war diese Maßnahme auch deswegen, da bei den zweiten und teils dritten Generationen ehemaliger Migranten gravierende Defizite bei ihrer Integration in den Bildungs- und Arbeitsmarkt festzustellen waren (BARFUß 2006: 63; HERBERT 2003: 238; HOESCH 2018: 234). So verfestigten sich Segregationstendenzen sowohl in unattraktiven Wohnvierteln als auch auf dem Arbeitsmarkt, wo Migranten nahezu ausschließlich Berufe mit geringen Qualifikationsanforderungen ausübten und dadurch stärker als deutsche Arbeitnehmer von Arbeitslosigkeit betroffen waren (HOESCH 2018: 234f.; RICHTER 2015). Entsprechend große Aufmerksamkeit erfuhr der damalige Ausländerbeauftragte Heinz Kühn, als er seinen ersten Bericht über die Situation der ausländischen Bevölkerung in Deutschland („Kühn-Memorandum“) vorlegte. In diesem Dokument wurde neben der Darlegung des Status Quo in der Ausländerpolitik allerdings nicht nur für das Wahlrecht von Ausländern plädiert und die Bedeutung von Bildungs- und Einbürgerungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche thematisiert, sondern auch darauf hingewiesen, dass Gastarbeit faktisch mit Einwanderung gleichzusetzen wäre. Deutschland wurde damit erstmals von einem staatlichen Akteur konkret mit einem Einwanderungsland in Verbindung gebracht (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a; HERBERT 2003: 245; MEIER-BRAUN 2002:

46f.). Während vor allem soziale Organisationen das Kühn-Memorandum positiv bewerteten, verschloss sich die Politik parteiübergreifend in weiten Teilen den Vorschlägen (MOTTE/OHLINGER 2009; RUDOLF 2019: 20). Stattdessen konnte ein zunehmend fremdenfeindlicher Diskurs in Politik und Gesellschaft festgestellt werden. So verwies der damalige Sozialminister Dietmar Schlee (CDU) auf einen Anstieg der Ausländerfeindlichkeit in der Bevölkerung und auf einen drohenden fremdenfeindlichen Stimmungswandel. Demnach habe „[d]er unaufhörliche Strom von Gastarbeitern [habe] das Fass zum Überlaufen gebracht. Einer Springflut gleich sind Flüchtlinge in den letzten Monaten in unser Land gedrängt. Die deutsche Bevölkerung sah sich plötzlich einer Schwemme von Menschen aus verschiedenen europäischen, asiatischen und afrikanischen Ländern ausgesetzt. Dieser Strom der Zufluchtsuchenden hat sich in die abgelegensten Dörfer ausgebreitet, und in der Großstadt beherrschen die Ausländer das Straßenbild“ (zit. in MEIER-BRAUN 2002: 48).

Insgesamt verlagerte sich der Schwerpunkt politischer und gesellschaftlicher Debatten im Zeitverlauf weg von der Gastarbeiterthematik hin zur Asyl- und Flüchtlingspolitik (ebd.: 49). Dies lag auch darin begründet, dass um das Jahr 1980 mit über 100.000 Anträgen deren bis dahin höchste Zahl zu verzeichnen war (WOLLENSCHLÄGER/BECKER 1990: 378ff.). Schutzsuchende flohen unter anderem aufgrund des Militärputschs in der Türkei und der Verhängung des Kriegsrechts in Polen. Die Bundesregierung versuchte diese Art der Zuwanderung zu begrenzen und verhängte in der Folge eine Visumpflicht für die Einreise nach Deutschland. Darüber hinaus sollte die Einführung eines Eilverfahrens die Bearbeitung von Asylanträgen beschleunigen (SEIFERT 2012; SIPPEL 2009: 1ff.). Zwar sanken die Asylbewerberzahlen im Jahr 1983 kurzzeitig, externe Konflikte, wie die Bürgerkriege in Sri Lanka oder im früheren Jugoslawien, sowie die Verfolgung der Kurden in türkischen und irakischen Gebieten sorgten in den Folgejahren allerdings für einen Wiederanstieg (BADE/OLTMER 2005a; FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG 2002). Trotz dieser Entwicklungen hatte Deutschland bis Mitte der 1980er insgesamt eine höhere Ab- als Zuwanderung vorzuweisen (SEIFERT 2012). Einen Einfluss darauf dürfte das „Rückkehrförderungsgesetz“ aus dem Jahr 1983 gehabt haben, welches ehemalige Zuwanderer durch finanzielle Unterstützung dazu motivieren sollte, wieder in ihre Herkunftsländer zurückzukehren (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a; JANKOWITSCH/KLEIN/WEICK 2000: 94). Die Inanspruchnahme dieses Angebots schien auch deswegen attraktiv zu sein, da Migranten ohnehin weder zu einer dauerhaften Niederlassung noch zur Einbürgerung befugt, sondern aufgrund des unzureichend geregelten Ausländergesetzes vielmehr auf das Wohlwollen der zuständigen (lokalen) Behörden angewiesen waren (HOESCH 2018: 242f.).

Der hohe Anstieg an Asylbewerberzahlen in den 1980er Jahren, die zunehmend ausländerfeindliche Rhetorik sowie die gesellschaftliche Wahrnehmung einer offensichtlich fehlenden politischen Strategie und einer eingeschränkten staatlichen Handlungsfähigkeit führten zu Polarisierungen im öffentlichen Diskurs. Politische Akteure waren gezwungen zu reagieren, um die hitziger werdenden Debatten zu entschärfen. In der Folge kam es zu einer „Wende in der Ausländerpolitik“ (MEIER-BRAUN 2002: 49). „Aus einem kurzen Wettlauf um Integrationskonzepte wurde 1981 plötzlich ein Rennen um eine Begrenzungs politik“ (ebd.: 49). Entsprechende Maßnahmen zielten auch auf die Begrenzung des Familiennachzugs ab. Ausländern, die sich in Deutschland aufhielten, wurde auf diesem Weg deutlich signalisiert, dass sie unerwünscht waren (ebd.: 51ff.). Gleichzeitig förderte die Regierung die gesellschaftliche Einbindung derjenigen Zuwanderer, die bereits für einen als angemessen lange erachteten Zeitraum in Deutschland

lebten (BOMMES 2011: 118; HOESCH 2018: 236f.). Schließlich wurde im Jahr 1987 beschlossen, das vormals einjährige Beschäftigungsverbot für Asylsuchende auf fünf Jahre zu erhöhen, Asylverfahren zu beschleunigen und rechtliche Berufungsmöglichkeiten einzuschränken (HOESCH 2018: 238; THRÄNHARDT 2015: 12).

4.2.2. Gesellschaftlicher Rahmen

Polarisierende Debatten bei Fragen von Zuwanderung und Asyl in den frühen 1980er Jahren setzten im Zeitverlauf eine Spirale der gesellschaftlichen Verrohung in Gange, welche letztlich die Ausgangsbasis „für die in den 1990er Jahren eskalierende, geradezu hysterische Asyldebatte“ schaffte (HOESCH 2018: 240; vgl. dazu GANS/SCHLÖMER 2014: 139; SCHÖNWÄLDER 2001: 158). Die politische Dramatisierung von Ausländerzahlen gepaart mit Metaphern wie der „Flut an Asylbewerbern“ oder einem drohenden „Dambruch“ befeuerten den gesellschaftlichen Diskurs und enttabuisierten fremdenfeindliche Positionierungen. Diese Entwicklungen verliefen auch deswegen so rasant, weil nicht nur Politiker, sondern auch vereinzelte Akademiker und Massenmedien Gebrauch von dieser Rhetorik machten (HOESCH 2018: 239; WENNING 1994: 106). Diese dominanter werdende Wortwahl zog gravierende Konsequenzen nach sich. Beispielsweise drohte eine ausländerfeindliche Gruppierung in Baden-Württemberg im Jahr 1982 unter der Parole „Deutschland den Deutschen!“ mit Anschlägen und versuchte Unternehmen zu erpressen, ihre ausländischen Angestellten zu entlassen. Eben diese Parole war eines der Wahlkampfinstrumente der aufstrebenden Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD). Weiter erschoss im selben Jahr ein Neonazi in Nürnberg drei Ausländer. Auch Asylbewerbererichtungen wurden vermehrt Ziel rechtsradikaler Anschläge (MEIER-BRAUN 2002: 53). Die fremdenfeindlicher werdende Stimmung wurde überdies von einigen politisch hochrangigen Akteuren angefeuert. So erklärte beispielsweise der SPD-Politiker Martin Neuffer, dass Türken eine „im Ganzen wenig assimilationsfähige völkische Minderheit“ wären (zit. in GEUENICH 2015: 27). Der CDU-Fraktionschef Landowsky beschwor in der Öffentlichkeit ein Bild des dominierenden Asylmissbrauchs. Demnach gebe es in Deutschland Ausländer, die „bettelnd, betrügend, ja auch messerstechend durch die Straßen ziehen, festgenommen werden und nur, weil sie das Wort ‚Asyl‘ rufen, dem Steuerzahler in einem siebenjährigen Verfahren auf der Tasche liegen“ (zit. in BRESSELAU VON BRESSENSDORF 2019: 118). Der damalige bayerische Ministerpräsident Franz-Josef Strauß warnte vor einer „Wohlstandsasylepidemie“. Bayern könne nach seinem Dafürhalten nicht alle Schutzsuchenden der Welt aufnehmen, da ansonsten eine massive Überbevölkerung drohe (HOESCH 2018: 239; MEIER-BRAUN 2002: 54). Der Einfluss derartiger Aussagen auf die Zivilgesellschaft offenbarte sich unter anderem anhand einer Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren zum „Ausländerstopp“, in welchem explizit auf Stellungnahmen von Politikern zur drohenden „Ausländerüberflutung“ zurückgegriffen wurde. Darüber hinaus wurden Personen, die sich öffentlich gegen Fremdenfeindlichkeit aussprachen, oftmals aggressiv zurechtgewiesen (DUDEK/JASCHKE 1984: 299; MEIER-BRAUN 2002: 55; WIEGAND 2006: 415).

Untersuchungen verwiesen auf die damals hohen Anteile fremdenfeindlicher und rechtsextremer Haltungen in der deutschen Bevölkerung. So zeigten Umfragen im Jahr 1982, dass zwei

Drittel der Befragten es begrüßen würden, wenn ausländische Arbeitskräfte wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren würden – eine deutliche Steigerung im Vergleich zum Jahr 1978, als dies lediglich von 39 % angegeben wurde. Weiteren Studienergebnissen zu Folge hatten über 10 % der deutschen Wahlberechtigten eine rechtsextreme Einstellung, 18 % befürworteten die Hitler-Zeit, 14 % wünschten sich den ehemaligen „Führer“ sogar zurück (HOESCH 2018: 237f.; MEIER-BRAUN 2002: 56). In Meinungsumfragen im Jahr 1983 wurde das „Ausländerthema“ überdies als besonders wichtig unter den gesellschaftlichen Herausforderungen eingestuft (BUTTERWEGGE 2005; MEIER-BRAUN 2002: 57). Die enorme gesellschaftliche Relevanz führte schließlich dazu, dass Fragestellungen zu Migration und Integration zentrales Wahlkampfthema der Parteien wurden. Insbesondere die CDU/CSU positionierten sich als volksnah und offen für die Sorgen der Bevölkerung. Ihr Programmfokus zielte auf die Reduzierung der als zu hoch angesehenen Ausländerzahlen. Die SPD setzte im Wahlkampf auf eine weitere Dementierung des deutschen Status eines Einwanderungslandes (HOESCH 2018: 238). Da der CDU/CSU die Bewältigung des „Ausländerthemas“ offensichtlich mehr als der SPD zugetraut wurde, kam es schließlich zum Regierungswechsel. Obwohl die neue Regierungskoalition aus Union und FDP das Ziel deklarierte, die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer bis zum Jahr 1990 von 4,6 Millionen auf zwei bis drei Millionen zu verringern, stiegen die Zahlen von 1982 bis 1998 auf 7,3 Millionen ausländische Personen an (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2018a; MEIER-BRAUN 2002: 60). Der verkündeten Absenkung stand somit ein Bild des permanenten Anstiegs von Zuwanderern und Asylsuchenden gegenüber. Dieser Umstand befeuerte den gesellschaftlichen Diskurs weiter, da sich nun die Angst vor einem staatlichen Kontrollverlust umso mehr ausbreitete (MEIER-BRAUN 2002: 60).

4.2.3. Situation in Weiden

Die Regierung der Oberpfalz stand bei der Verteilung von rund 700 Schutzsuchenden auf den Regierungsbezirk vor einer schwierigen Aufgabe. „Um Asylanten reißt sich niemand“ und „[k]eines der Bundesländer will mehr nehmen als notwendig“ hieß es dahingehend in der Weidener Zeitung „Der neue Tag“ (NT19853). Staatliche Akteure versuchten beschwichtigend auf die angespannte Situation einzuwirken. So erklärte der damalige Oberpfälzer Regierungsamtsrat Peter Sperlich: „90 Prozent werden als politische Asylanten nicht anerkannt werden. Nach drei bis vier Jahren schicken wir sie wieder zurück“ (NT19853). Diese Aussage fügte sich nahtlos in den damaligen Grundtenor und Sprachgebrauch ein. Da die Notunterkünfte der Oberpfälzer Regierung zwischenzeitlich ihre Kapazitätsgrenzen erreicht hatten, war die Regierung auf der Suche nach geeigneten Alternativen. Zur Debatte stand hierfür das ehemalige Mädchenwohnheim der Arbeiterwohlfahrt (AWO) in Weiden. Eine etwaige Umnutzung wurde vorwiegend zwischen AWO-Landesverband und Regierungsvertretern verhandelt, wenngleich auch stellenweise kommunale Vertreter mit einbezogen werden sollten. Der Planungsprozess wurde medial begleitet. Gleich dem damaligen Medien-Jargon war auch in der Lokalzeitung „Der neue Tag“ ein eher ablehnender Sprachgebrauch gegenüber Asylbewerbern festzustellen. So wurde die Eignungsprüfung des AWO-Mädchenwohnheims im Kontext des „Zustrom[s] von

Asylanten“ dargestellt, welcher „in den letzten Monaten wieder erheblich zugenommen“ hatte und die Regierung zur Suche nach neuen Unterbringungsmöglichkeiten zwang (NT19851).

Auf lokaler Ebene führten die Bemühungen zur Einquartierung von Asylsuchenden zu erheblichen Widerständen. Zwar herrschte in der Stadtbevölkerung ein weitgehender Grundkonsens darüber, dass Asylbewerber Schutz erhalten und menschenwürdig untergebracht werden sollten, dies sollte „aber am besten im Nachbarort“ geschehen (NT19851). Trotz dieser schwierigen Umstände einigten sich AWO-Landesverband und die Regierung der Oberpfalz auf die Nutzung des Mädchenwohnheims zur Einquartierung von Asylbewerbern. Die Lokalzeitung kommentierte diesen Erfolg mit der Schlagzeile: „Den AW¹⁸-Ortsverband [sic] ‚aufs Kreuz gelegt‘!“ (NT19852). Demnach hätte der AWO-Landesverband den Weidener Ortsverband bei der Entscheidung nicht berücksichtigt, obwohl seit Bekanntwerden der Kontaktaufnahme zwischen Landesverband und Regierung mehrere AWO-Mitglieder mit einem Verbandsaustritt gedroht hätten, sollte das Mädchenwohnheim wirklich zu diesem Zweck umgenutzt werden. Überdies wurde bemängelt, dass auch die Stadtverwaltung erst nach Vertragsschluss über das Vorhaben informiert wurde. So sollte das „AW¹⁹-Mädchenwohnheim [...] voraussichtlich Unterkunft für Asylanten aus dem asiatisch-afrikanischen Raum“ (NT19852) werden. Entgegen der vorab verkündeten „60 bis 70 Asylanten“ (NT19852) wurden letztendlich 53 Asylbewerber aus zehn Nationen (Sierra Leone, Ghana, Somalia, Nigeria, Syrien, Irak, Iran, Libanon und der Türkei) im AWO-Wohnheim untergebracht (NT19853). Da Deutsche oder Staatsangehörige eines EWG-Landes auf dem Arbeitsmarkt bevorzugt wurden, blieb den Asylbewerbern nichts weiter übrig, als in der Unterkunft auf die Entscheidung über ihren Asylantrag zu warten und ein perspektivloses Dasein zu fristen (NT19853).

Als Reaktion auf die Einquartierung von Schutzsuchenden im AWO-Mädchenwohnheim, wurde auf dem Gelände des benachbarten Kindergartens ein Stacheldraht gespannt, „so angst-erfüllt und aufgeheizt war das Klima, ‚so negativ das Umfeld‘“ (NT201556). Insgesamt kann die Haltung der Stadtbevölkerung in dieser Zeit als stark ablehnend gegenüber den vor Ort untergebrachten Asylbewerbern beschrieben werden. „Die Stimmung im Vorfeld war miserabel. Viele haben die Flüchtlinge von vornherein abgelehnt, diffamiert“ (NT201422). Einen Anteil an dieser negativen Stimmung hatte auch die damalige Stadtpolitik, die ähnlich zur Bundesebene größtenteils eine restriktive, ablehnende Einstellung gegenüber den zugewiesenen Fluchtmigranten vertrat (NT201556). In eben dieser Zeit, in der fremdenfeindliche Parolen zunehmend salonfähig waren, gründeten die Weidener Privatpersonen Ursula und Jost Hess im Jahr 1985 den Arbeitskreis Asyl (AK Asyl), eine ehrenamtliche Initiative. Ihr vorrangiges Ziel war die Betreuung der im AWO-Mädchenwohnheim untergebrachten Migrantenkinder und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit. Dahingehend sollte der dominanter werdenden, ausländerfeindlichen Grundstimmung in der Stadt entgegengesteuert werden (NT20103, NT201422, NT201556). Die hitzigen gesellschaftlichen und politischen Debatten waren in Weiden für diese ehrenamtliche Initiative jedoch alles andere als förderlich. „Mitte der 80er Jahre schleuderten Unbekannte einen schweren Stein in die Heckscheibe seines²⁰ Autos, zerstörten den Kinderwagen vor dem Haus, drohten in anonymen Anrufen. Ehefrau Ursula traute sich zeitweise

¹⁸ Gemeint ist der AWO

¹⁹ Gemeint ist der AWO

²⁰ Gemeint ist Jost Hess.

nicht mehr ans Telefon. Nur weil er andere Menschen in Not – nämlich Asylsuchende – unterstützte, zog sich Jost Hess einigen Hass zu“ (NT201556).

Im April 1989 erfolgte der Abzug der bis dahin im „Camp Pitman“, einem Teil des Weidener Kasernengeländes, stationierten US-Truppen (NT19891). Ein halbes Jahr später musste die Stadtverwaltung Weiden auf Anweisung der Regierung der Oberpfalz die Aufnahmekapazitäten der Kaserne auf 600 Personen ausweiten, da mit der Ankunft zahlreicher Aus- und Übersiedler kalkuliert wurde und dezentraler Wohnraum im Stadtgebiet kaum zur Verfügung stand. Weder Ankunftszeit noch die Zahl der Aufzunehmenden waren bekannt (NT19892).

4.2.4. Governance-Analyse

4.2.4.1. Akteure und Akteurskonstellationen

Einhergehend mit dem Anwerbestopp von Gastarbeitern erfolgte eine Ausdifferenzierung dieser Migrantengruppe nach ausreise- und bleibewilligen Personen. Während südeuropäische Arbeitnehmer größtenteils wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehrten, strebten vor allem türkische Gastarbeiter einen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland an und versuchten zu diesem Zwecke ihre Familienmitglieder nachzuholen. Diesbezüglich muss festgehalten werden, dass diejenigen Gastarbeiter, die aufgrund der Rezession nicht ihren Job verloren hatten, weiterhin im Niedriglohnssektor tätig waren und es für deren Kinder kaum Zugang zu weiterführenden Bildungsangeboten gab. Aus den ehemals temporären Gästen, für die keine integrations- oder zumindest partizipationsfördernde Angebote in Erwägung gezogen wurden, wurden also Akteure, mit denen sich Staat und Gesellschaft gleichermaßen langfristig auseinanderzusetzen hatten. In diesem Rahmen sind auch Gerichte als zunehmend relevante Akteure zu nennen, die der damaligen restriktiven Asyl- und Ausländerpolitik entgegenstanden. Hinzu kamen als neue migrantische Akteure die in den 1980er schutzsuchenden Menschen aus Europa, Asien und Afrika, aber auch die seit den 1970er Jahren wieder verstärkt einreisenden deutschstämmigen Aussiedler (SEIFERT 2012). Daneben trat ebenso die Zivilgesellschaft als für die Politik ernstzunehmender Akteur in den Vordergrund. Denn der wirtschaftliche Abschwung, das Misstrauen in die Steuerungsfähigkeit des Staates und polarisierende öffentliche Debatten zogen in Summe zahlreiche rechtspopulistische Mobilisierungen und fremdenfeindliche Übergriffe nach sich. Dies hatte zur Zeit des Wahlkampfes erheblichen Einfluss auf die Positionierung politischer Akteure.

Ähnlich zur bundesweiten Stimmungslage waren auch in der Stadt Weiden fremdenfeindliche Haltungen in Politik und Gesellschaft vorhanden. Als bedeutende neue Akteure traten das im Jahr 1982 gegründete Kolping-Bildungswerk und der zivilgesellschaftliche AK Asyl auf. Ersteres sollte im Zeitverlauf noch einen wichtigen Beitrag für das kommunale Migrations- und Integrationsmanagement leisten. Der Arbeitskreis Asyl übernahm dagegen eine Vorreiterrolle in der Integrationsarbeit. Als Schnittstellenakteur zwischen Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene ist überdies die Regierung der Oberpfalz zu nennen. Für Weiden war sie von besonderer Relevanz, da sie die Verteilung und Unterbringung der Asylbewerber im Bezirk der Oberpfalz verantwortete. So war sie nicht nur maßgeblich an der Entscheidung zur Unterbringung von

Schutzsuchenden im AWO-Mädchenwohnheim beteiligt, sondern verordnete zudem die Erweiterung der Aufnahmekapazitäten auf dem Kasernengelände für die Einquartierung von den erwarteten 600 Aus- und Übersiedlern.

Mit Blick auf die Bundesebene scheint es überdies sinnvoll, die Gründung der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion e.V. (DITIB) im Jahr 1984 sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der Immigrantenverbände (BAGIV) im Jahr 1985 zu nennen. Erstere stellt einen bundesweiten Dachverband zur „Koordinierung der religiösen, sozialen und kulturellen Tätigkeiten der in ihr organisierten Vereine“ dar²¹ (DITIB 2020). Der BAGIV betrachtet sich dagegen bis heute als der „einzige bundesweite und multinationale Dachverband von Migrantenselbstorganisationen mit dem Ziel der integrationsfördernden Selbstvertretung von ImmigrantInneninteressen [sic]“ (BAGIV 2019). Die Gründung dieser Verbände offenbarte auch das damalige Defizit einer adäquaten Interessensvertretung der in Deutschland lebenden Migranten sowie die Unzufriedenheit mit der allgemeinen Behandlung von Drittstaatenangehörigen. Dahingehend wollten Gastarbeiter nicht mehr ausschließlich auf den Status einer Arbeitsressource reduziert werden, sondern verlangten die Anerkennung ihres dauerhaften Aufenthalts mit den damit verbundenen gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten. Dieses selbstbewusste Auftreten kann durchaus als Kritik an der deutschen Migrations- und Integrationspolitik verstanden werden. Das stetige Anwachsen der Mitgliederzahlen verweist außerdem auf ihre bis heute bestehende Notwendigkeit der Selbstorganisation.

4.2.4.2. Mehr-Ebenen-System

Ähnlich zum vorher betrachteten Zeitraum können auch diesmal direkte und indirekte Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen, miteinander verwobenen Ebenen im politisch-administrativen System identifiziert werden. Zunächst sollen auf die bundesweiten Auswirkungen des Anwerbstopps sowie der Möglichkeit zur längerfristigen Verlagerung des Wohnsitzes von Migranten, die nicht aus einem EWG-Land stammen, eingegangen werden. Rückkehr von rund 11 Millionen Gastarbeitern mit Ende der Anwerbeabkommen sorgte für Entspannung bei der Unterbringung und Versorgung der Migranten in den lokalen Gemeinschaftsunterkünften. Gleichzeitig bedeutete dies aber auch einen Verlust an Arbeitskräften für Unternehmen, die Gastarbeiter angestellt und vor allem angelehrt hatten. Der Verbleib von 3 Millionen vorwiegend türkischstämmigen Migranten sowie nachfolgend deren Familienmitgliedern führte allerdings zu einer steigenden Nachfrage nach privatem Wohnraum mit den bereits geschilderten Segregationsphänomenen in wenig attraktiven Gegenden.

Die vormals geplante staatliche Steuerung des Zuwanderungs- und Integrationsgeschehens gestaltete sich in der Realität schwieriger als von der Bundesregierung erwartet. Das offenbarte sich sowohl in gerichtlichen Entscheidungen, die der deklarierten restriktiven Politik entgegenstanden, aber auch im raschen Anstieg der Zuwandererzahlen durch Kettenmigration oder der

²¹ Waren im Jahr 1984 135 Vereine Teil des Dachverbands, wurden im Jahr 2020 bereits 960 registriert. Damit stellt DITIB heute eine der mitgliederstärksten Migrantenorganisationen in Deutschland dar. Der Verband vertritt die Interessen des Großteils der in Deutschland lebenden Muslime (DITIB 2020).

steigenden Erwerbslosenquote unter den ausländischen Mitbürgern. Anders als die Bundesregierung orientierten sich die Gerichte stärker an liberalen, humanitären, international gültigen Prinzipien, welchen im Mehr-Ebenen-System somit eine durchaus gewichtige Rolle zukam. Dieses Phänomen war allerdings nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Staaten zu beobachten. Hieraus kann ein steigender Einfluss internationaler Regelungen wie der Genfer Flüchtlingskonvention abgeleitet werden. Mit Blick auf das Mehr-Ebenen-System zeigt sich damit außerdem ein einsetzender Institutionalisierungsprozess einer neuen Ebene, welche der damaligen EWG, aber auch dem Nationalstaat übergeordnet war. Gleichzeitig bedeutete dies aber auch in gewisser Weise Souveränitätseinbußen seitens des Nationalstaates. Zumindest bei der Deutungshoheit gegenüber bestimmten, beispielsweise migrationsrelevanten Fragestellungen dominierten nicht mehr ausschließlich nationalstaatliche bzw. politische Auslegungen.

Daneben wirkten ebenso globale Konflikte als externe Faktoren auf das Mehr-Ebenen-System ein. Deutlich wird dies beispielsweise anhand des rasanten Anstiegs Schutzsuchender aus dem früheren Jugoslawien und den nachfolgenden Verschärfungen des Asylrechts. Die Fluchtmigranten mussten auf die einzelnen Bundesländer, in Bayern auf die Regierungsbezirke, verteilt und schließlich in den Kommunen untergebracht werden. In Weiden erfolgte der Beschluss zur Einquartierung Schutzsuchender in das ehemalige AWO Mädchenwohnheim weitgehend ohne Einbezug der lokalen Verantwortlichen. Vielmehr verhandelten Vertreter der Regierung der Oberpfalz mit dem AWO-Landesverband über dieses Vorhaben, was empörte Reaktionen lokaler Akteure nach sich zog. Gleichermaßen wirkte sich die Entscheidung des Abzugs der US-Truppen auf kommunaler Ebene aus – nicht nur in Form von Leerständen und Brachflächen. Im Fall von Weiden musste die Stadtverwaltung nach Vorgabe der Regierung der Oberpfalz sogar Kapazitäten auf dem Kasernengelände für die Aufnahme von rund 600 Personen zur Verfügung stellen. Diese Entwicklung Weidens beruhte damit auch nicht auf endogenen Aspekten, sondern war vielmehr externen Faktoren im Mehr-Ebenen-System geschuldet.

Auch die steigenden fremdenfeindlichen Tendenzen in Zivilgesellschaft und Politik Anfang der 1980er Jahre standen in unmittelbarem Zusammenhang zueinander. So hatte die Bundesregierung zwar keinerlei Vision oder Strategie im Umgang mit Migranten und der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung, rief aber eine deutliche Begrenzung der Zuwanderung als Ziel aus. Polarisierende Wahlkampfparolen und der unveränderte Anstieg der Migrationszahlen führten dazu, dass das „Ausländerthema“ omnipräsent war. Diese ebenenübergreifende, sich rückkoppelnde Spirale zwischen Politik und Zivilgesellschaft sorgte für einen Rahmen, der fremdenfeindliche Übergriffe und rechtspopulistische Mobilisierungen scheinbar legitimierte. Diese gesellschaftlichen Phänomene beeinflussten wiederum politische Positionierungen und Entscheidungen, wie die Beschränkungen im Asylrecht, die Förderung der Rückkehrbereitschaft oder das Niederlassungs- und Einbürgerungsverbot. Ebenso hatten staatliche Akteure offensichtlich nur ein geringes Interesse an der Schaffung von Begegnungsmöglichkeiten zwischen Migranten und der Aufnahmegesellschaft. Dies offenbarte sich vor allem bei den Gastarbeitern. Während Wohnungen für Familien lediglich mit 40 Millionen DM subventioniert wurden, standen 450 Millionen DM für Wohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte zur Beherrbergung von Migranten bereit. Derartige Maßnahmen verstärkten wiederum Segregationsprozesse auf kommunaler Ebene und führten ebenso dazu, dass Migranten einerseits in unattraktiven Wohngebieten ansässig wurden und sich andererseits gesellschaftliche Stigmatisierungen etablieren konnten.

Mit Blick auf die Entwicklungen in Weiden kann die Entscheidung der Oberpfälzer Regierung, Asylsuchende im AWO-Mädchenwohnheim in Weiden unterzubringen, überspitzt formuliert als Ausgangspunkt für die Gründung des AK Asyls betrachtet werden. Dieser schien im betrachteten Zeitraum mit seinem pionierhaften Vorstoß und den damit verbundenen ersten integrationsförderlichen Maßnahmen eine Nische in Weiden zu besetzen. Neben der Betreuung von Migrantenkindern übernahm der Arbeitskreis ebenso Aufgaben etablierter – und vor allem offiziell anerkannter – Organisationen wie der Caritas. Die steigende Bedeutung des AK Asyls für das lokale Integrationsmanagement wird in den späteren Ausführungen in dieser Arbeit noch genauer erläutert.

Neben der kommunalen und nationalen Ebene spielten sich im betrachteten Zeitraum auch auf der für die Mehr-Ebenen-Struktur immer wichtiger werdenden europäischen Ebene wegberreitende Entwicklungen ab. So wurde in den 1980er Jahren erstmals zwischen den EG-Staaten über eine Harmonisierung des Asylrechts diskutiert. Diese Notwendigkeit war insbesondere auf den geplanten Abbau der Binnengrenzen und das Ausbleiben von Personenkontrollen zurückzuführen (HAASE/JUGL 2007). Abseits des EG-Rahmens schlossen Frankreich, Deutschland und die Benelux-Staaten den „Schengener Vertrag“, der die weitere europäische Migrationspolitik maßgeblich prägen sollte (BERLINGHOFF 2018; BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2009). Einhergehend mit dem im Zeitverlauf fortschreitenden Abbau der Binnengrenzkontrollen büßten die beteiligten Staaten jedoch an Souveränität und Eigenständigkeit im Bereich der inneren Sicherheit ein. Diese Einschnitte markierten gleichzeitig eine erste tiefgreifende Verlagerung der nationalen Migrationspolitik auf die europäische Ebene (HAASE/JUGL 2007; SCHÜTZ 1995: 211ff.).

4.2.4.3. Verfügungsrechte und Strukturen

Bei der Analyse der Verfügungsrechte der Gastarbeiter muss berücksichtigt werden, dass diese eine äußerst heterogene Gruppe darstellten. So profitierten Arbeitsmigranten aus den damaligen EG-Staaten (z. B. Italien, Niederlande) von der Freizügigkeit zwischen den Mitgliedsländern, wohingegen Menschen aus Drittstaaten (z. B. Türkei) nur einen zweckgebundenen, temporären Zugang nach Deutschland erhielten. Mit dem Anwerbestopp wurden eben diese Zuwanderungsmöglichkeiten von Drittstaatenangehörigen stark eingeschränkt. Wie dargelegt, nutzten in der Folge vorwiegend türkischstämmige Arbeitsmigranten die Chance, langfristig in Deutschland zu bleiben. Diese Wohnsitzverlagerung sowie der nachfolgende Familiennachzug stellen gemäß der Rechtsprechung formelle Verfügungsrechte dar. Formelle und informelle Verfügungsrechte der sich in Deutschland aufhaltenden Drittstaatenangehörigen, insbesondere also der ehemaligen türkischen Gastarbeiter und der in den 1980er ankommenden Asylsuchenden, waren insgesamt als gering einzustufen. Sie basierten letztlich auf rechtlichen Ansprüchen auf Basis der nationalen Rechtsprechung und teilweise auf internationalen Richtlinien. Segregations- und Diskriminierungstendenzen, eine fehlende einflussreiche Interessensvertretung und eine Rechtsauslegung, nach welcher der Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft auf dem Abstammungsprinzip beruhte, scheinen dies auch symbolisch zu untermauern. Während (dauer-

haft) aufenthaltsberechtigte Migranten Zugang zu Leistungen und Angeboten des Wohlfahrtsstaates erhielten, war für Asylbewerber lediglich eine temporäre Unterbringung und die Versorgung mit dem Nötigsten vorgesehen.

Am Beispiel des erwähnten Familiennachzugs zeigt sich aber auch, dass die Migrationspolitik der Bundesregierung weitaus weniger souverän und abgekoppelt von internationalen Institutionen war als bis dahin angenommen. Entsprechend kann hieraus ein Prozess der Neustrukturierung von Verfügungsrechten abgeleitet werden. Staatliche Akteure mussten zur gesellschaftlichen Steuerung zunehmend Richtlinien auf übergeordneter Ebene bei ihren Entscheidungen einbeziehen. Dies war aber nicht nur bei international gültigen Leitprinzipien wie der Genfer Flüchtlingskonvention festzustellen, sondern wurde insbesondere auch bei der einsetzenden Europäisierung der Migrationspolitik und dem Schengener Vertrag offensichtlich. Während somit formelle Verfügungsrechte des deutschen Staates Einschnitte erfuhren, verdichteten sie sich auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft. Im selben Zug büßte das hierarchisch geprägte Steuerungssystem mit seinen top-down Entscheidungen an Durchsetzungskraft und damit an Verfügungsrechten ein. Deutlich tritt dies bei der bereits erwähnten Familienmigration zu Tage, bei der die Rechtsprechung dem politischen Kurs entgegenstand. Auf der anderen Seite verdeutlicht die quotenbasierte Verteilung von Asylsuchenden in den 1980er Jahren die administrativ-hierarchische Charakteristik des föderalen System der Bundesrepublik, in welchem Entscheidungen übergeordneter Instanzen nicht umgangen werden können. Mit Blick auf die letzte top-down Entscheidung der Oberpfälzer Regierung zur Umnutzung des AWO-Mädchenwohnheims in Weiden lässt sich dahingehend bestätigen, dass Widerstände kommunaler Akteure im Sinne einer bottom-up Einflussnahme nur bedingt Erfolg hatten. Ähnlich verhielt es sich mit Protesten in anderen Kommunen, in denen die Unterbringung von Asylsuchenden ähnlich wie in Weiden vollzogen wurde. Es kann daher festgehalten werden, dass formelle Verfügungsstrukturen im hierarchisch strukturierten Föderalismus klar verteilt waren und deren Verfügbarkeit in Richtung der kommunalen Ebene abnahm. Exemplarisch verdeutlicht sich das auch anhand der Anordnung der Regierung der Oberpfalz gegenüber der Stadtverwaltung Weiden, nach Abzug der US-Truppen die Aufnahmekapazitäten auf dem Weidener Kasernengelände für die Aufnahme künftig erwarteter Migranten zu erhöhen.

Im Gegensatz zur wenig wirksamen Aktivierung formeller Verfügungsrechte kommunaler Akteure schienen informelle Verfügungsrechte weitaus größere Wirkungspotenziale zu bieten. Beispielhaft sei auf den AK Asyl verwiesen. Mit dessen Gründung stand die Lösung eines spezifischen Problems im Vordergrund – nämlich die Unterstützung von den im AWO-Mädchenheim untergebrachten Asylsuchenden und die perspektivische Etablierung einer toleranten Stadtgesellschaft. Die Arbeit des Arbeitskreises fand weitgehend abgekoppelt von existierenden politisch-administrativen Strukturen statt und stand überdies dem damals dominierenden, gesellschaftlichen Verrohungsdiskurs gegenüber Ausländern entgegen. Zwar ermöglichte diese Form der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation eine Problembearbeitung unter eigenen, humanitären Leitprinzipien. Allerdings verfügte der AK Asyl über kein offizielles Mandat für sein Engagement. Es fehlten somit formelle Verfügungsrechte, die essentiell für die Legitimation seines Handelns sowie für dessen politische und gesellschaftliche Akzeptanz waren. Dies wiederum schien nicht nur teils gewaltsame Übergriffe aus der Weidener Bevölkerung zu begünstigen, sondern den AK Asyl zudem den Zugang zu staatlichen Unterstützungsangeboten zu erschweren. Organisation und Arbeit des AK Asyl basierten zur damaligen Zeit vorwiegend

auf informellen Verfügungsrechten, deren erfolgreiche Aktivierung – zunächst für die Öffentlichkeit vielleicht weniger offensichtlich – ihre Wirksamkeit im Zeitverlauf merklich entfalten sollten.

Hinsichtlich der ebenenübergreifenden Wirkung informeller Verfügungsrechte sei außerdem auf die Zeit des Wahlkampfes verwiesen. Die dynamischen Wechselwirkungen zwischen Zivilgesellschaft und Politik hatten einen erheblichen Anteil an der sich etablierenden integrationshemmenden, fremdenfeindlichen Stimmung in Deutschland. Die äußerte sich in den 1980er Jahren schließlich in gesetzlichen Restriktionen gegenüber Migranten. Die zivilgesellschaftlichen Verfügungsrechte können hierbei als Wählerpotenzial für politische Akteure interpretiert werden. Sie traten beispielsweise in Form von Meinungsumfragen, Protestbewegungen, aber auch von Übergriffen zu Tage.

4.2.4.4. Images

Auf europäischer Ebene wurde in den 1970er Jahren durch die eingerichtete Kommission der Europäischen Gemeinschaft ein erster Vorstoß unternommen, um auch Menschen von außerhalb der EG das Privileg der Freizügigkeit zu gewähren. Daneben wurden Ansätze einer Integrationspolitik diskutiert, die unter anderem die Förderung von Sprachkursen und Unterstützungsangeboten für Familien mittels des eingerichteten Europäischen Sozialfonds, aber auch die Stärkung politischer Mitspracherechte beinhalteten. Diese Initiativen zeugten von klaren Liberalisierungsbestrebungen, ließen sich aber nur bedingt mit den nationalstaatlichen Prinzipien der EG-Länder vereinen und stießen daher auf teils heftigen Widerstand. So verständigten sich die Vertreter der EG-Mitgliedsstaaten schließlich nur auf die polizeiliche Kooperation zur Bekämpfung illegaler Zuwanderung sowie auf den Ausbau von Sprachkursangeboten in den einzelnen Ländern (BERLINGHOFF 2018). Letztlich bleibt zu attestieren, dass übergeordneten internationalen Leitbildern, die auf Humanität, Menschenrechte und Liberalisierung abzielten, in der Regel restriktive, weniger offene nationalstaatliche Positionen gegenüberstanden.

Mit Blick auf die Etablierung von *images* und die diesbezüglichen Entwicklungen in Deutschland muss zunächst der Anwerbestopp als Zäsur in der deutschen Migrationspolitik Erwähnung finden. Vor allem Zuwanderung aus Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft sollte weitgehend unterbunden werden. Hierbei offenbarte sich eine deutliche Differenzierung nach Angehörigen von EG- und Drittstaaten. Zuwanderer aus den EG-Ländern wurden privilegierter behandelt und können symbolpolitisch als „erweiterter Teil von Deutschland“, Drittstaatenangehörige dagegen als „Nicht-Zugehörige“ und „Unerwünschte“ interpretiert werden. Integrationsfördernde Maßnahmen für Gastarbeiter waren überdies bis ins Jahr 1973 irrelevant. Im Anschluss an den Anwerbestopp, die Rückkehr des Großteils der Arbeitsmigranten in das jeweilige Herkunftsland und den Verbleib von rund 3 Millionen vorwiegend türkischstämmigen Zuwanderern geriet dieses Leitbild allerdings ins Wanken. Ausschlaggebend für den angestrebten langfristigen Aufenthalt der Migranten war die Hoffnung auf ein besseres Leben in Deutschland, ehe die befürchteten restriktiven Maßnahmen in der Migrationspolitik künftige Zuwanderungsversuche auf absehbare Zeit nahezu unmöglich machen würden.

In der deutschen Gesellschaft kann ein Wandel in der Wahrnehmung und Beurteilung der Gastarbeiter identifiziert werden, was sich unter anderem anhand des allgemeinen sprachlichen Gebrauchs verdeutlichte. So verlor der Begriff „Gastarbeiter“ zunehmend an Prominenz. Stattdessen wurden Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft pauschal unter der Gruppe der „Ausländer“ subsummiert. Eine Tendenz, die derart interpretiert werden kann, dass der anfänglich wahrgenommene, wirtschaftliche Nutzen der Arbeitsmigranten zu schwinden begann und sich stattdessen eine diskursive Abgrenzung zwischen Einheimischen und Zuwanderern herausentwickelte. Ebenfalls schien der Aspekt des temporären Gastrechts mit all seinen etwaigen Privilegien im gesellschaftlichen Diskurs mehr und mehr zu verschwimmen. Diese pauschale diskursive Abgrenzung zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen verfestigte sich mit dem rasanten Anstieg der Asylbewerberzahlen in den 1980er Jahren sowie deren Politisierung zur Zeit des Wahlkampfes und gipfelte schließlich in einer immer fremdenfeindlicher werdenden Grundstimmung in der deutschen Gesellschaft. Als Indikator kann dahingehend wiederum der omnipräsent scheinende Sprachgebrauch in öffentlichen Debatten herangezogen werden. War gerade in politischen Stellungnahmen vormals noch vom „hilfreichen Gastarbeiter“ die Rede, so verlagerte sich der Fokus auf die „problematischen Asylbewerber“, welche im Rahmen einer „Zuwanderungsflut“ in das bereits „volle Boot“ Deutschlands kamen, um von Sozialleistungen zu profitieren und Überfremdungstendenzen zu begünstigen. Diese in weiten Teilen der Politik, der Medien, aber auch der Zivilgesellschaft verwendete Rhetorik sorgte wiederum dafür, dass ausländerfeindliches Verhalten zunehmend diskursiv enttabuisiert und gesellschaftlich legitimiert wurde. Das im Kühn-Memorandum diagnostizierte Fehlen einer politischen Vision für das Migrations- und Integrationsgeschehen in Deutschland konnte diese Entwicklungen nicht entschärfen. Die im Memorandum aufgeführten Defizite geben möglicherweise aber auch einen Hinweis darauf, dass nicht unbedingt ein wirkliches Fehlen einer Gesamtstrategie vorlag. Stattdessen könnte ebenso interpretiert werden, dass der politische Grundkonsens auf einem schlicht fehlenden Willen zur langfristigen Integration von Migranten bei gleichzeitigem Steuerungsoptimismus im Zuwanderungsgeschehen, welches letztlich ökonomischen Prinzipien folgte, basierte. In diesem Zusammenhang wäre die mangelhafte politische Vision im Sinne einer ausbleibenden, jedoch zeitgemäß erforderlichen übergeordneten Strategie zur interkulturellen Öffnung der deutschen Gesellschaft zu begreifen. Dagegen förderte die von nichtstaatlichen Akteuren bewusst oder unbewusst wahrnehmbare Orientierungslosigkeit und Unverbindlichkeit im politischen Handeln negative soziale Phänomene. In der Summe bildeten die genannten Einzelbausteine das Fundament für die Asylhysterie in den 1990er Jahren.

Die aufgeführten Phänomene lassen sich auch in der Stadt Weiden identifizieren. Wenngleich dazu keine konkreten Beschreibungen aus dem vorliegenden Datenmaterial möglich sind, können dennoch verschiedene *images* aus den bisherigen Erkenntnissen abgeleitet werden. So waren in Politik, Administration und Zivilgesellschaft ähnliche Tendenzen wie die erläuterten auf Bundesebene vorzufinden. Weder existierte eine politische Vision oder Strategie für den Bereich von Migration und Integration, noch kann von einer toleranten Haltung der Stadtbevölkerung oder der Tageszeitung „Der neue Tag“ gesprochen werden. Am offensichtlichsten trat dies bei den Protesten gegen die Umnutzung des AWO-Mädchenwohnheims, beim Spannen eines Stacheldrahts auf dem benachbarten Kindergartengelände, aber auch bei den Attacken auf Vertreter des AK Asyl zu Tage. Schon alleine die Notwendigkeit zur Gründung des AK Asyls und

dessen Engagement für die untergebrachten Schutzsuchenden legt das damalige Defizit an politisch-administrativen, aber auch gesellschaftlichen Unterstützungsstrukturen offen. Gleichzeitig kann eine starke Konkurrenz zwischen den *images* des AK Asyl und weiten Teilen politischer, administrativer und zivilgesellschaftlicher Akteure abgeleitet werden – sowohl auf kommunaler Ebene in Weiden als auch im Vergleich zur Bundesebene. Damit hatte der AK Asyl ein gewisses Alleinstellungsmerkmal bei der Bewältigung lokaler Integrationsherausforderungen inne. Weiter könnte sogar interpretiert werden, dass sich die Gründer des Arbeitskreises eher an international gültigen Leitprinzipien wie der Genfer Flüchtlingskonvention orientierten. Dies mag wiederum dem Umstand geschuldet sein, dass weder auf Bundes- noch auf Landesebene noch in der Stadt Weiden eine entsprechende Vision, zumindest aber ein allgemeingültiger Orientierungsrahmen (im Sinne übergeordneter *Meta-images*) von staatlichen Akteuren explizit kommuniziert wurde. Unter Rückbezug zu den bisherigen Ausführungen kann aus einem impliziten Verständnis zu den *images* heraus dagegen sehr wohl unterstellt werden, dass Leitprinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention schlicht in Konkurrenz zu den dominierenden in Deutschland standen und wie am Beispiel des AK Asyl ersichtlich wurde, Akteure damit vor die Wahl stellten, wonach sie ihr Handeln ausrichten möchten.

4.2.4.5. Instrumente

Zentrales Instrument der deutschen Migrationspolitik war im betrachteten Zeitraum zunächst der Anwerbestopp mit den Aufkündigungen der jeweils geschlossenen Verträge im Jahr 1973. In dessen Rahmen wurde ein gesetzliches Verbot für die Erteilung und Verlängerung von Beschäftigungsverhältnissen ausländischer Arbeitnehmer verhängt. In der Folge kehrte dadurch zwar ein Großteil der Gastarbeiter in ihre Heimat zurück, allerdings führte dies auch dazu, dass sich eine Vielzahl türkischstämmiger Arbeitnehmer und sukzessive deren Familien in Deutschland niederließen. Daneben wurden in den späten 1970er Jahren für Migranten, die bereits für einen als angemessen lang betrachteten Zeitraum in Deutschland lebten, staatliche Programme und Maßnahmen (formelle Instrumente) konzipiert, die Integrationsprozesse fördern sollten.

Die Schaffung und Besetzung der Stelle des Ausländerbeauftragten stellt ein weiteres Instrument dar, welches im Sinne eines organisatorischen Prozesses zunächst als formell, bezüglich der potentiellen Signalwirkung an die Gesellschaft sowie explizit an ausländische Mitbürger des Weiteren als informell klassifiziert werden kann. Unter Berücksichtigung des geringen politischen Anklangs des Kühn-Memorandums und dessen Handlungsempfehlungen muss allerdings konstatiert werden, dass die Stelle des Ausländerbeauftragten letztlich vor allem symbolpolitischer Natur war. Zumindest waren politische Akteure offensichtlich nicht bereit, tatsächlich tiefgreifendere Änderungen in der bisherigen Migrations- und Integrationspolitik zuzulassen. Der Fokus der Bundesregierung lag stattdessen unverändert auf der Begrenzung von Zuwanderung und der gleichzeitigen Förderung von Abwanderung mittels des Rückkehrförderungsgesetzes (formelles Instrument). Diese Strategie manifestierte sich mit dem rasanten Anstieg der Asylbewerberzahlen in den 1980er Jahren und den sich zunehmend polarisierenden Debatten umso mehr. In der Folge wurde das formelle Instrumentarium mit asylrechtlichen Beschränkungen, Eilverfahren zur schnelleren Entscheidung von unbegründeten Asylanträgen

sowie der Visumpflicht erweitert. Überdies erfolgte eine Verlängerung des Beschäftigungsverbots für Asylbewerber von einem Jahr auf fünf Jahre sowie Einschränkungen bei rechtlichen Berufungsmöglichkeiten gegenüber Asylentscheidungen. All diese formellen Instrumente fügten sich in das damalige Leitbild der Bundesregierung ein und sandten ein klares Signal der Unerwünschtheit an weite Teile der Migranten sowie der ausländischen Mitbürger aus.

Zuwanderer selbst konnten sich für die Durchsetzung ihrer eigenen Interessen und Bedürfnisse kaum auf weiterführende Richtlinien berufen, da das Ausländerwesen zur damaligen Zeit nur rudimentär gesetzlich geregelt wurde. Aus formeller Perspektive war deren Instrumentarium daher vergleichsweise defizitär ausgeprägt. Die Berücksichtigung ihrer Präferenzen und gesellschaftliche Partizipationsmöglichkeiten hingen somit vom Wohlwollen politischer, administrativer und gleichermaßen zivilgesellschaftlicher Akteure ab. Lediglich das Aufenthaltsrecht ermöglichte Migranten, die bereits für eine längere Zeit in Deutschland lebten, Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und zu integrationsfördernden staatlichen Angeboten.

Das verfügbare Instrumentarium der Zivilgesellschaft ist als vorwiegend informell zu charakterisieren. Von Bedeutung waren Proteste, Kundgebungen, Meinungsumfragen sowie (medienwirksame) Mobilisierungen, Initiativen oder Maßnahmen wie das Volksbegehren „Ausländerstopp“. Auch verbale, symbolische oder gewaltsame Übergriffe sind dieser Art des Instrumentariums zuzuordnen. Exemplarisch kann hier auf die aufgeführten Phänomene in Weiden verwiesen werden, wie den Protest gegen die Umnutzung des AWO-Mädchenwohnheims als Asylunterkunft, die nachfolgende Errichtung eines Stacheldrahts auf dem Gelände des benachbarten Kindergartens, oder auch die aggressiven Anfeindungen gegenüber Vertretern des AK Asyl. Dieser wiederum agierte in den Anfangsjahren ebenso informell und fokussierte sich auf die ehrenamtliche Betreuung und Unterstützung von Asylsuchenden und deren Kindern, sowie der Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

Als weitere semiformelle bzw. informelle Instrumente seitens der deutschen Aufnahmegesellschaft sind unverhältnismäßig hohe Mietpreise für Migranten in wenig attraktiven Wohngebieten zu nennen. Die Semi-Formalität kommt dadurch zustande, dass sich aus der aufgeführten Vorgehensweise bei der Wohnraumvermietung an Migranten im Zeitverlauf eine gängige Praxis auf dem Wohnungsmarkt etablierte. Diese kann für weitere derartige Maßnahmen als Legitimations- und Orientierungsgrundlage im Sinne eines ungeschriebenen Gesetzes interpretiert werden. Auf diese Weise verliert dieses Instrument gewissermaßen an Informalität.

4.2.4.6. Macht und Einflussnahme

Akteure, die insbesondere nach dem Anwerbestopp einen deutlich erkennbaren Einfluss auf die tatsächliche Politikgestaltung hatten, waren Gerichte. Stellvertretend sei hier auf die Möglichkeit des Familiennachzugs und der Kettenmigration verwiesen, welche der restriktiven Migrationspolitik nahezu vollständig entgegenstand. Unter Einbezug der Machtbasentheorie kann festgehalten werden, dass Gerichte nicht nur über eine institutionelle Legitimation ihrer Aktivitäten und Entscheidungen verfügen, sondern außerdem ihre Machtstärke als hoch einzustufen ist. Deutlich tritt der Erfolg ihrer Einflussnahme anhand gerichtlicher Entscheidungen, aber

auch am grundsätzlichen rechtlichen Rahmen hervor, an welchen sich politische gleichwie gesellschaftliche Akteure auszurichten haben. Gleichzeitig darf die Rechtsprechung und ihre Stellvertreter nicht als Art Lobbygruppe verstanden werden. Ihnen obliegt allerdings die Sicherstellung des demokratischen Prinzips der Judikative und der objektiven, unparteiischen Durchsetzung von Rechten. Ihre Relevanz für diese Arbeit begründet sich vor allem im Hinblick auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie auf die Auswirkungen rechtlicher Entscheidungen auf den politischen und gesellschaftlichen Bearbeitungsprozess zur Lösung relevanter Herausforderungen.

So eröffnete die Rechtsprechung Gastarbeitern schließlich einen gewissen Raum zur Einflussnahme. Neben Möglichkeiten der Zuwanderung und des langfristigen Aufenthalts, konnten ebenso individuelle Bedürfnisse teilweise durchaus erfolgreich eingeklagt werden. Auch wenn der tatsächliche Einfluss der ehemaligen Arbeitsmigranten in Politik und Gesellschaft unter anderem aufgrund fehlender rechtlicher Grundlagen im Ausländerwesen als gering eingestuft werden muss, so wirkten sie als gesellschaftliche Akteure bewusst oder unbewusst auf die Ausgestaltung der Integrationspolitik ein. Dies äußerte sich nicht nur in den Verabschiedungen gesetzlicher Zuwanderungs- und Aufenthaltsbeschlüsse seitens der Bundesregierung, sondern auch in der zunehmenden Bereitstellung integrationsfördernder staatlicher Programme für Migranten, die sich länger in Deutschland aufhalten würden. In diesen Kontext kann ebenfalls die Stelle des Ausländerbeauftragten gesetzt werden. Dessen politischer Einfluss muss mit Blick auf das seitens politischer Akteure abgelehnte Kühn-Memorandum allerdings als weitgehend gering bewertet werden, obwohl durchaus eine institutionelle Macht vorlag. Daneben offenbarten sich in den 1980er Jahren verstärkt politische Einflusspotenziale der Zivilgesellschaft. Der ebenenübergreifende Wechselwirkungsprozess zwischen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im Rahmen polarisierender Debatten um Zuwanderung und der Aufnahme von Asylbewerbern verdeutlichte diese Entwicklung. Einerseits resultierte dies in einem gesellschaftlichen Diskurs, der fremdenfeindliches Verhalten scheinbar legitimierte und damit indirekt auf die Rahmenbedingungen politischer Akteure einwirkte. Mit Blick auf den damaligen Wahlkampf beeinflusste die Zivilgesellschaft andererseits über Meinungsumfragen und vielfältigen Mobilisierungen direkt den politischen Gestaltungsprozess. Machtressourcen basierten dahingehend auf dem Wählerpotenzial. Der tatsächliche Erfolg einer Einflussnahme wurde in der weiteren Politisierung des „Ausländerthemas“ und begleitenden restriktiven Maßnahmen ersichtlich.

Analog zur Bundesebene kann ebenso die damalige teils fremdenfeindliche Stimmung in Weiden als Kontext für die Kommunalpolitik und zivilgesellschaftliches Interagieren interpretiert werden. Gleichwohl gilt es festzuhalten, dass top-down Vorgaben übergeordneter, administrativer Instanzen Folge zu leisten war. Exemplarisch kann hierzu auf den Beschluss der Regierung der Oberpfalz zur Unterbringung von Asylbewerbern im AWO-Mädchenwohnheim oder auf die Erweiterung der Aufnahmekapazitäten des Camp Pitman verwiesen werden. Die Möglichkeiten der politischen Gestaltung seitens staatlicher sowie nichtstaatlicher Akteure fokussierten sich somit auf die lokale Ebene. In diesem Zuge sollen die Kategorien der Machtbasentheorie exemplarisch anhand des AK Asyl Anwendung finden. Dieser nämlich stellt ein zu dieser Zeit einmaliges Beispiel zivilgesellschaftlichen Engagements im Hinblick auf rudimentäre Ausprägungen von Governance im Bereich von Integration in Weiden dar.

- **Machtquelle (*Wer nimmt Einfluss?*):** Die zivilgesellschaftlichen Gründer und Unterstützer des AK Asyl.
- **Machtausdehnung (*Was ist Ziel der Einflussnahme?*):** Ziel ist die Sensibilisierung der Öffentlichkeit, das implizite Aufzeigen von defizitären humanitären Prinzipien im Umgang mit Minderheiten, sowie die Unterstützung von (Flucht-)Migranten, insbesondere von deren Kindern.
- **Machtbereiche (*Worauf bezieht sich der Einfluss?*):** Der Einfluss bezieht sich auf die seitens der Vertreter des AK Asyls als unzumutbar wahrgenommenen Unterbringungs- und Lebensbedingungen, gleichwie auf die Notwendigkeit der Sensibilisierung der Weidener Stadtgesellschaft. Das Handeln richtet sich nach den Prinzipien zur Gewährleistung der Menschenwürde.
- **Machtbasen (*Womit wird der Einfluss legitimiert?*):** Die Aktivitäten erfolgen auf ehrenamtlicher Basis für einen Bereich, der bis dahin nur unzureichend bedient wurde. Eine lokalpolitische und gesellschaftliche Anerkennung des AK Asyl wird nur bedingt ersichtlich. Eine formelle Legitimation, beispielsweise im Sinne eines öffentlichen Mandats, existiert streng genommen nicht. Sie basiert im Wesentlichen auf der Duldung von Aktivitäten ohne weiterführende Unterstützungs- oder Schutzleistungen seitens Administration, Politik und Teilen der Zivilgesellschaft. Im Kern erfolgt eine informelle Legitimierung durch das beständige Handeln des AK Asyl an sich.
- **Machtstärke (*Wie intensiv und wirksam ist der Einfluss?*):** Im betrachteten Zeitraum schien der Einfluss gegenüber Politik, Administration und Teilen der Zivilgesellschaft in Weiden eher gering zu sein. Zu offensichtlich ist die Bearbeitung einer Nische, zu sehr zeigt sich eine Art „Einzelkämpfer-Charakter“. Gegenüber den Migranten ist allerdings ein überaus positiver Einfluss abzuleiten, wenngleich dies damals zunächst keine Auswirkungen auf den politischen Gestaltungsprozess zu haben schien. In zivilgesellschaftlicher Hinsicht kann jedoch durchaus von einer ersten Beeinflussung gesprochen werden.

Abschließend gilt es, die politischen Einflussmöglichkeiten der Asylsuchenden zu berücksichtigen. Bei oberflächlicher Betrachtung scheinen dieser Akteursgruppe, unabhängig ihrer Heterogenität, gemäß des rechtlichen Aufenthaltsstatus der zugehörigen Mitglieder nahezu keine Machtressourcen und damit auch keine Möglichkeiten zur Einflussnahme zur Verfügung zu stehen. Aus machttheoretischer Perspektive verfügten sie über keine Legitimation zur politischen Mitgestaltung. Sie würden demnach reine Steuerungsobjekte darstellen. Ihnen könnte jedoch ebenso eine nichtintendierte, indirekte Einflussnahme unterstellt werden, die schlichtweg auf ihrer Anwesenheit in Deutschland zurückzuführen und Ausgangspunkt für die nachfolgenden hitzigen, gesellschaftlichen Debatten war. Damit einhergehend können durchaus Einflusspotentiale auf den politischen Gestaltungsprozess ausgemacht werden, die sich sowohl in sprachlich-symbolischen Reaktionen als auch in konkreten formellen Instrumenten (z. B. Gesetzesverabschiedungen) seitens staatlicher Akteure niederschlugen. Die Frage nach dem Status eines Steuerungsobjekts oder -subjekts kann damit nicht generalisierend beantwortet werden, sondern weist vielmehr ambivalente Züge auf. Alleine die Tatsache, dass ihre Präsenz

– sei sie physischer Natur oder lediglich Bestandteil des gesellschaftlichen Diskurses (beispielsweise als Bedrohung) – derart massive Reaktionen bei politischen gleichwie zivilgesellschaftlichen Akteuren auslöst, verdeutlicht doch ihren Einfluss. Abseits ihrer weitgehenden rechtlichen Unmündigkeit müssen Asylbewerber aus diesem Blickwinkel als *ambivalente Steuerungs-subjekte mit indirektem Wirkungsbereich* begriffen werden. Diese Zusätze der Ambivalenz und des indirekten Wirkungsbereichs sollen die bisherigen Erläuterungen berücksichtigen und die Akteursrolle der Asylsuchenden aus theoretischen Steuerungs- bzw. Governance-Ansätzen abstrahierbar und erfassbar machen. Der indirekte Wirkungsbereich beinhaltet zum einen die erwähnten politischen und gesellschaftlichen, eben nichtintendierten Konsequenzen der physischen und diskursiven Präsenz der Asylsuchenden. Fast könnte in diesem Kontext davon gesprochen werden, dass erst eine sich selbst verstärkende Verrohungsspirale ohne wirklich aktiven Beitrag der Asylbewerber diese überhaupt derart relevant in gesellschaftlichen Akteurskonstellationen werden ließ. Somit hat der Diskurs selbst in Kombination mit vielfältigen Machterhaltungsstrategien politischer Akteure paradoxerweise erst dazu geführt, dass aus Steuerungsobjekten schließlich Steuerungssubjekte wurden – also genau das Gegenteil der eigentlichen Intention eintrat. Zum anderen umfasst der indirekte Wirkungsbereich ungeplante und damit eben indirekt herbeigeführte Phänomene, wie die Gründung des AK Asyl in Weiden, der stellvertretend als zivilgesellschaftliche Reaktion auf einen wahrgenommenen Missstand zu bewerten ist. Aus Governance-Perspektive resultierten diese macht- und einflussbasierten Wechselwirkungen somit in einer innovativen Lösungsmaßnahme (Gründung des AK Asyl) zur Bearbeitung eines als relevant erachteten gesellschaftlichen Problems (unangemessener Umgang mit Asylbewerbern). Innerhalb existierender Strukturen und Institutionen auf *Second Order- und Meta-Governance* ist damit die Besetzung einer Nische und innovatives Handeln auf *First Order-Governance* erkennbar. Inwieweit dies etwaige Wandlungsprozesse in Gang setzte, soll im weiteren Verlauf und abschließend zum Ende der Arbeit diskutiert werden.

4.3.4.7. Good Governance

Die 1970er Jahren können unter einem anfänglichen staatlichen Steuerungsoptimismus von Zuwanderung und einer phasenweisen Weiterentwicklung der Integrationspolitik für langfristig in Deutschland lebende Migranten subsummiert werden. Gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten von Zuwanderern und die Verfügbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Leistungen hingen von deren rechtlichen Status ab. Dieser wiederum unterlag dem politischen Wohlwollen gegenüber der jeweiligen mehr oder weniger erwünschten Migrantengruppe. Aus Good Governance-Perspektive kann nicht von einer tatsächlichen weiterführenden Einbindung von Zuwanderern in die Gesellschaft gesprochen werden. Eine klare Trennung zwischen den Gesellschaftsgruppen schuf letztlich der Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft. Damit einher ging die Verteilung von Privilegien, Rechten und Pflichten, was in der Summe Integration förderte oder hemmte. Ebenfalls wurde damit eine rechtlich legitimierte Unterscheidung zwischen Deutschen und Nicht-Deutschen vorgenommen, deren Ausläufer sich auch im gesellschaftlichen Diskurs verankerten. Sinnbildlich dafür stand der sprachliche Wandel vom „Gastarbeiter“ zum „Ausländer“ als diskursive Pauschalisierung und Abgrenzung zum Fremden.

Als symbolischer Gegenentwurf zu diesen Phänomenen können allerdings die Einberufung des staatlichen Ausländerbeauftragten sowie eine steigende Anzahl an Integrationskonzepten aufgeführt werden. Zumindest für Migranten, die einen langfristigen Aufenthalt in Deutschland anstrebten und dazu auch berechtigt waren, sollten erste professionalisierte Strukturen und Institutionen bereitgestellt werden. Wenngleich derartige Maßnahmen eine relativ geringe tatsächliche Wirkung aufwiesen, so muss deren symbolische Bedeutung auch im Hinblick auf eine langsame interkulturelle Öffnung unter dem Gesichtspunkt von Good Governance hervorgehoben werden.

Anders als bei den mehr oder weniger gesellschaftlich und politisch akzeptierten Migranten trat die Abschottung gegenüber politisch unerwünschten Zuwanderer, wie den Asylsuchenden in den 1980er Jahren, in nahezu allen Bereichen deutlich hervor. Zwar hatten nicht-deutschstämmige Migranten grundsätzlich keinen Anspruch auf die Privilegien, die mit dem Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft einhergingen, jedoch wurde beispielsweise für Asylsuchende gezielt das Beschäftigungsverbot verlängert und eine schnellstmögliche Abschiebung abgelehnter Asylbewerber angestrebt. Populistische Aussagen, die eine drohende Überfremdung und das Unterwandern des Sozialstaates beschworen, verschärften die ohnehin schon rechtlich bestehende Abgrenzung zur deutschen Mehrheitsgesellschaft. Die konzentrierte Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften verfestigte dieses Bild auch in räumlicher, physischer Form. In diesem Kontext kann nicht die Rede von Good Governance im Asylbereich sein. Abseits der obligatorischen Schutzgewährung sowie der bundesweiten Unterbringungspraxis, waren nahezu keinerlei weiterführende Institutionen im Mehr-Ebenen-System erkennbar. Vielmehr kamen vereinzelte Hilfsinitiativen aus der Zivilgesellschaft und stellten Randerscheinungen dar, wie das Beispiel des AK Asyl verdeutlicht. Der Arbeitskreis scheint am ehesten dem Leitbild von Good Governance zu folgen, wenngleich in einem engeren Sinne erst das Vorhandensein eines Netzes aus nachhaltigen Institutionen der eigentlichen Definition entsprechen. So muss der AK Asyl insgesamt als Baustein innerhalb eines Mosaiks der damals erst rudimentär vorhandenen kommunalen Integrationsarbeit betrachtet werden.

Ausgehend vom übergeordneten Leitbild der Bundesregierung, kein Einwanderungsland zu sein, gestaltete sich Good Governance entsprechend defizitär in der Praxis in Deutschland. Ebenfalls verdeutlichten sich anhand der ablehnenden, nationalstaatlichen Haltung gegenüber europäischen Harmonisierungsbestrebungen in der Asylpolitik oder gegenüber der möglichen Freizügigkeit von Drittstaatenangehörigen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft die hohe politische gleichwie gesellschaftliche Bedeutung der Themenkomplexe Asyl, Migration und Integration. Diesbezüglich kann abgeleitet werden, dass Anpassungen und etwaige Öffnungsprozesse in Richtung Good Governance trotz Sensibilisierungsbemühungen nur sehr langsam erfolgten und externe Faktoren, wie die krisenbedingte Zuwanderung, überdies die Instabilität dieses Wandlungsprozesses offenbarten.

4.3. Der „Verlust“ der staatlichen Steuerungsfähigkeit und die Phase der „Asylhysterie“

4.3.1. Politischer, administrativer und rechtlicher Rahmen

Im Jahr 1990 wurde das Übereinkommen zur Durchführung des von Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten im Jahr 1985 geschlossenen Schengener Abkommens – das „Schengener Durchführungsübereinkommen“ (SDÜ) – verabschiedet. Das SDÜ regelte unter anderem Einreisevorschriften, den Aufenthalt von Migranten im Schengen-Raum, die Zuständigkeiten bei Asylanträgen sowie die polizeiliche Kooperation (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2009). Es trat im Jahr 1993 in Kraft. Im Laufe der Zeit wurde der Schengen-Raum mit Italien (1990), Spanien, Portugal (jeweils 1991), Griechenland (1992), Österreich (1995), Dänemark, Finnland, Schweden, Island und Norwegen (jeweils 1996)²² sukzessive um weitere Mitgliedsstaaten erweitert (AUSWÄRTIGES AMT 2017; SCHÜTZ 1995: 511). Im gleichen Jahr trat überdies der Maastrichter Vertrag in Kraft, in dessen Rahmen die Europäische Union (EU) gegründet wurde. Auf Basis dieses Vertragsschlusses verständigten sich alle beteiligten EU-Länder auf eine Konsensfindung bei der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik sowie bei der Absicherung der Außengrenzen (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a; KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG o. J.; SCHMUCK 2007: 207ff.). Im Jahr 1997 folgte das Dubliner Übereinkommen (DÜ), durch welches klare Verantwortungsstrukturen bei der Registrierung und Aufnahme von Geflüchteten gewährleistet werden sollten. Demgemäß oblag demjenigen Staat die Verantwortung zur Erfassung und Unterbringung eines Asylbewerbers, in welchem dieser zuerst einen Antrag auf Asyl gestellt hatte (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a; FRENZ 2012: 701; TSIANOS 2015: 194f.). Die Notwendigkeit des DÜ war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die einzelnen EU-Staaten unterschiedlich attraktiv für Zuwanderer waren und befürchtet wurde, dass das Aufheben der EU-Binnengrenzen zu einer unkontrollierbaren Konzentration der Zuwanderung auf einzelne wenige Staaten führen könnte. Das Dublin-System zielte nach GROß und TRYJANOWSKI letztlich darauf ab, „den Druck auf die Staaten mit südlichen oder östlichen Außengrenzen zu verstärken, um diese dazu zu bewegen, effektive Maßnahmen zur Beschränkung von Migration zu ergreifen, da sie nun nicht mehr darauf setzen können, dass Flüchtlinge nach Westen oder Norden weiterziehen“ (2009: 264). Eine Ergänzung erfuhr der Maastrichter Vertrag im Jahr 1999 durch den Amsterdamer Vertrag. Auf dessen Basis erlangten Institutionen der EU rechtliche Durchsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse bei Fragen des Asylrechts (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a; FRENZ 2012: 701). Weiter wurde einerseits die Freizügigkeit für EU-Bürger verbessert, die Zugangsmöglichkeiten von Drittstaatenangehörigen in die EU andererseits eingeschränkt (GROß/TRAYJANOWSKI 2009: 259).

Der Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989, die folgende Wiedervereinigung Deutschlands und die Öffnung östlicher Grenzen mit Ende des Kalten Kriegs führten zu Veränderungen im bisherigen, „traditionellen“ Zuwanderungsgeschehen nach Deutschland. So stiegen zum einen die

²² In den Jahren nach dem betrachteten Zeitraum von 1990 bis 2000 traten außerdem die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Malta, Slowenien und die Slowakei (jeweils 2007) sowie Liechtenstein (2011) dem Schengen-Raum bei (AUSWÄRTIGES AMT 2017).

Zuwanderungszahlen in den frühen 1990er Jahren rapide an, zum anderen verdrängten insbesondere Fluchtbewegungen die vormals dominierende Arbeits- und Kettenmigration. Statt türkischstämmiger Personen suchten nun vorwiegend Asylbewerber aus östlichen Regionen den Weg in die EU bzw. nach Deutschland (HERBERT 2003: 298; HOESCH 2018: 245f.). Zurückzuführen war dieser Trend auf externe Rahmenbedingungen wie dem Fall des Eisernen Vorhangs oder gewaltsamen Konflikten und ethnischen Verfolgungen im früheren Jugoslawien und in den von Kurden bewohnten Gebieten in der Türkei (GANS/SCHLÖMER 2014: 141; HERBERT 2003: 298; HOESCH 2018: 246; MÜNZ ET AL. 1999: 51; SEIFERT 2012).

Mit rund 438.000 Erstanträgen im Jahr 1992 fielen nicht nur rund 80 % aller beantragten Asylgesuche in Westeuropa auf die Bundesrepublik. Vielmehr stieg der Anteil der Asylbewerber auf rund 36% aller in Deutschland lebenden Ausländer (GANS/SCHLÖMER 2014: 141). Ebenso wuchs die Zahl neu ankommender Aussiedler auf das Rekordhoch von 397.000 Personen. Von den 4,8 Millionen Aussiedlern, die zwischen 1950 und 2011 nach Deutschland wanderten, kam rund die Hälfte im Zeitraum von 1989 bis 1998 (GANS/SCHLÖMER 2014: 141; SEIFERT 2012). Dahingehend gilt es festzuhalten, dass sich die Sozialstruktur der Aussiedler in den 1990er grundlegend änderte. Waren in den vorausgegangenen Jahren rund 75 % von dieser Migrantengruppe tatsächlich Deutsche bzw. Deutschstämmige, die auch der deutschen Sprache mächtig waren, kehrte sich dieses Verhältnis im Laufe der Zeit nahezu vollständig um. So kamen Aussiedler in den späten 1990er Jahren zwar weiter vorwiegend aus der ehemaligen Sowjetunion, allerdings wiesen sie nahezu keinerlei Sprachkenntnisse auf (SAVOSKUL 2006: 202f.). BROMMLER verweist außerdem darauf, dass diese seit Beginn der 1990er Jahre nahezu identische Probleme wie andere Zuwanderergruppen in Deutschland vorzuweisen hatten und ebenso Diskriminierungs- und Segregationserfahrungen auf Arbeits-, Bildungs- und Wohnungsmarkt machten (2006: 109). Erschwert wurden die damaligen Rahmenbedingungen unter anderem durch den großen Konkurrenzkampf auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, den finanziellen Nöten von Kommunen sowie den hohen Zuwanderungszahlen bei steigender Ausländerfeindlichkeit. Entsprechend wurden Aussiedler in der Masse der Zuwanderer kaum mehr als „Deutsche“ wahrgenommen (ebd.: 110). Gemäß wissenschaftlicher Erkenntnisse begünstigten letztlich insbesondere kulturelle Differenzen und sprachliche Barrieren zwischen Aussiedlern und Aufnahmegesellschaft soziale Isolation und die Herauentwicklung einer segregierten, benachteiligten Bevölkerungsgruppe – also ähnlich zu anderen Migrantengruppen (RABKOV 2006: 323). Die Perspektiven für jugendliche Aussiedler schienen noch schlechter zu sein als dies bei der Elterngeneration der Fall war. Neben den bereits genannten Barrieren kamen bei den jungen Menschen aufgrund ihrer meist unfreiwilligen Begleitung der Eltern nach Deutschland auch noch erhebliche Defizite in ihrer Integrationsbereitschaft dazu (ebd.: 323).

Im Jahr 1992 nahm die Bundesrepublik außerdem ca. 400.000 Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien auf, welche größtenteils temporär bei Freunden und Verwandten unterkamen und nach dem Ende der Konflikte nahezu vollständig wieder in ihre Heimat zurückkehren sollten. Folglich waren vor allem in größeren Städten Tendenzen einer räumlichen Konzentration von Migranten zu registrieren (GANS/SCHLÖMER 2014: 141f.). Damit einhergehend hatten die Themen Asylgewährung und insbesondere die Fragen nach fluchtwürdigen Motiven in Politik und Gesellschaft wieder Hochkonjunktur (GANS/SCHLÖMER 2014: 141; SEIFERT 2012).

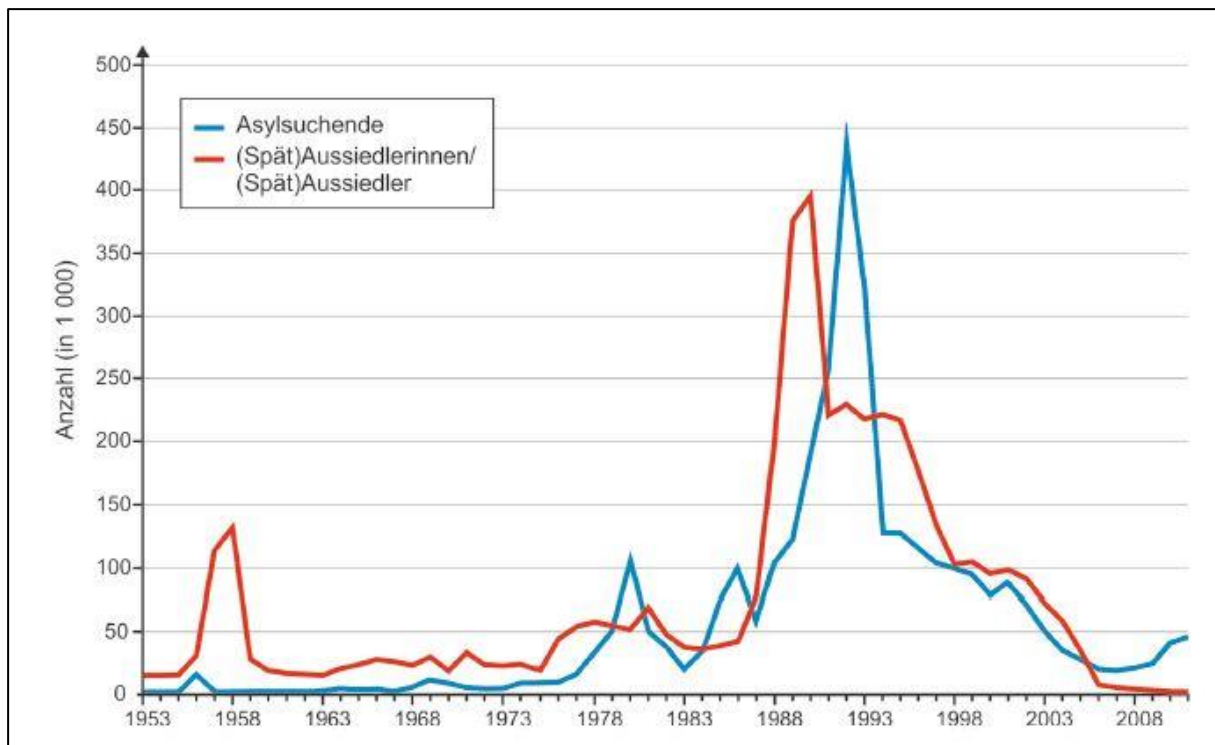


Abbildung 17: Zuwanderungsentwicklung von Asylsuchenden und (Spät-)Aussiedlern zwischen 1953 und 2011 in Deutschland

Quelle: GANS/SCHLÖMER 2014: 140

Insbesondere die CDU/CSU argumentierte zur Zeit des Wahlkampfes, dass Zuwanderung ausschließlich mittels Anpassungen des Grundgesetzes zur Asylgewährung vermindert, zumindest aber gesteuert werden könnte. Dabei stützte sich die Union auf die pauschale Klassifizierung von Asylsuchenden als größtenteils nicht schutzberechtigte Zuwanderer, die lediglich vom deutschen Sozialsystem profitieren wollten (HERBERT 2003: 299; HOESCH 2018: 250f.). Unter dem Druck des drohenden Verlusts von Wählerstimmen folgten schließlich FDP und SPD diesem Vorschlag der Gesetzesänderung. „Damit war die – in der CDU keineswegs unumstrittene – Strategie erfolgreich. Der Preis für diesen Erfolg war eine ‚von oben‘ entfesselte Ausländerfeindlichkeit, die bald eine Eigendynamik entwickelte und sich kaum mehr einfangen ließ“ (HOESCH 2018: 252). Im Jahr 1991 trat das „Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (AuslG)“ in Kraft. Es beinhaltete allgemeine rechtliche Verbesserungen von Zuwanderern oder auch die Gewährung zusätzlicher Optionen bei Einbürgerungsvorhaben (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a; HOESCH 2018: 244).

Während deutschstämmige Aussiedler im Gegensatz zu Asylbewerbern seitens der Regierung als weitgehend erwünschte Zuwanderungsgruppe entsprechend privilegierter behandelt wurden, offenbarten sich in der Bevölkerung diesen gegenüber vermehrt abwehrende Positionierungen. So verringerte sich das Niveau an Offenheit und Akzeptanz in der Aufnahmegesellschaft mit der permanent steigenden Zahl neu eintreffender Personen (HOESCH 2018: 247f.). Politische Akteure reagierten auf diesen Umstand und beschlossen im Jahr 1992 den sogenannten „Asylkompromiss“, der das Recht auf Asyl stark einschränkte (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a; SEIFERT 2012). So sollten politisch Verfolgte nicht mehr pauschal als

solche behandelt werden. In diesem Rahmen wurde Artikel 16 des Grundgesetzes, nach welchem ein politisch Verfolgter einen uneingeschränkten Anspruch auf Asyl hatte, mit Hinzufügen des Artikels 16a erheblich aufgeweicht. Der Erfolg eines Asylantrags hing nunmehr von folgenden, neu eingeführte Kategorien ab (BEER 2016; DIVEN/IMMERFALL 2018: 197; HOESCH 2018: 257f.; SEIFERT 2012):

- **Sicherer Drittstaat**

Als sichere Drittstaaten wurden alle Nachbarländer Deutschlands klassifiziert. Personen aus diesen Ländern waren nach der neuen gesetzlichen Regelung nicht mehr für Asylgesuche in Deutschland berechtigt, obgleich die Genfer Flüchtlingskonvention und die Europäische Menschenrechtskonvention nach wie vor Gültigkeit besaßen.

- **Sicherer Herkunftsstaat**

Hierunter fielen alle Länder, in denen die Existenz einer politischen Verfolgung nicht nachgewiesen werden konnte. Die Klassifikation als „sicher“ basierte auf regelmäßig aktualisierten Einschätzungen des Auswärtigen Amts.

- **Flughafenregelung**

Diese Regelung galt für Asylsuchende „aus sicheren Herkunftsländern und für solche ohne Ausweise, die über einen Flughafen einreisen und bei der Grenzbehörde um Asyl bitten“ (HOESCH 2018: 258). Die Maßnahme zielte darauf ab, auch Transitzone bestmöglich mit der nationalen Migrationssteuerung abzudecken.

Da Deutschland gemäß diesen Kategorien nunmehr ausschließlich von sicheren Drittstaaten umgeben war, schien der Erfolg eines Asylantrags oder gar die Möglichkeit der Antragstellung nahezu unmöglich. Dies äußerte sich wiederum anhand einer geringen Anerkennungsquote von 3 bis 7 % aller Erstanträge sowie im Hinblick auf die deutlichen Rückgänge der Asylantragszahlen (SEIFERT 2012). Im Jahr 1998 lag die Zahl der Anträge bei rund 138.000 (STATISTA 2020a). Ergänzend trat im Jahr 1993 das Asylbewerberleistungsgesetz in Kraft, welches staatliche Leistungen an Asylsuchende erheblich vermindern sollte. Es beinhaltete außerdem Regelungen zur Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder zur Gewährung von Sach- statt Geldleistungen (BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ UND VERBRAUCHERSCHUTZ 1993; SEIFERT 2012). Darüber hinaus wurde eine Obergrenze für die Aufnahme von Aussiedlern auf 200.000 Personen pro Jahr eingeführt (HOESCH 2018: 258).

Neben diesen politischen Entwicklungen gilt es außerdem zu berücksichtigen, dass sich in dieser Zeit mehr und mehr Institutionen der Migrationsforschung herausentwickelten, welche zunehmend politische Beratungstätigkeiten ausübten und sich als Expertengremium im gesellschaftlichen Diskurs zu etablieren versuchten. Ihr Ziel war es unter anderem, den hochemotionalen Debatten in Politik und Gesellschaft ein realistisches, objektives und auf Daten basierendes Bild des Zuwanderungs- und Integrationsgeschehens in Deutschland entgegenzusetzen. Schließlich publizierten im Jahr 1994 60 Wissenschaftler das „Manifest der 60“, in welchem

die damalige Migrationspolitik der Regierung konstruktiv kritisiert und sich für eine problemlösungsorientierte Vorgehensweise abseits machtpolitischer Interessen ausgesprochen wurde (BADE ET AL. 1994; HOESCH 2018: 255f.).

4.3.1. Gesellschaftlicher Rahmen

„Sollte man die 1990er Jahre in einem einzigen Schlagwort und einem einzigen Bild zusammenfassen, so wären ‚Asylhysterie‘ und das Bild der johlenden, Beifall klatschenden Menge am Rande der Rostocker Pogrom-Nächte [...] am aussagekräftigsten“ (HOESCH 2018: 248).

In den 1990er Jahren wurde kaum mehr über Gastarbeiter gesprochen. Stattdessen fokussierte sich der gesellschaftliche Diskurs zunehmend auf die Gewährung von Asyl und den richtigen Umgang mit den (Spät-)Aussiedlern. Dieser Trend wurde von einem äußerst kritischen „das Boot ist voll“-Echo in Politik und Medien begleitet (MEIER-BRAUN 2002: 71f.; SEIFERT 2012). Damit ging eine zunehmend fremdenfeindlicher werdende, aufgeheizte Stimmung in der Gesellschaft einher, die bald in beispiellosen Übergriffen auf ausländische Mitbürger, Migranten und Asylbewerber ausufernte (SEIFERT 2012). Anders als in den 1980ern, als fremdenfeindliche Gewalttaten noch Einzelfälle ausmachten, steigerten sich diese Übergriffe in kürzester Zeit hin zu Pogromen (HERBERT 2003: 315; HOESCH 2018: 253). „1991 wurden in Hoyerswerda Asylsuchende aus ihren Unterkünften vertrieben und mit Steinen beworfen. Im gleichen Jahr wurden in Hünxe zwei Flüchtlingskinder bei einem Brandanschlag schwer verletzt. 1992 wurden in Rostock unter öffentlichen Beifallsbekundungen die Unterkünfte von Asylbewerbern mehrere Tage belagert und schließlich in Brand gesetzt. In Mölln (1992) und Solingen (1993) wurden Brandanschläge auf bereits lange in Deutschland lebende türkische Familien verübt, die in den Flammen starben oder schwerverletzt überlebten“ (SEIFERT 2012). Die Regierung schien mit der Situation überfordert und blieb weitgehend untätig. Weiter verweist HERBERT auf wenig deeskalierende Aussagen, wie vom damaligen CDU-Politiker Heckelmann, der die Eskalation in Rostock nicht als rassistisch begründet sah, sondern vielmehr den „vollauf berechtigte[n] Unmut über den Massenmissbrauch des Asylrechts“ hervorhob (2003: 315).

Im gesamten Bundesgebiet verzeichnete das Bundesinnenministerium im Jahr 1991 über 2.300 gewaltsame Übergriffe gegen Ausländer (MEIER-BRAUN 2002: 85). Insbesondere aber die Phänomene in Rostock-Lichtenhagen waren Ergebnis eines sukzessiven Aufbaus xenophober Einflüsse innerhalb des öffentlichen Diskurses. Neben der sich gegenseitig verstärkenden Spirale der sprachlichen Verrohung zwischen Politik und Zivilgesellschaft standen ebenso seriöse Massenmedien in der Verantwortung (HOESCH 2018: 248f.). „Emblematisch für die Zeit war die ‚Das Boot ist voll‘-Metapher. [...] Derart legitimiert fand sich der Ausdruck – gepaart mit bereits bekannten Metaphern des unkontrollierten Andrangs wie ‚Flut‘, ‚Sturm‘, ‚Massen‘, ‚Dammbruch‘, ‚Springflut‘ – in unzähligen Medienberichten. [...] Auch der abwertend gemeinte Begriff ‚Asylant‘ wurde durch die stete Verwendung durch die Medien in der Alltagssprache etabliert [...]“ (ebd.: 249f.). Diese Entwicklungen ließen ausländische Bürger natürlich

nicht unberührt. Laut einer Umfrage im Jahr 1993 fühlten sich rund 65 % der Türken in Deutschland von fremdenfeindlichen Übergriffen bedroht (MEIER-BRAUN 2002: 85).

Wie komplex und teilweise festgefahren die Verhältnisse zwischen Einheimischen und Migranten tatsächlich waren, verdeutlichten weitere Studienergebnisse aus dem Jahr 1992. Demgemäß bezog ein Teil der deutschen Bevölkerung gegenüber den oftmals pauschal als einheitliche Gruppe zusammengefassten „Ausländern“ (also ausländische Mitbürger, Asylbewerber, Aussiedler, etc.) eine deutlich ablehnende Position. Parallel dazu versuchten ausländische Mitbürger (z. B. ehemalige Gastarbeiter) in Aussiedlern und Asylbewerbern Sündenböcke für ihre teils problematischen Lebenslagen zu finden. Gerade die privilegierte Behandlung von Aussiedlern seitens Politikern erschien vor allem Gastarbeiterfamilien, die bereits seit mehreren Jahrzehnten in Deutschland lebten, im Vergleich zu ihren eigenen Erfahrungen als äußerst ungerecht und nicht nachvollziehbar. Aussiedler wiederum wurden oftmals von nicht erfüllbaren Vorstellungen von einer nicht nur rechtlichen, sondern auch strukturellen und sozialen Gleichbehandlung seitens der Aufnahmegesellschaft enttäuscht. Teile der deutschen Bevölkerung erachteten die steigenden Zuwanderungszahlen der Aussiedler letztlich als viel zu hoch (ebd.: 79f.). Obwohl Aussiedler die deutsche Staatsangehörigkeit sowie Zugang zu Sprachkursen und Sozialleistungen erhielten und über ein vergleichsweise hohes Bildungsniveau verfügten, wurden sie ähnlich wie andere Migranten auf vielfältige Weise von der Aufnahmegesellschaft diskriminiert und ausgeschlossen. Folglich pflegten sie nahezu ausschließlich Kontakte zur eigenen Community und waren überdurchschnittlich stark auf Sozialhilfe angewiesen. In der Mehrheitsgesellschaft wurden sie trotz ihrer deutschen Staatsangehörigkeit oftmals schlicht als „Russen“ bezeichnet. Politische Akteure ignorierten diese „Aussiedlerprobleme“ allerdings weitgehend (ebd.: 82f.).

Einer Untersuchung von WITTICH zufolge unterschied sich die Positionierung der deutschen Bevölkerung gegenüber Migranten je nach deren Herkunftsländern, Religionszugehörigkeit und Aufenthaltsstatus. Wie in Abbildung 18 dargestellt, waren im Jahr 1996 insbesondere Türken und Asylbewerber unerwünscht (2004: 131).

	West	Ost
Italiener		
als Nachbar unangenehm	2,3	7,1
Einheirat in Familie unangenehm	8,7	17,8
starke Unterschiede im Lebensstil gegen Rechtsgleichstellung	9,0	14,4
	15,1	17,8
Aussiedler		
als Nachbar unangenehm	6,8	9,4
Einheirat in Familie unangenehm	13,3	18,2
starke Unterschiede im Lebensstil gegen Rechtsgleichstellung	21,4	29,9
	13,4	16,3
Asylbewerber		
als Nachbar unangenehm	30,5	31,4
Einheirat in Familie unangenehm	44,9	42,8
starke Unterschiede im Lebensstil gegen Rechtsgleichstellung	66,2	61,4
	51,0	42,8
Türke		
als Nachbar unangenehm	16,5	27,4
Einheirat in Familie unangenehm	36,2	42,0
starke Unterschiede im Lebensstil gegen Rechtsgleichstellung	43,6	43,2
	51,0	42,8
Jude		
als Nachbar unangenehm	5,5	8,1
Einheirat in Familie unangenehm	16,6	19,4
starke Unterschiede im Lebensstil gegen Rechtsgleichstellung	10,9	8,8
	13,2	12,3

Quelle: Allbus 1996,
Skalenwerte 1 »Stimme voll zu« ... 7 »Stimme gar nicht zu«, Skalenwerte 1 + 2.

Abbildung 18: Ablehnung von Fremden in Deutschland im Jahr 1996 in Prozent

Quelle: WITTICH 2004: 130

An dieser Stelle sei jedoch darauf verwiesen, dass die erwähnten, fremdenfeindlichen Phänomene nicht die Einstellung der gesamten Gesellschaft widerspiegeln. Die teilweise eskalierenden Übergriffe führten nämlich auch dazu, dass sich in Zivilgesellschaft und Politik durchaus Strömungen und Protestbewegungen gegen Fremdenfeindlichkeit herausbildeten (HERBERT 2003: 317; HOESCH 2018: 255; MEIER-BRAUN 2002: 85). Weiter verwiesen Umfragen darauf, dass weite Teile der Bevölkerung es begrüßen, wenn die deutsche Integrationspolitik weiterentwickelt und funktionieren würde. Sogar die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft für ausländische Mitbürger wurde von rund 60 % der Befragten befürwortet (MEIER-BRAUN 2002: 86). Weiter würden lediglich 15 % die Aufnahme von Asylsuchenden grundsätzlich verweigern. Insgesamt zeigten sich rund 50 % der Westdeutschen und 60 % der Ostdeutschen unzufrieden mit der zu dieser Zeit praktizierten Politik (HOESCH 2018: 255). WITTICH führte darauf aufbauend eine weitere Untersuchung durch und konnte für das Jahr 1996 ableiten, dass nur ein relativ kleiner Anteil der deutschen Bevölkerung Migranten und ausländische Mitbürger überhaupt nicht ablehnte. Über die Hälfte hatte dagegen Vorbehalte und distanzierte sich von

diesen (2004: 133). Trotz der gegen Ende der 1990er Jahre deutlich gesunkenen Zuwanderungszahlen konnte bis ins Jahr 2000 ein Anstieg rechtsextremer, fremdenfeindlicher und antisemitischer Straftaten um 58 % (insgesamt 16.000) gegenüber dem Vorjahr registriert werden. Nachdem der Verfassungsschutz im Jahr 1999 über steigende Mitgliederzahlen in rechtsextremen Gruppierungen berichtete, rief die Bundesregierung schließlich ein deutschlandweites „Bündnis für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ ins Leben, welches von Kirchen, zivilgesellschaftlichen Initiativen und anderen Institutionen getragen wurde (MEIER-BRAUN 2002: 100f.).

4.3.2. Situation in Weiden

Das Camp Pitman wurde von 1959 bis zum Abzug der amerikanischen Truppen am 31. März 1989 zur Stationierung von US-Soldaten zur Verfügung gestellt, welche monatlich aus den bayerischen Garnisonen nach Weiden kamen. Ein halbes Jahr nach dem Abzug diente es als offizielle Aufnahmestelle für den Regierungsbezirk der Oberpfalz. Im Jahr 1990 wurden dort innerhalb von nur sechs Monaten rund 50.000 DDR-Übersiedler registriert und nach einem maximal fünftägigen Aufenthalt auf andere Aufnahmelager in der Oberpfalz weiterverteilt (NT20052, NT20094, NT20095). Parallel dazu wurde in der Ostmark-Kaserne eine Erstaufnahme zur Verteilung von Asylbewerbern eingerichtet (NT20092, NT20095). Die temporäre Einquartierung der Übersiedler verlief jedoch keineswegs reibungslos. Den damaligen Zeitungsberichten zufolge stellte vor allem die Ankunft von Migranten aus dem damaligen „Zuchthaus“ in Bautzen eine kritische Phase dar. „Waren vorher die Leute anständig und diszipliniert, kam es nun zu Diebstählen, Schlägereien und Trunkenheitsdelikten [...]. Zurück blieben rund 30 000 Mark Schaden“ (NT20053).

Auch die stark ansteigenden Zahlen an Asylbewerbern hatten Konsequenzen für die Stadt Weiden, die zur Unterbringung der Fluchtmigranten in die Pflicht genommen wurde. Während im Jahr 1992 insbesondere Schutzsuchende aus Bosnien-Herzegowina im Camp Pitman aufgenommen wurden, waren es im Jahr 1999 vorwiegend Menschen aus dem Kosovo. Später fanden neben Spätaussiedlern aus GUS-Staaten unter anderem jüdische Kontingentflüchtlinge aus Russland Unterschlupf im Camp Pitman (NT20052). In der Gesamtschau war im betrachteten Zeitraum mit rund 200 Personen die bis dahin höchste Anzahl untergebrachter Asylsuchender in Weiden zu verzeichnen. Die vormalige Asylbewerberunterkunft, das AWO-Mädchenwohnheim, wurde im Jahr 1992 abgerissen. Neben der neuen Gemeinschaftsunterkunft im Camp Pitman entstanden noch weitere kleinere dezentrale Einrichtungen im Stadtgebiet. Einzelne Bemühungen zur Umnutzung leerstehender Gebäude für die weitere Einquartierung von Schutzsuchenden seitens der Regierung mussten aufgrund von Anwohnerprotesten aufgegeben werden (NT20054). „Wann immer die Eröffnung eines Asylbewerberheimes angekündigt wurde, ließ der Protest nicht lange auf sich warten. Bürger ‚angesehener Wohngebiete‘ fürchteten um Kinder, Frauen und ihre ‚Wohnqualität‘. Zu Spitzenzeiten Mitte der 90er Jahre brachte die Regierung in der Oberpfalz 7200 Asylbewerber unter – das barg jede Menge Zündstoff“ (NT20054). Auch seitens der einquartierten Asylbewerber regte sich vereinzelter Widerstand

gegen die Unterbringungsbedingungen. Aufgrund von Nahrungskonserven, für die nicht garantiert werden konnte, dass sie kein Schweinefleisch beinhalteten, traten beispielsweise Geflüchtete aus dem Kosovo während ihres Aufenthalts im Camp Pitman im Jahr 1999 in einen religiösen Hungerstreik (NT20052).

Jedoch muss an dieser Stelle auch festgehalten werden, dass nach ersten Annäherungen zwischen Bevölkerung und (Flucht-)Migranten gesellschaftliche Öffnungstendenzen zu verzeichnen waren. So verwies die Regierung der Oberpfalz darauf, dass sich in Kommunen, in denen der anfängliche Protest gegen die Unterbringung von Asylbewerbern besonders groß war, in kürzester Zeit eine gewisse Mentalitätswende vollzog. „Da war ein Afrikaner plötzlich das Aushängeschild der Feuerwehr. Die Fußballmannschaft stieg nach der Verstärkung durch Asylbewerber in die nächste Liga auf“ (NT20054). Neben Protesten und Widerständen in der Lokalbevölkerung erhielten die in Weiden untergebrachten Migranten ebenso auf vielfältige Art und Weise Hilfe. Zu nennen sind die Bundeswehr, der Bundesgrenzschutz oder das Bayerische Rote Kreuz sowie zivilgesellschaftliche Akteure, die unter anderem Spielzeug, Kleidungsstücke und Geld spendeten (NT20053, NT20094, NT20095).

4.3.3. Governance-Analyse

4.3.3.1. Akteure und Akteurskonstellationen

Die Dynamiken des Zuwanderungsgeschehens führten im betrachteten Zeitraum dazu, dass neue Akteure relevant für den politischen Gestaltungsprozess wurden. Neben Schutzsuchenden aus Afrika und Asien, war ein enormer zahlenmäßiger Anstieg an Aussiedlern aus Osteuropa, jüdischen Kontingentsflüchtlingen aus Russland und Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem damaligen Jugoslawien zu verzeichnen. Wie in Abbildung 19 ersichtlich wird, war ein deutlicher Sprung der Aussiedlerzahlen ab dem Jahr 1988 erkennbar, die sich binnen vier Jahren nahezu verzehnfachten.

Jahr	1986	1987	1988	1989	1990
Asylbewerber	99.650	57.379	103.076	121.318	193.063
Aussiedler (Spätaussiedler)	42.788	78.523	202.673	377.055	397.073

Abbildung 19: Entwicklung der Zuwanderung von Asylbewerbern und Aussiedlern in der BRD von 1986 bis 1990

Quelle: LEE 2012: 95

Ähnlich dem vorher analysierten Zeitraum waren wiederum politische und zivilgesellschaftliche Akteure zentral bei der Etablierung eines öffentlichen Diskurses und der damit einhergehenden gesellschaftlich wahrgenommenen Positionierung gegenüber Ausländern. Diesmal

rückten vor allem solche Akteure in den Vordergrund, die sich durch fremdenfeindliche Übergriffe oder ausländerfeindliche Aktionen öffentlichkeitswirksam hervortaten. Die Vorgehensweise und teil hoch emotionale Rhetorik von Politikern, aber auch von Medien ließen in der Gesamtheit den Eindruck eines ausländerfeindlichen Grundkonsenses in weiten Teilen der Gesellschaft entstehen. Gleichwohl muss aber betont werden, dass eine pauschale Verallgemeinerung und flächendeckende Übertragung auf die Gesamtheit der Mehrheitsgesellschaft ebenso wenig realistisch waren. Trotz der omnipräsenten, diskursiv dominierenden „Asylhysterie“ muss auch mit Verweis auf weitere damalige Studien und Meinungsumfragen festgehalten werden, dass der Großteil der deutschen Zivilgesellschaft nicht fremdenfeindlich gesinnt war – zumindest aber keine radikalen Denk- und Verhaltensmuster an den Tag legte. Dies zeigte sich an bundesweiten Solidaritäts- und Protestbewegungen sowie konkret anhand des Beispiels der Stadt Weiden, wo vor allem seitens des AK Asyl erste, vorwiegend zivilgesellschaftlich initiierte Hilfsstrukturen für Asylbewerber entstanden. Um einer weiteren Verrohung des gesellschaftlichen Diskurses vorzubeugen, fügte sich außerdem die Wissenschaft als neuer Akteur zur Problemlösung in den Themenkomplex von Migration und Integration ein. Dies sollte eine Versachlichung der teils hochemotionalen Debatten bezwecken. Gerade im Hinblick auf ihre Beratungsfunktion in politischen Entscheidungsprozessen sowie auf deren Informations- und Sensibilisierungsfunktion gegenüber der Zivilgesellschaft kann diese Ergänzung der bisherigen Akteursarrangements als tiefgreifende Neuerung verstanden werden.

Mit Blick auf die supranationale Ebene kann anhand der Erweiterung des Schengen-Raums und der Gründung der EU sowie ihrer zunehmenden Institutionalisierung eine weitere Dynamik in den bestehenden Akteurskonstellationen festgestellt werden. Wenngleich die europäische Ebene im betrachteten Zeitraum noch als vergleichsweise wenig relevant scheint, so zeugen erste Kooperations- und Harmonisierungsbestrebungen, aber auch die Legitimierung von EU-Institutionen zum Eingriff in die Politik der Länder von der steigenden Bedeutung supranational tätiger Akteure.

4.3.3.2. Mehr-Ebenen-System

Ein Meilenstein für die europäische Asylpolitik war der Maastrichter Vertrag, der zugleich die Gründung der Europäischen Union besiegelte. Der Vertragsschluss sollte ein Verständnis von einer gemeinsamen EU-Politik in den Vordergrund rücken, welches nicht ausschließlich auf wirtschaftlichen Interessen, sondern auf einer Wertegemeinschaft beruht. Der institutionelle Aufbau der gegründeten Union stützte sich auf die drei Säulen „Europäische Gemeinschaften“ (z. B. Wirtschaftsunion, Sozial- und Strukturpolitik), „Außen- und Sicherheitspolitik“ (z. B. Menschenrechte, Hilfe für Drittstaaten) und „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“ (z. B. Einwanderungs- und Asylpolitik) Die Kompetenzen in den einzelnen Bereichen unterstanden weiterhin der Souveränität der Mitgliedstaaten. Der Einfluss der EU war damit noch weitgehend gering. Insbesondere bei der dritten Säule gab es nahezu ausschließlich intergouvernementale Abstimmungen zwischen einzelnen Staaten (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG o. J. a; MÜLLER-GRAFF 2012: 104; SKOLOSKA 2019). Aus dem Einstimmigkeitsprinzip resultierte zudem, dass Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene langwierig waren und oftmals

keinen gemeinsamen Konsens erzielen konnten. Insgesamt war in der EU eine Tendenz hin zur Öffnung europäischer Binnengrenzen bei gleichzeitiger Verstärkung von Kontrollen an den EU-Außengrenzen zu beobachten (MÜLLER 2010: 84ff.).

War der Vertrag von Maastricht vor allem symbolisch von großer Bedeutung, wurden konkretere Regelungen mit dem Vertrag von Amsterdam im Jahr 1997 eingeführt. Als dort deklariertes „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sollte in der Europäischen Union die gemeinsame Zusammenarbeit im Bereich der Migrationspolitik und des Grenzschutzes vorangetrieben werden. Hierzu erfolgten unter anderem die gesetzliche Einbindung des Schengener Abkommens sowie die Überführung des Bereichs Asylpolitik von der dritten in die erste Säule der EU, was eine Eingliederung in den supranationalen Verantwortungsbereich bedeutete (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG o. J. b; FRENZ 2012: 701). Außerdem wurde ein Fünfjahresprogramm festgelegt, wonach gemeinsame Mindeststandards bei der Aufnahme von Asylbewerbern und deren Anerkennung etabliert werden sollten. Die EU-Institutionen hatten von nun an zwar weiterhin überschaubare, aber dennoch grundsätzlich verbesserte Möglichkeiten, in die Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Asylpolitik, beispielsweise über den Europäischen Gerichtshof, einzugreifen (HAASE/JUGL 2007; HEESSEN 2015: 78; JAHN ET AL. 2006: 7; MONAR 2009: 768). Von integrationspolitischer Relevanz waren darüber hinaus die im Amsterdamer Vertrag verabschiedeten Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung (GÖBEL 2019: 19).

Mit der zunehmenden Institutionalisierung und Harmonisierung der europäischen Migrationspolitik wurden die einzelnen Mitgliedsstaaten verstärkt in diese supranationalen Strukturen eingebettet. Konkrete Auswirkungen offenbarten sich unter anderem im besonders für Deutschland wichtigen Dubliner Übereinkommen, nach welchem die Verantwortung zur Bearbeitung eines Asylantrags an südliche EU-Staaten übertragen wurde. Fluchtmigranten sollten damit nicht mehr befugt sein, in mehreren Ländern einen Antrag auf Asyl zu stellen (TSIANOS 2015:192f.). Entsprechend konnten diese faktisch nicht mehr auf legalem Weg nach Deutschland gelangen. In der Gesamtschau wurde die Basis und der Grundkonsens für eine Strategie geschaffen, die auf Zuwanderungsbeschränkungen von unerwünschten Drittstaatenangehörigen setzte (FRENZ 2012: 702ff.). Dennoch gilt es festzuhalten, dass nicht zuletzt aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips im Bereich der Migrations- und Asylpolitik keine rechtlich verbindlichen Regelungen für die EU-Länder verabschiedet werden konnten. Ebenso oblag die Ausgestaltung der nationalen Integrationspolitik ausschließlich den Mitgliedsstaaten (TEKIN 2017: 269).

Auf nationaler Ebene waren im deutschen, föderalen Mehr-Ebenen-System vielfältige Wechselwirkungen zwischen Politik, Administration und Zivilgesellschaft festzustellen. Als informeller Rückkopplungsprozess zwischen und gleichsam innerhalb der einzelnen administrativen Ebenen lässt sich eine Spirale der diskursiven Verrohung erkennen, die, wie bereits dargelegt, mit dem Schlagwort der „Asylhysterie“ betitelt werden kann. Die von HOESCH identifizierte „‘von oben‘ entfesselte Ausländerfeindlichkeit“ (2018: 252) hebt diese ebenenübergreifende Wechselwirkung deutlich hervor und betont die hieraus oftmals folgende Legitimierung fremdenfeindlicher Parolen sowie Übergriffe, die sich letztlich zu Pogromen steigerten. Ebenenübergreifende Rückkopplungen offenbarten sich schließlich auch anhand der Verschärfung der Asyldebatte und restriktiven Steuerungsmaßnahmen in der Migrations- und Integrationspolitik.

Informelle Dynamiken zogen also formelle Beschlüsse und Gesetzeserlasse nach sich. Insgesamt sanken in der Folge bundesweit die Asylbewerberzahlen, was sich wiederum auf lokaler Ebene äußerte.

Abseits von gesetzlichen Änderungen können auch konkrete direkte Eingriffe von administrativ übergeordneten Institutionen auf nachgelagerte Verwaltungseinheiten identifiziert werden. Die Verteilungs- und Unterbringungspraxis von Asylbewerbern seitens Bund und Länder legen diese hierarchischen Strukturen offen. Jedoch zeigte sich auch, dass top-down Verordnungen nicht als universal anwendbare Instrumente zum Einsatz kamen. Dahingehend sei auf die Bemühungen der Regierung der Oberpfalz verwiesen, die darauf abzielten, Asylbewerber im Weidener Stadtgebiet unterzubringen. Während das Camp Pitman und das Kasernengelände als zentrale Unterkunft und Registrierungsstelle genutzt werden mussten, waren Versuche, Migranten dezentral auf leerstehende Wohnungen zu verteilen, weit weniger erfolgreich. Hierbei nämlich konnte die Entscheidung nicht ausschließlich auf hierarchischer Basis gefällt werden. Stattdessen war die Regierung auf die Bereitschaft von lokaler Politik und Gesellschaft angewiesen.

Als wichtige Neuerung in der deutschen Integrationspolitik kann schließlich das im Jahr 1999 erstmals angebotene staatliche Förderprogramm „Soziale Stadt“ betrachtet werden. Ziel des Programms war (und ist) es, durch finanzielle Unterstützung lokaler Initiativen und Akteure sozial benachteiligte Stadtgebiete aufzuwerten. Insgesamt sollten gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten und auf lange Sicht Integrationschancen der dortigen Wohnbevölkerung verbessert werden (BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND HEIMAT O. J.). Dieses Programm ist damit als ebenenübergreifende Maßnahme zu charakterisieren, welche die Bedeutung der Kommunen für die tatsächliche Integrationsarbeit hervorheben und diese für die Erarbeitung entsprechender Maßnahmen seitens des Staates finanziell unterstützen soll.

4.3.3.3. Verfügungsrechte und Strukturen

Die Kategorie „Verfügungsrechte und Strukturen“ kann im betrachteten Zeitraum zunächst separat mit Blick auf die rahmengebende Migrationspolitik der EU und anschließend für das Geschehen in Deutschland analysiert werden. Während die Europäische Union die Ausgestaltung der Integrationspolitik nahezu vollständig ihren Mitgliedsstaaten überließ, war im Bereich Migrationspolitik ein zunehmender Institutionalisierungs- und Harmonisierungsprozess festzustellen. Mittels einer Kombination aus Abkommen, Richtlinien und verbindlichen Festlegungen konnte nicht nur die Freizügigkeit für EU-Bürger weiter verbessert, sondern auch neue Verpflichtungen für die Mitgliedsstaaten erzielt werden. So galt es, die Verteilung von Asylbewerbern auf die einzelnen EU-Ländern neu auszubalancieren und gleichzeitig die EU-Außengrenzen besser vor Zuwanderung aus Drittstaaten zu schützen. Maßnahmen zur Steuerung von Migration basierten damit auf formellen Verfügungsrechten im Sinne gesetzlicher Abkommen zwischen den beteiligten EU-Staaten. Rechte und Kompetenzen der Nationalstaaten wurden damit auf EU-Ebene festgelegt und formell institutionalisiert. Die informelle Strukturierung von Verfügungsrechten erschloss sich dagegen aus dem Selbstverständnis einer Werteunion sowie mit

Blick auf die Gewährleistung von Freizügigkeit für EU-Bürger bei gleichzeitigem „Schutz“ vor Drittstaatenangehörigen. Privilegien sollten damit an den Außengrenzen der EU enden. Entsprechend gestaltete sich auch symbolisch die Verteilung von Verfügungsrechten innerhalb eines administrativ festgelegten Raumes. Hieraus resultierte wiederum die Legitimation für restriktives politisches Handeln gegenüber unerwünschten Personen. Während EU-Bürger von Freizügigkeit profitierten und mit steigender Zahl der EU-Mitgliedsstaaten ihre Verfügungsrechte dahingehend sogar verbessert wurden, büßten Drittstaatenangehörige an derartigen Rechten ein. Gerade unerwünschte Migranten (also vorwiegend Asylbewerber) waren kaum mehr in der Lage, auf legalem Weg in die EU oder gar nach Deutschland zu gelangen.

In Deutschland selbst erfolgte mit Inkrafttreten des „Asylkompromisses“ eine tiefgreifende Neustrukturierung von Verfügungsrechten, die vordergründig Asylbewerber bzw. Geflüchtete aus Drittstaaten betrafen. Fluchtmigranten verloren vor allem in Hinblick darauf Verfügungsrechte, dass politisch Verfolgte nicht mehr pauschal als solche erfasst wurden und etwaige Rechte oder humanitäre Gebote einer gewissen Willkür, zumindest aber dem Wohlwollen der Regierung und ihren im Asylverfahren beteiligten Behörden unterlagen. Darüber hinaus existierte in Deutschland noch immer keine allgemeingültige Definition des Flüchtlingsbegriffs. Einzig das Ausländergesetz bot eine allgemeine Orientierung zum Umgang mit Migranten und hinsichtlich derer (Verfügungs-)Rechte. Auf Basis des Asylbewerberleistungsgesetzes wurden Verfügungsrechte für Schutzsuchende schließlich durch Sach- statt Geldleistungen und die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften weiter formell verringert und letztlich auf ein Minimum reduziert.

Für die Analyse der Strukturierung von Verfügungsrechten bei der ausländischen Bevölkerung und bei Nicht-Fluchtmigranten muss deren Heterogenität und die gruppenbezogene Behandlung seitens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure berücksichtigt werden. So erfuhren Aussiedler nach wie vor Privilegierungen beim Zugang zu formellen und gleichermaßen informellen Verfügungsrechten (z. B. Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft, Unterstützung im Arbeits- und Bildungsbereich). Nicht-deutschstämmige Fluchtmigranten und bereits in Deutschland sesshaft gewordenen Gastarbeiter mussten auf derartige Sonderbehandlungen dagegen weitgehend verzichten. Hieraus offenbarte sich eine klare politische Differenzierung bei der Akzeptanz verschiedener Ethnien und Statusgruppen. Aber auch für deutschstämmige Migranten – im konkreten Fall die DDR-Übersiedler – sollte der Zugang nach Westdeutschland als Reaktion auf die enorm hohen Zuwanderungsraten erschwert werden. Zu diesem Zweck wurde eine Obergrenze von 200.000 Migranten pro Jahr festgelegt. Dies stellte den bis dato größten Einschnitt bei den Verfügungsrechten deutschstämmiger Migranten dar.

Hinsichtlich der staatlichen bzw. politischen Differenzierung zwischen Migrantengruppen muss an dieser Stelle ebenso berücksichtigt werden, dass Teile der Zivilgesellschaft im Gegensatz dazu keinerlei Unterscheidungen vornahmen. Vielmehr wurden nahezu alle Zuwanderer tendenziell pauschal der Gruppe der „Ausländer“ zugeordnet. Die informellen Verfügungsrechte, bezogen auf gesellschaftliche Akzeptanz und Teilhabe, wurden seitens zivilgesellschaftlicher Akteure damit in weit weniger umfassendem Maße bereitgestellt, als dies bei der staatlich gesteuerten Verteilung formeller Verfügungsrechte der Fall war. Die Integrationspolitik stand demnach der Haltung von Teilen der Zivilgesellschaft entgegen. Diesem Verständnis folgend

überrascht es wenig, dass in den frühen 1990er Jahren vor allem rechtspopulistische, fremdenfeindlich gesinnte Akteure von ihren Verfügungsrechten Gebrauch machten und mittels öffentlicher Proteste, aber auch durch verheerende Anschläge und Übergriffe auf Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund versuchten, diese offenkundige Diskrepanz zu kommunizieren. Ebenso kann hieraus abgeleitet werden, dass derartige Phänomene der Selbstjustiz letztlich Reaktionen auf die wahrgenommene staatliche Handlungsunfähigkeit zur vormals propagierten Begrenzung der Zuwanderung darstellten. Die scheinbare Legitimation zur selbstständigen Aktivierung von Verfügungsrechten basierte überdies auf hochemotional geführten, teils politisch instrumentalisierten Debatten rund um die Gewährung von Asyl.

Ebenso entwickelte sich zivilgesellschaftlicher Widerstand gegen Ausländerfeindlichkeit heraus. So kam es als Reaktion auf die Übergriffe in Hoyerswerda einerseits verstärkt zu offenen Auseinandersetzungen zwischen Links- und Rechtsradikalen, andererseits war eine Zunahme öffentlicher Anti-Rassismus-Demonstrationen wie in Rostock-Lichtenhagen im Jahr 1992 zu vermelden (vgl. dazu PANAYI 1994: 268ff.). Entsprechend kann *die* Zivilgesellschaft mit *ihrem* Diskurs nicht als reibungsfreie, homogene Akteursgruppe verstanden werden. Stattdessen wurde hiermit ein differenziertes Bild an politische Akteure gesendet, welches nicht nur Vorbehalte und unkontrollierte Abwehrreaktionen gegenüber Migranten zeichnete. Darüber hinaus stellten das „Manifest der 60“ sowie die Gründung interdisziplinärer Migrationsforschungsinstitute weitere Aktivierungen formeller und informeller Verfügungsrechte dar. Als informelle Verfügungsrechte sind hierbei vorwiegend Fachkompetenzen und Beratungstätigkeiten zu nennen, die der teilweise realitätsfernen Politisierung des Zuwanderungsgeschehens entgegenstanden.

4.3.3.4. Images

Im Rahmen der als erforderlich betrachteten Unterbindung von teils politisch, teils zivilgesellschaftlich unerwünschter – also vorwiegend keinen offensichtlichen (ökonomischen) Mehrwert für die Aufnahmegesellschaft generierender – Zuwanderung aus Drittstaaten, etablierte sich in der EU das idealisierte Leitbild einer Kontrollierbarkeit von Migration mittels einer Verstärkung der Außengrenzen. Gleichzeitig stand diese Vision dem eigentlichen Selbstverständnis von einer Werteunion und von humanitären Verpflichtungen entgegen. Stattdessen erfolgte eine bewusste oder unbewusste öffentlichkeitswirksame Assoziierung „unerwünschter Migranten“ mit gesellschaftlichen Bedrohungen. Tatsächlich führte die Vorstellung von einer möglichen Zuwanderungskontrolle schließlich dazu, dass die einzelnen EU-Staaten ein gemeinsames Ziel verfolgten und zudem erkannten, dass supranationale Kooperationen weitaus effektiver als nationale Alleingänge waren. Die Etablierung dieser Vorstellung förderte wiederum den Prozess der Vergemeinschaftung der Migrationspolitik. Konsens herrschte vorwiegend im Bereich der inneren Sicherheit und der Abgrenzung gegenüber Personen außerhalb der Union. So wurde die Freizügigkeit der EU-Bürger weiter verbessert, wohingegen vor allem der Zugang derjenigen Drittstaatenangehörigen, denen pauschal kein absehbarer Nutzen für die europäische Gesellschaft unterstellt wurde (also vornehmlich Asylbewerber), erschwert wurde. Diesen sollten sogar nur dann Schutz gewährt werden, wenn eine spätere Rückkehr garantiert werden konnte

(vgl. dazu LEE 2012: 190ff.). Leitprinzipien der europäischen Migrationspolitik basierten gerade im Bereich von Flucht und Asyl also nur bedingt auf einem humanitären Verständnis, wie es beispielsweise in der Genfer Flüchtlingskonvention zur Orientierung statuiert wurde. Hieraus kann außerdem gefolgert werden, dass das Attribut „humanitär“ äußerst differenziert und selektiv Anwendung fand. Am Beispiel der Abschottungspolitik der EU scheint ein humanitärer Umgang vordergründig ein Privileg weißer, christlicher Menschen zu sein, die durch das institutionelle gleichwie symbolische Konstrukt des vereinten Europas räumlich, rechtlich und kulturell zusammengehören. Einhergehend mit der Abgrenzung gegenüber Drittstaaten schließt dieses humanitäre Selbstverständnis zugehörige Personen über formelle wie informelle Institutionen dagegen weitgehend aus.

In Deutschland waren im betrachteten Zeitraum Metaphern wie die „Flut an Migranten“ und das „volle Boot“ im gesellschaftlichen Diskurs omnipräsent. Diese bildliche, dramatisierende Problemdefinition diente mit ihrer ständigen Wiederholung und ihrer stark vereinfachten, einseitigen Veranschaulichung komplexer Sachverhalte zunehmend als Orientierungsrahmen für Wahrnehmung, Bewertung und Handeln seitens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Wenig hilfreich war in diesem Zusammenhang nach wie vor das Fehlen einer allgemeingültigen Definition des Flüchtlingsbegriffs. Dies führte letztlich auch zu divergierenden, konkurrierenden Deutungshoheiten, zu behördlicher Willkür, aber auch zu Polarisierungs- und Instrumentalisierungstendenzen in der Migrations- und Integrationspolitik. Ebenso offenbarten sich tiefgreifende Konflikte bei der Auslegung von Richtlinien zur humanitären (Selbst-)Verpflichtung. Deutlich wird dies an den Anpassungen im deutschen Grundgesetz mit den Beschränkungen für das Asylrecht bei gleichzeitig geltenden Richtlinien der Genfer Flüchtlingskonvention. In der Folge wurden nunmehr auch grundlegende Fluchtgründe und Aufenthaltsmotive infrage gestellt. Überdies stand dem Dementi, ein Einwanderungsland zu sein, und dem propagierten Leitbild von einer effizienten Zuwanderungsbegrenzung ein konträrer Trend im Migrationsgeschehen entgegen. Diese offensichtliche Unvereinbarkeit zwischen politisch kommunizierten *images* und der Realität ließ im Umkehrschluss das Misstrauen in der Gesellschaft gegenüber der Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates massiv ansteigen. Eine ähnliche Diskrepanz zwischen den *images* von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren war bei der Beurteilung, Wahrnehmung und dem entsprechenden Umgang mit Aussiedlern zu erkennen. Während diese in den frühen 1990er Jahren im Gegensatz zu allen anderen Zuwanderergruppen aufgrund des „*ius sanguinis*“-Prinzips unverändert staatliche Privilegien genossen, klassifizierten sie große Teile der Zivilgesellschaft zunehmend als „Russen“ oder „Russlanddeutsche“. Dieser Trend fügte sich nahezu nahtlos in den damaligen Zeitgeist und die sich etablierenden Vorstellungen ein, wonach nicht mehr zwischen Aufenthalts- und Rechtsstatus oder Ethnie von Migranten unterschieden, sondern schematische Abgrenzungen nach Deutschen und Nicht-Deutschen bzw. Fremden vorgenommen wurden.

Abseits derartiger Pauschalisierungen bleibt festzuhalten, dass unter allen Migranten die Statusgruppe der Asylbewerber die geringste Wertschätzung in der deutschen Gesellschaft erfuhr. Der öffentliche Diskurs, der eine Unterwanderung der Sozialsysteme, einen drohenden „Asyltourismus“ und die Angst vor Überfremdung nahezu omnipräsent erscheinen ließ, verfestigte Vorurteile, die im Laufe der Zeit den Nährboden für eine steigende, „von oben entfesselte“ Fremdenfeindlichkeit, für Antisemitismus und Rassismus bereitstellten. Gleichwohl muss aber

auch in diesem Teilkapitel hervorgehoben werden, dass weite Teile der Bevölkerung keineswegs eine stark extremistisch ausgeprägte oder grundsätzlich fremdenfeindliche Gesinnung aufwiesen und somit, wie bereits dargelegt, nicht pauschal auf die *eine* Zivilgesellschaft geschlossen werden kann. So waren innerhalb der Zivilgesellschaft ebenso Konflikte bei der eigentlichen Problemdefinition und der Etablierung von und Orientierung an Leitbildern festzustellen. Phänomene wie die teils erheblichen gewaltsamen Übergriffe und die an manchen Orten feststellbaren Eskalationen hin zu Pogromen waren in der Stadt Weiden in einer derart extremen Form nicht aufzufinden. Eine flächendeckende Übertragung der Auswirkungen der „Asylhysterie“ auf ganz Deutschland scheint damit nicht realistisch zu sein.

Was sich in Weiden allerdings ähnlich kompliziert wie auf Bundesebene gestaltete, waren die Aufnahme und Verteilung von Asylbewerbern sowie der Zuzug von Aus- und Übersiedlern. Hierbei kann auf die zentrale Datenquelle dieser Arbeit, die Weidener Tageszeitung „Der neue Tag“, verwiesen werden. Hinsichtlich des Sprachgebrauchs und den inhaltlichen Schwerpunkten in ihrer Berichterstattung kann für den damaligen Zeitraum durchaus eine zuwanderungs- und asylkritische Haltung unterstellt werden. Die Problemdefinition und die Art und Weise wie diese kommuniziert wurde, fügten sich nahtlos in die polarisierende, aufgeheizte Grundstimmung in Deutschland ein. Hier könnte ein entsprechend negativer Einfluss der Lokalpresse auf die *image*-Bildung in Weiden attestiert werden. So verweisen beispielsweise WAGNER, VAN DICK und ZICK darauf, dass Rassismus und Fremdenfeindlichkeit nicht nur auf Denk- und Handlungsmuster von einzelnen Individuen zurückzuführen sind, sondern im Rahmen sozialer Beeinflussungsprozesse generiert werden und letztlich „Merkmale von Gesellschaften“ darstellen (2000: 17). Aus dieser Betrachtung heraus korrelieren Einstellung und Umgang mit Migranten und ausländischen Mitbürgern stets mit dem medialen *Framing*. Gerade (Massen-)Medien begünstigen somit fremdenfeindliche Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster (ebd.: 17f.). Insbesondere der Begriff „Asylant“, welcher bereits als Teil des Jargons in der damaligen Berichterstattung der Weidener Lokalzeitung identifiziert wurde, stellt gemäß SUMNER ein „soziales Unwerturteil“ („*social censure*“) dar und zielt mit seinem Gebrauch darauf ab, zugehörige Personen zu denunzieren und diskursiv auszugrenzen. „'Social censures' sind ihrem Charakter nach ganz offensichtlich moralisch und politisch. Indem sie Werte und Korrektheit vom Bösen und von Gefahr abgrenzen, sind sie gleichzeitig Rechtfertigungen für repressives Handeln gegenüber dem Missetäter und für Versuche, diesen an den zugrunde gelegten Habitus und an vorherrschende Lebensvorstellungen anzupassen“ (SUMNER 1991: 255, zit. in ALTHOFF 1998: 243). Die begriffliche Verwendung des „Asylanten“ ist trotz der suggerierten vermeintlichen Objektivität demnach ideologisch konnotiert und verfügt über das Potential bestimmte Verhaltensweisen zu mobilisieren sowie diskursiv zu legitimieren. Mit Ausnahme der „Ostblock-Flüchtlinge“ wurde im betrachteten Zeitraum keine weitere Differenzierung zwischen den äußerst heterogenen Asylbewerbern vollzogen (ALTHOFF 1998: 243). „An dieser Ausrichtung des Begriffs der *Asylanten* auf spezifische Gruppen wird die Wirkungsweise der *social censures* deutlich, denn er impliziert eine eindeutige Trennung zwischen unerwünschten Asylbewerbern und erwünschten/anerkannten Flüchtlingen. Die Darstellung der Asylbewerber als Gefahr für die Bundesrepublik erfolgt durch die Kombination des *Asylanten* mit weiteren abwertenden Bezeichnungen, darunter die Metaphorik der Naturkatastrophe und die Überfremdung. Asylbewerber werden so zu einer anonymen Masse, zur kollektiven Bedrohung, zum öffentlichen Feind, dessen Bekämpfung als eine Art Notwehr interpretierbar ist“ (ebd.: 244).

Die wirksame Assoziation von Asylsuchenden als gesellschaftliche Bedrohung ließ sich unter anderem daran erkennen, dass dezentrale Unterbringungsmaßnahmen der Regierung im Stadtgebiet frühzeitig durch Anwohnerproteste zunichte gemacht wurden. Oftmals wurden gerade in angesehenen Wohnvierteln Einschnitte in die Lebensqualität oder gar ein Wertverfall des Quartiers befürchtet. Diesbezügliche *images* sind so zu interpretieren, dass Migration allgemein und im konkreten Fall die Aufnahme von Asylbewerbern in Teilen der (lokalen) Bevölkerung als bedrohlich und unerwünscht erachtet wurden. Gleichzeitig schienen Vorurteile immer dann zu schwinden, wenn direkter Kontakt zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern entstand. Offensichtlich wurde dies am Beispiel der integrationsfördernden Erfolge bei der Einbindung von Migranten in Vereine. Diese Erkenntnis deckt sich unter anderem mit Untersuchungsergebnissen von WAGNER, VAN DICK und ZICK, wonach der gerade für Fremdenfeindlichkeit zentrale Faktor des Vorurteils dann stärker ausgeprägt ist, wenn die sich aus einer Zunahme des Ausländeranteils ergebenden Möglichkeiten des Aufbaus interethnischer Beziehungen nicht genutzt werden (2000: 15). Ähnlich der Bundesebene polarisierten auch in Weiden gesellschaftliche Standpunkte, die von vehementer Abneigung bis zu humanitärem Selbstverständnis reichten. Eine später ersichtliche Schlüsselrolle sollte, wie bereits mehrfach erwähnt, dem AK Asyl zukommen.

Mit Blick auf die allgemeinen Entwicklungen der *images* in Deutschland muss schließlich noch auf die Institutionen und Wissenschaftler aus dem Bereich der Migrationsforschung eingegangen werden, die sich im betrachteten Zeitraum (neu) formierten. Diese nämlich setzten auf eine Versachlichung politischer und gesellschaftlicher Debatten zum Integrations- und Migrationsgeschehen. Gängige, dramatisierende Metaphern, die einen staatlichen oder gar gesellschaftlichen Kontrollverlust heraufbeschworen („Boot ist voll“, „Flut an Asylbewerbern“, „Asyltourismus“), sollten weitgehend entschärft werden und an deren Stelle zahlenbasierte Bewertungen zur allgemeinen Orientierung treten. Insgesamt galt es, subjektiven, manipulativ wirkenden, oftmals politisch verwendeten *images* objektive „Gegen-*images*“ nicht nur öffentlichkeitswirksam entgegenzustellen, sondern diese innerhalb des politischen Meinungsbildungs- und anschließenden Gestaltungsprozesses langfristig zu verankern.

4.3.3.5. Instrumente

Instrumente der Migrationspolitik zielten auf EU- gleichwie auf Bundesebene vordergründig auf die bestmögliche Kontrolle und Begrenzung von als unerwünscht klassifizierter Zuwanderung ab, bei gleichzeitiger Verbesserung der Freizügigkeit von Personen und Kapital innerhalb der EU. Damit einhergehend waren etwaige Integrationsansätze in Deutschland auch nicht für Migranten gedacht, die in dieses pauschalisierende Raster der „Unerwünschtheit“ fielen und gar nicht erst den Weg nach Deutschland hätten finden sollen oder sich nur zweckbedingt im Land aufhielten. In der EU wurden in engen zeitlichen Abständen Übereinkommen und Verträge geschlossen, welche vor allem die Migrations-, weniger die Integrationspolitik der Mitgliedstaaten harmonisieren sollten. Zu nennen sind das von Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg sowie den Niederlanden im Jahr 1990 geschlossene Schengener Durchführungsabkommen, welches mit dem Beitritt Spaniens, Italiens, Griechenlands und Portugals im Jahr

1995 schließlich umgesetzt wurde. Das Abkommen zielte unter anderem darauf ab, Kontrollregelungen der europäischen Außengrenzen zu standardisieren und ein gemeinsames Fahnungssystem einzurichten. Weiter bildeten das Dubliner Abkommen (1990) und der Maastrichter Vertrag (1993) bedeutende Meilensteine. Letzterer tangierte schließlich auch den Themenkomplex der Integrationspolitik in den Mitgliedsstaaten. Die EU-Kommission bemühte sich um eine Harmonisierung der Gewährung von Asyl zwischen den einzelnen Mitgliedsländern. Dies umfasste ein standardisiertes Aufnahmeverfahren sowie den Lastenausgleich bei der Verteilung zwischen den EU-Staaten (LEE 2010: 184ff.). Für die Erarbeitung einer gemeinsamen Asylpolitik diente die Genfer Flüchtlingskonvention als Orientierung. Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags im Jahr 1999 erfolgte die weitere Institutionalisierung der Migrationspolitik als Gemeinschaftsaufgabe der Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene. Der Vertrag sollte unter anderem Regeln für Visa, Familienmigration, illegale Migration und Rückführung sowie Rechte für legal einreisende Drittstaatenangehörige festlegen (MÜLLER 2010: 84ff.). Die wachsende Bedeutung der Migrationssteuerung führte zu weiteren Richtlinien im Tampere-Programm. Neben diesen formellen Instrumenten sollte außerdem der informelle Erfahrungsaustausch gefördert werden. Überdies einigten sich Vertreter der EU-Mitgliedsstaaten auf die Festlegung bestimmter Aufnahmekontingente, wenngleich sich gerade beim Thema Lastenausgleich und der Verteilung von Fluchtmigranten deutliche Differenzen abzeichneten.

Analog zum europäischen Instrumentarium strebte auch die deutsche Regierung danach, mittels formeller Instrumente konkrete Lösungen für nationale Migrations-, Asyl- und Integrationsfragen zu finden. Zentral waren hierfür die Verabschiedung des Ausländergesetzes (1991) sowie das Inkrafttreten des Asylkompromisses (1993). Während Ersteres für den allgemeinen Umgang sowie für Rechte und Pflichten der in Deutschland lebenden Migranten von Interesse war, zielte der Asylkompromiss mit seiner Drittstaatenregelung auf eine Begrenzung der Zuwanderung von Asylbewerbern. Dieses formelle Instrument kann demnach als wirksames Steuerungsinstrument einer restriktiven Migrationspolitik verstanden werden, dessen Effektivität sich anhand der rasch sinkenden Asylbewerberzahlen widerspiegelte. Auf Basis des Asylkompromisses erfolgte die Änderung von Artikel 16 des Grundgesetzes, was einen nicht unerheblichen Eingriff in die Grundrechte darstellte. Gleichzeitig offenbarte diese Maßnahme aber auch, wie wichtig es politischen Akteuren war, staatliche Kontroll- und Problemlösefähigkeit zu demonstrieren. Gleichmaßen ist auch das Asylbewerberleistungsgesetz zu bewerten, das im selben Jahr wie der Asylkompromiss in Kraft trat. Insgesamt sollten Attraktivität und Zugangsmöglichkeiten nach Deutschland vornehmlich für Drittstaatenangehörige durch diese formellen Instrumente erheblich verringert werden.

Deutschstämmige Aussiedler blieben ebenfalls nicht von der restriktiven Zuwanderungspolitik verschont. Rechtlich waren sie gemäß Art. 116 des Grundgesetzes auf gleicher Ebene mit deutschen Staatsangehörigen gestellt (BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ UND FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ o. J.). War das Aufnahmeverfahren für Aussiedler im dafür im Jahr 1990 erlassenen Aussiedleraufnahmegesetz noch explizit geregelt, so markierte das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz im Jahr 1993 eine deutliche Zäsur. Auf dessen Basis wurde nämlich nicht nur eine Obergrenze von 220.000 neu aufgenommenen Personen pro Jahr festgelegt, sondern überdies die Erfüllung bestimmter Kriterien zur Aufnahme vorausgesetzt, die Verteilung innerhalb Deutschlands neu konzipiert sowie vorgesehene Hilfeleistungen zur gesellschaftlichen Eingliederung

geregelt (DEUTSCHER BUNDESTAG 2016: 4; SAVOSKUL 2006: 203). Das Aussiedleraufnahmeverfahren hatte sich damit grundlegend geändert. Während es bis zum Jahr 1990 relativ ungeregelt ablief und der Großteil der Migranten nach Erhalt eines Touristenvisums ihren Antrag zur Feststellung des Aussiedlerstatus in Deutschland stellte, erfolgte nach 1990 eine Formalisierung dieses Prozesses. So musste die Prüfung der Aussiedlereigenschaft im Herkunftsland beantragt werden, ehe das eigentliche Aufnahmeverfahren in Deutschland vollzogen wurde (WORBS ET AL. 2013: 26ff.). Diese formelle Neuregelung verweist letztlich auf das Ende der privilegierten Behandlung von Aussiedlern – zumindest was die Migrationspolitik anging. Da sich die überwiegende Zahl der aufgenommenen Aussiedler außerdem in der Nähe bereits bestehender Communities in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern ansiedelte, verabschiedete die Bundesregierung im Jahr 1996 das „Wohnraumzuweisungsgesetz“. Dieses sollte deren bundesweite Verteilung nochmals neu organisieren und alle Bundesländer gleichermaßen zur gerechten Aufnahme verpflichten. Weiter sah das Gesetz vor, dass Migranten, die Sozialhilfe bezogen, in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts in der zugewiesenen Kommune leben mussten. Das Gesetz wurde im Jahr 2000 allerdings wieder aufgehoben (SAVOSKUL 2006: 203).

In der Gesamtbetrachtung kann eine ständige Aktualisierung und Erweiterung des formellen Instrumentariums des Staates festgestellt werden, mit welchem der enorme Zuwanderungsdruck weitgehend gebändigt und der Gesellschaft gleichzeitig das Bild eines handlungsfähigen Staates übermittelt werden sollte (informelles Instrument). Zivilgesellschaftlichen Akteuren standen ähnlich zu den vorherigen Zeitabschnitten vorwiegend informelle Instrumente zur Verfügung, um in den Problemlöseprozess eingebunden zu werden bzw. aktiv mitwirken zu können. Am offensichtlichsten sind diesbezüglich die genannten fremdenfeindlichen Übergriffe, aber auch deren Legitimation durch das Nichteingreifen oder gar anhand deren Gutheißen. Stellvertretend sei hierzu auf die Pogrome in Rostock-Lichtenhagen mit der Beifall klatschenden Menschenmasse verwiesen. Die teils eskalierende Gewalt und die wahrzunehmende aggressive Stimmung stellten letztlich intendierte oder nicht intendierte Signale an politische Akteure dar, die entsprechende Reaktionen einforderten. Gleichmaßen hatten diese Phänomene aber auch Auswirkungen auf die Gefühlswelt von Migranten und wirkten insgesamt äußerst integrationshemmend. Auch Gegendemonstrationen und Initiativen für Toleranz schienen diesen Umstand zunächst kaum verbessern zu können.

4.3.3.6. Macht und Einflussnahme

Aus der zunehmenden Kompetenzverlagerung und Institutionalisierung der nationalen Migrationspolitik auf EU-Ebene ergaben sich auch neue Arrangements von Macht und Möglichkeiten der Einflussnahme. Deren Legitimation und die zur Machtausübung notwendigen Ressourcen wurden mit den bereits aufgeführten supranationalen Vertragsschlüssen formell festgelegt. Damit einhergehend verloren intergouvernementale Beschlüsse zunehmend an Bedeutung. Die Legitimation der Kompetenzübertagung auf EU-Ebene im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik sowie die umfassender werdende Weisungsbefugnis zugehöriger Institutionen

basierte unter anderem auf der von den Mitgliedsstaaten erkannten Notwendigkeit einer supranationalen Kooperation. Dies deckt sich mit der Feststellung von MÜLLER, der aufzeigen konnte, dass die Kooperationsbereitschaft der EU-Mitgliedstaaten umso mehr ansteigt, je schwieriger es für den Einzelstaat ist, Probleme selbstständig zu bewältigen. Entsprechend wurde der verbesserte Schutz der Außengrenzen allgemein befürwortet, wohingegen die Aufnahme und Verteilung von Asylbewerbern sowie die Durchsetzung von Mindeststandards bei deren Unterbringung auf Widerstand stießen (MÜLLER 2010: 195). Derartige Phänomene begründen auch, wieso die EU vor allem in der Migrationspolitik einflussreicher wurde, die Ausgestaltung der Integrationspolitik dagegen überwiegend im Verantwortungsbereich der Mitgliedsstaaten lag. Diesbezüglich versuchte die EU über semi-formelle und informelle Instrumente, wie Richtlinien zu Asyl oder Möglichkeiten des Erfahrungsaustauschs, zumindest eine gewisse Harmonisierung und Sensibilisierung unter Einbezug gemeinsamer Leitprinzipien zu erreichen.

Deutschland war aufgrund des hohen Zuwanderungsdrucks und der im EU-Vergleich höchsten Asylantragszahlen besonders darum bemüht, eigene politische Interessen im Bereich Migration und Asyl auf EU-Ebene durchzusetzen. Unabhängig davon wirkten sich allerdings ebenso nationalstaatliche Alleingänge der Bundesregierung auf andere EU-Mitgliedstaaten aus. Beispielsweise reduzierten der Asylkompromiss und die Drittstaatenregelung die Migrationszahlen nach Deutschland, erhöhten diese in der Folge aber für die anderen EU-Länder. Die erfolgreiche Durchsetzung deutscher Interessen könnte auch aus der Funktionsweise des Dubliner Abkommens und dem Verteilungsprozess von Asylbewerbern innerhalb der EU abgeleitet werden. Demgemäß erfolge auch hier eine Entlastung Deutschlands als Hauptzielland von Asylbewerbern, bei gleichzeitig steigender Belastung vor allem südeuropäischer Staaten an den EU-Außengrenzen. Dahingehend könnte die Einflussnahme der deutschen Vertreter auf den politischen Gestaltungsprozess in der EU als durchaus erfolgreich und deren Machtposition damit als gegeben interpretiert werden. Gleichzeitig gilt es dahingehend aber auch zu relativieren, dass ohnehin ein allgemeiner Konsens beim Abbau von Binnengrenzen und dem Ausbau der EU-Außengrenzen zwischen den Mitgliedsstaaten vorherrschte. Die Durchsetzung deutscher Präferenzen waren damit in einen bereits günstigen Rahmen eingebettet. Entsprechend kann die Vorstellung einer vergleichsweise machtvollen Position Deutschlands in der EU nur bedingt an dieser Stelle bestätigt werden. Eine tiefgreifendere Analyse dieser Frage wird in dieser Arbeit nicht angestrebt.

Eine eindeutigere Machtstellung kann innerhalb Deutschlands dagegen zivilgesellschaftlichen Akteuren während der Phase der „Asylhysterie“ in den frühen 1990er Jahren attestiert werden. Dies verdeutlichte sich einerseits anhand des Wählerpotenzials, das gerade zur damaligen Wahlkampfzeit hochrelevant für politische Akteure war. Andererseits müssen ebenso die eskalierenden Übergriffe und ausländerfeindlichen gesellschaftlichen Phänomene – intendiert oder nicht – als Versuche der Einflussnahme berücksichtigt werden, welche Reaktionen seitens politischer Akteure erforderten. Macht und Einflusspotenziale zivilgesellschaftlicher Akteure basierten zum einen auf der Masse an Personen als Wählerpotenzial, zum anderen auf dem öffentlichkeitswirksamen Agieren, wie beispielsweise im Rahmen der Pogrome. So resultierte der eigentliche Handlungsdruck für politische Akteure gewissermaßen erst aus den eskalierenden, fremdenfeindlichen Übergriffen Anfang und Mitte der 1990er Jahre. Zwar waren diese Gewalttaten einer relativ überschaubaren Zahl an zivilgesellschaftlichen Akteuren zuzuordnen,

dennoch soll deren politische Einflussnahme mit Hilfe der Machtbasentheorie im Folgenden genauer betrachtet werden. Dies scheint vor allem dahingehend sinnvoll, dass nicht pauschal von *einer* fremdenfeindlich gesinnten Zivilgesellschaft gesprochen werden kann – Gegendemonstrationen und Initiativen belegen dies. Gleichzeitig ist es allerdings von Interesse zu überprüfen, inwieweit vor allem „die lauten Stimmen“ in der Gesellschaft im politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt wurden oder dies entgegen des ersten Anscheins eben nicht der Fall war.

- **Machtquelle (*Wer nimmt Einfluss?*):** Zivilgesellschaftliche Akteure. Dies umschließt sowohl Personen, die selbst fremdenfeindliche Übergriffe ausführen, also auch diejenigen, welche diese gutheißen oder unterstützen. Insgesamt sind damit Teile der Zivilgesellschaft gemeint, die einen ausländerfeindlichen Diskurs verfolgen und in gewisser Weise auch die genannten Formen der Selbstjustiz befürworten, zumindest aber tolerieren.
- **Machtausdehnung (*Was ist Ziel der Einflussnahme?*):** Ziel scheint es weniger zu sein, direkten Einfluss auf den politischen Gestaltungsprozess zu nehmen. Aufgrund des Misstrauens in die staatliche Problemlösefähigkeit steht vielmehr das Ausüben von Selbstjustiz im Vordergrund, um ein als relevant erachtetes Problem selbstständig zu lösen – in diesem Fall die als Bedrohung wahrgenommene rapide steigende Zuwanderung vorwiegend von Fluchtmigranten.
- **Machtbereiche (*Worauf bezieht sich der Einfluss?*):** Der konkrete Bezug der Einflussnahme kann vereinfacht auf Fremdenfeindlichkeit, den gefühlten staatlichen Kontrollverlust und die allgemeinen, möglicherweise verunsichernden Rahmenbedingungen, wie der Fall des Eisernen Vorhangs, die kriegerischen Auseinandersetzungen im früheren Jugoslawien und die teils hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland, zurückgeführt werden. Diesem Verständnis folgend kann unter Einbezug der dominanten „das Boot ist voll“-Metapher auch der von den Akteuren als bedroht wahrgenommene Erhalt der eigenen Existenz als Bezugspunkt der Einflussnahme interpretiert werden. Migranten könnten demnach eine zusätzliche Belastung und Konkurrenz auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt darstellen, die staatliche Unterstützung von Asylbewerbern als unverhältnismäßig und ungerecht empfunden worden sein.
- **Machtbasen (*Womit wird der Einfluss legitimiert?*):** Die wahrgenommene Legitimation basierte auf den zahlreichen, bereits ausgeführten Kontextfaktoren. Darüber hinaus förderten nicht nur Medienberichte und (rechts)populistischen Aussagen von Politikern, sondern auch unzureichende Sanktionen für ausländerfeindliche Gewalttaten die Wahrnehmung einer scheinbaren gesellschaftlichen Legitimierung fremdenfeindlichen Verhaltens. Da allerdings aus den punktuellen, öffentlichkeitswirksamen gewaltsamen Übergriffen nicht pauschal auf eine, überspitzt formuliert, hochaggressive Grundgesamt geschlossen werden darf, kann insgesamt keine Machtbasis im Sinne der Stellvertretung dieser Gruppe für die gesamte Zivilgesellschaft festgestellt werden.
- **Machtstärke (*Wie intensiv und wirksam ist der Einfluss?*):** Intensität und Wirksamkeit der politischen Einflussnahme muss auf dem Höhepunkt der Eskalation der Gewalt gegenüber (Flucht)Migranten auf den ersten Blick als hoch eingestuft werden. Allerdings gilt es, den bereits erwähnten Faktor der Intentionalität zu beachten. Tatsächlich

ist es fraglich, ob die vielfältigen Formen der gewaltsamen fremdenfeindlichen Übergriffe als Versuch der direkten politischen Einflussnahme zu bewerten sind oder diese vielmehr aufgrund eines politischen Vakuums im Sinne einer wahrgenommenen Handlungsunfähigkeit der Regierung erst zum Tragen kommen konnten. Aus dieser Perspektive wären die teils eskalierenden Übergriffe und deren Tolerieren als Versuche zu interpretieren, um eben dieses Vakuum selbstständig auszufüllen – wenngleich die Schwere der Taten damit nicht relativiert werden sollen. Des Weiteren gilt es, die zivilgesellschaftlichen Gegeninitiativen einzubeziehen, welche bereits die Machtbasen einschränkt und somit zwar nicht die Intensität der Machtausübung, wohl aber deren Wirksamkeit abfederten. Die Öffentlichkeitswirksamkeit der Gewaltspirale vermag dennoch den Eindruck eines ausländerfeindlichen Klimas in der deutschen Gesellschaft entstehen lassen.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die „Asylhysterie“ mit all ihren gesellschaftlichen Phänomenen durchaus einen Einfluss auf den politischen Gestaltungsprozess hatte. Wenngleich radikale Forderungen nicht als solche berücksichtigt wurden, so wurde dennoch eine eindeutige restriktive Entwicklung in der Asyl- und Migrationspolitik ersichtlich. Die Wechselwirkungen zwischen zivilgesellschaftlichen und politischen Akteuren können als mehr oder weniger bewusste Aushandlungsprozesse beschrieben werden, die ein phasenweises Agieren und Reagieren beinhalteten und schließlich zu konkreten politischen Maßnahmen wie dem Asylkompromiss führten. Abseits gewaltsamer Ausschreitungen und Übergriffe wurde dieser permanente Aushandlungsprozess auch bei der Verteilung und Unterbringung von Asylbewerbern offensichtlich. Beispielhaft kann hier auf die Bemühungen der Regierung der Oberpfalz verwiesen werden, welche rund 200 Schutzsuchende in Weiden unterzubringen versuchte und auf enormem Widerstand stieß. Während die Einquartierung in zentralen Sammelunterkünften als rechtlich legitime, hierarchische Entscheidung zwischen den administrativen Instanzen faktisch ohne erfolgreiche lokale Proteste verlief, gestaltete sich die Akquise dezentraler Wohneinheiten als äußerst schwierig. Überall dort, wo die rechtliche Legitimierung staatlicher top-down Befugnisse fehlte, war eine Aktivierung zivilgesellschaftlicher Ressourcen zu erkennen, um gegen etwaige Unterbringungspläne vorzugehen und damit aktiv Einfluss zu nehmen.

Aus machtbezogener Perspektive hatten die restriktiven Gesetzesänderungen im Bereich der Zuwanderung und des Aufenthalts in der EU und in Deutschland für die Betroffenen schließlich zur Folge, dass deren Ressourcen für eine etwaige Einflussnahme stark zurückgingen. Etwaige Zuwanderungsbemühungen von Nicht-EU-Mitgliedern waren damit nahezu nur mehr auf illegalem Weg möglich. Gleichzeitig wurden auch die Verfügungsrechte der sich bereits in Deutschland aufhaltenden Schutzsuchenden derart reduziert, dass aus machttheoretischer Perspektive keinerlei Möglichkeiten bestanden, über formell-rechtlichen Weg Einfluss auf den politischen Gestaltungsprozess zu nehmen. Die Durchsetzung eigener Interessen konnte somit nur auf informelle Art erfolgen. In Weiden zeigte sich dies anhand vereinzelter Proteste von Asylbewerbern gegen die Unterbringungsbedingungen, was im Jahr 1999 beispielsweise zu einem Hungerstreik führte.

Inwiefern wissenschaftliche Institute durch Stellungnahmen und etwaige Beratungen (z. B. das „Manifest der 60“) einen unmittelbaren politischen Einfluss hatten, kann an dieser Stelle nicht

beantwortet werden. Allerdings zeugt die zunehmende Herausbildung von Forschungsinstituten für die Bereiche von Migration und Integration von einem Trend zur Expertise, zur potentiellen faktenbasierten Versachlichung von (politischen) Debatten und zur allgemein steigenden Bedeutung des Einbezugs wissenschaftlicher Experten in politische Entscheidungsprozesse.

4.3.3.7. Good Governance

Unstimmigkeiten im grundlegenden Verständnis von Good Governance verdeutlichen sich im betrachteten Zeitraum bereits darin, dass Schlagworte wie „Asylhysterie“ oder „Grenzschutz“ die gesellschaftliche Grundstimmung in Deutschland, teils auch in der gesamten EU, im Kern zusammenfassten. Auf EU-Ebene wurde eine klare Differenzierung nach erwünschten und unerwünschten Migranten vorgenommen. Dies resultierte unter anderem in Maßnahmen zur Verbesserung der Freizügigkeit für Erstere (also EU-Bürger und qualifizierte Zuwanderer) sowie zur weiteren Abschottung gegenüber Zweiteren (z. B. Asylbewerber aus Drittstaaten). Spätestens seit dem Vertrag von Tampere sollten sich die EU-Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Schutzsuchenden auf humanitäre Prinzipien festgelegt haben. Entsprechende Beschlüsse ließen sich bei der angestrebten Harmonisierung des Asylsystems wiederfinden. Hierzu wurden Kriterien der Genfer Flüchtlingskonvention entsprochen, wonach Verfolgten grundsätzlich Schutz zu gewähren sei (vgl. dazu EUROPÄISCHES PARLAMENT 1999; HAASE/JUGL 2007). Zwar setzte dieses Verständnis damit auf humanitäre, international gültige Leitprinzipien, die zunehmende Abschottungspolitik der EU gegenüber unerwünschten Drittstaatangehörigen schien dem aber letztlich entgegenzustehen. Insgesamt wurde es für Geflüchtete immer schwieriger nach Europa zu gelangen. Die legale Einreise nach Deutschland war nach den jüngsten nationalen Gesetzesänderungen sogar nahezu unmöglich. Neben der Verbesserung der EU-Außengrenzen beinhaltete die europäische Migrationspolitik ebenso erste finanzielle Unterstützungsmaßnahmen in potentiellen Herkunftsländern, um etwaigen Migrationsbestrebungen frühzeitig vorzubeugen. Dahingehend kann eine Erweiterung des europäischen Migrationsregimes durch stärkeren Einbezug von Drittstaatenvertretern abgeleitet werden. Good Governance spielte sich in diesem Zusammenhang zwischen den Polen der Hilfeleistung für Drittstaaten und dem eigenen Nutzen hinsichtlich einer erhofften deutlichen Verminderung unerwünschter Migrationsbewegungen in die EU ab²³. Im Hinblick auf den aus der Abschottungspolitik resultierenden Ausschluss von Präferenzen (potentieller) Migranten aus Drittstaaten kann aber unterstellt werden, dass der Idealzustand des Einbezugs und der Gleichgewichtung *aller* Akteursinteressen im Sinne von Good Governance nicht zu erreichen war und auch nicht angestrebt wurde.

Hinsichtlich der für Good Governance ebenso relevanten Kategorie der „Performanz“ des Governance-Systems muss dagegen festgehalten werden, dass das Aushandlungssystem der EU gerade bei Fragen zum Schutz der Außengrenzen vergleichsweise effektiv war. Die Notwendigkeit zum gemeinsamen Handeln wurde von allen Mitgliedstaaten erkannt, diesbezügliche Maßnahmen und Regularien, insbesondere für den Bereich der Asylpolitik, wurden im Rahmen

²³ Für weiterführende Untersuchungen vgl. u.a. HOUT 2010, HOWE 2012, KHARDOS 2012, MUGYENZI 2012, VALDERRAMA 2019.

des Gipfels von Tampere vereinbart und dokumentiert (vgl. dazu JAHN ET AL. 2005: 8ff.). Für den Bereich der Integration ist die Performanz des EU-Governance-Systems allerdings als eher gering zu bewerten. Zu unterschiedlich schienen die Einzelinteressen und Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten, um eine Harmonisierung zu erreichen. Stattdessen wurden im Laufe der Zeit eine Reihe von Richtlinien verabschiedet, die als semi-formeller Orientierungsrahmen den einzelnen Staaten nahezu unverändert Ermessens- und Gestaltungsspielräume gewährten.

In Deutschland führte das Fehlen einer Vision und weiterführenden Gesetzen in der Migrations- und Integrationspolitik dazu, dass die Privilegierung und allgemeine Behandlung von Migranten bzw. Migrantengruppen mehr oder minder dem Wohlwollen der Aufnahmegesellschaft unterlagen. Gleichzeitig führten steigende Ausländerfeindlichkeit und die teils wahrgenommene staatliche Steuerungsunfähigkeit sowohl bei Fragen der Zuwanderung als auch bei der Integration dazu, dass die Orientierung an idealistischen Leitprinzipien, wie sie bei Good Governance gefordert werden, insbesondere zu Beginn der 1990er Jahre nahezu keine Rolle in Politik und Zivilgesellschaft spielte. Das äußerte sich unter anderem in der deutlicher werdenden pauschalen Trennung zwischen Deutschen und Fremden innerhalb der Zivilgesellschaft. Diese Entwicklungen bekamen auch die vormals privilegierten Aussiedler deutlich zu spüren, die ähnlich den anderen Migrantengruppen Diskriminierungserfahrungen machen mussten und deren Zuwanderung mittels neuer Aufnahmeverfahren und der eingeführten gesetzlichen Obergrenze von 220.000 aufgenommenen Personen pro Jahr stark reglementiert wurde. Auch in der deutschen Integrationspolitik waren Restriktionen erkennbar. Stellvertretend sei hierbei auf das Asylbewerberleistungsgesetz, das Ausländergesetz und das Wohnortzuweisungsgesetz verwiesen, die in der Gesamtheit keineswegs im Einklang mit den Erfordernissen von Good Governance standen.

Darüber hinaus war der Erhalt der Staatsbürgerschaft mit den damit einhergehenden Rechten und Pflichten dem „*ius sanguini*-Prinzip“ folgend weiterhin nur Deutschstämmigen vorbehalten. Somit konnten die sich bereits seit längerer Zeit in Deutschland aufhaltenden Migranten, wie die ehemaligen Gastarbeiter und deren Familien, nach wie vor nur bedingt in der Gesellschaft teilhaben, den Status eines rechtmäßig Gleichberechtigten erhalten oder sich politisch beteiligen bzw. eine eigene politische Interessensvertretung organisieren. Auch dies widerspricht den Leitprinzipien von Good Governance. Eine weitere Diskrepanz offenbart die Instrumentalisierung der Themen Asyl und Migration zur parteilichen Positionierung und vermeintlichen Gewinnung von Wählerstimmen, was wiederum nicht mit Good Governance vereinbar ist.

Gleichwohl stellt Good Governance letztlich ein Produkt aus der Interaktion zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren dar, weshalb eine ausschließliche Reduzierung von Verantwortung und Ausgestaltung von Migration und Integration auf politische Akteure nicht zielführend erscheint. Deutlich wird dies auch im Hinblick auf die Unterbringungspraxis von Asylbewerbern in einzelnen Kommunen. Als weitgehende top-down Maßnahme konnten diese Unterfangen kaum ohne Widerstand aus lokaler Politik und Bevölkerung durchgeführt werden. Wenngleich weite Teile der Gesellschaft sich der Notwendigkeit einer Aufnahme und Schutzgewährung bewusst waren, so offenbarten sich doch gerade bei einer direkten Betroffenheit durch die potentielle Einquartierung von Schutzsuchenden in der unmittelbaren Nachbarschaft vehemente Abwehrhaltungen.

4.4. Deutschland wird Einwanderungsland und neue Formen des Regierens

4.4.1. Politischer, administrativer und rechtlicher Rahmen

Mit dem Ablösen der schwarz-gelben Koalition durch die Regierung aus SPD und Grünen im Jahr 1998 propagierten die neu regierenden Parteivertreter eine Liberalisierung der deutschen Migrations- und Integrationspolitik. Deklariertes Ziel war es, Migranten bzw. Menschen mit Migrationshintergrund den Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft zu erleichtern – wenngleich politische Vorstöße nach wie vor in den Diskurs einer als zu hoch erachteten Zahl an sich in Deutschland befindlichen Ausländern eingebettet waren (BADE/BOMMES 2000: 191; HOESCH 2018: 259f). Begleitet von heftigen Debatten stellte die von Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) im Jahr 2000 auf der internationalen Computermesse verkündete „Green Card-Initiative“ einen entscheidenden Impuls für die künftige Migrations- und Integrationspolitik dar. Die „Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie“ (Green Card) zielte darauf ab, IT-Experten aus Drittstaaten mit möglichst geringem bürokratischen Aufwand nach Deutschland zu locken und ihnen erleichterte Aufenthaltsbedingungen zu gewähren. Dies war Teil der Strategie, den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien in Deutschland zukunftsfähig weiterzuentwickeln. Trotz der nachfolgenden Kontroversen konnte eine erste gesellschaftliche Sensibilisierung zu Bedeutung und Notwendigkeit einer Anwerbung qualifizierter Arbeiter und Experten aus dem Ausland initiiert werden (GREIFENSTEIN 2001: 20ff.; KOLB 2005). Tatsächlich führte dieser Vorstoß im Zusammenspiel mit den vehementen Plädoyers seitens der Wirtschaft, für den IT-Bereich weit mehr Fachkräfte als bisher gewinnen zu müssen, dazu, dass das Thema Zuwanderung immer weniger als ausschließlich negativ in Gesellschaft und Politik diskutiert wurde (HOESCH 2018: 263). Zwar fielen die tatsächlichen ökonomischen und technologischen Effekte dieser Anwerbestrategie letztlich eher gering aus, dafür wurde Einwanderung wieder verstärkt als positiver Aspekt für Deutschland gedeutet. Die Notwendigkeit der Anwerbung ausländischer Fachkräfte rückte erstmals seit den Gastarbeitern wieder in den öffentlichen Diskurs (GREIFENSTEIN 2001: 20ff.; HOESCH 2018: 263; TREIBEL 2001: 113).

In der Folge zog die Green Card-Initiative einen politischen Wettlauf um das Thema der Anwerbung von IT-Spezialisten nach sich. Die Regierungen in Bayern und Hessen wollten gar eine Vorreiterrolle einnehmen und führten die sogenannte „Blue Card“ ein. Dies war allerdings tatsächlich mehr als Imagekampagne denn innovative Strategie einzuordnen, da die Green Card-Regelung bereits bundesweite Gültigkeit besaß und die Blue Card inhaltlich keine weiterführenden Ergänzungen vorwies (GREIFENSTEIN 2001: 40ff.; MEIER-BRAUN 2002: 101). Der politische Wettbewerb zog sich über die ganze parteiliche Landschaft in Deutschland. So wetteiferten und veröffentlichten neben SPD und Union auch FDP, Grüne und PDS eigene Gesetzesentwürfe und Konzepte. Im Kern waren dabei weitgehend übereinstimmende Haltungen bei Fragen der Zuwanderung nach Deutschland identifizierbar (MEIER-BRAUN 2002: 104). Teil der Liberalisierungsstrategie der Bundesregierung war außerdem die Einberufung der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ im Jahr 2000. Unter Leitung der CDU-Politikerin Rita Süsmuth wurden hierzu Akteure aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung, Verbänden und organisierten Interessensvertretungen sowie aus der Wissenschaft zusammengeführt (HOESCH 2018: 267f.; LINDEN/TAA 2010: 56ff.). Deren Aktivitäten und regelmäßige Publikationen verliehen dem öffentlichen Diskurs rund um Fragen von Migration und Integration immer wieder neue Impulse

(BADE/MÜNZ 2002: 15). Schließlich bezog die Kommission klar Stellung für die Notwendigkeit der Zuwanderung nach Deutschland sowie für die Erarbeitung eines Zuwanderungsgesetzes (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a; UNABHÄNGIGE KOMMISSION ZUWANDERUNG 2001: 11).

Begleitet wurde diese Phase allerdings von äußerst ungünstigen Rahmenbedingungen. Besonders der Terroranschlag am 11. September 2001 in den USA führte zu gesellschaftlichen Abwehrreaktionen gegenüber Muslimen (MEIER-BRAUN 2002: 124). Damit einhergehend erfuhr der politische Diskurs bei Fragen der Zuwanderung einen tiefgreifenden Wandel hin zur Fokussierung auf Sicherheitsaspekten und Assoziierung von Migration mit Risiken und Gefahren (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a). Ähnlich den vorhergehenden Zeitschnitten ließen sich politische Akteure in diesem Kontext wieder zu populistischeren Äußerungen hinreißen. Stellvertretend zur Positionierung der Unionsparteien sei auf das deutliche Signal des damaligen CSU-Generalsekretärs Markus Söder verwiesen. Dieser forderte unter anderem, dass in bayerische Schulen Kruzifixe statt Kopftücher gehörten, dass Deutschland statt Zuwanderung vorrangig Sicherheit benötige und dass Immigration an sich stärker gesteuert werden müsse, da der überwiegende Teil der Migrantinnen die Sozialsysteme beanspruchen würde (NT20041).

Der temporäre parteiliche Wettlauf um zeitgemäße Migrations- und Integrationskonzepte reduzierte sich in der Folge zunächst auf die Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung von Terrorismus. Dieses wiederum führte allerdings dazu, dass die in Deutschland lebenden Migrantinnen erhebliche rechtliche Einschränkungen hinnehmen mussten, wie den erleichterten polizeilichen Datenzugriff oder auch vereinfachte Abschiebemöglichkeiten (HOESCH 2018: 274; MEIER-BRAUN 2002: 125f.). Trotz der scheinbar widrigen Umstände und der nach wie vor vorhandenen polarisierenden Debatten erfolgt im Jahr 2004 schließlich die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes, welches ein Jahr später in Kraft trat und einen Meilenstein in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik markierte. Wenngleich die Mehrheit der Deutschen die Einführung eines Zuwanderungsgesetzes befürwortete, so verlief der hierzu notwendige Beschluss des Bundesrats jedoch alles andere als reibungslos (STÜWE 2016: 30ff.). MEIER-BRAUN stellte dahingehend fest: „Das Zuwanderungsgesetz hatte eine Mehrheit gefunden. Die SPD-dominierten Länder hatten dafür gestimmt, die unionsregierten dagegen. [...] Deutschland ist nun ein Einwanderungsland mit einem Einwanderungsgesetz, das aber – im Wahljahr – unter dem Vorwurf des ‚Verfassungsbruchs‘ zustande gekommen ist. [...] Mit der umstrittenen Abstimmung im Bundesrat hatte die Politisierung der Ausländerpolitik, die oft genug zur parteipolitischen Profilierung missbraucht wurde, ihren Höhepunkt erreicht“ (2002: 139). Symbolpolitisch war dieser Beschluss als Abkehr von der bisherigen Verweigerung des Zuwanderungsstatus hin zu einer neuen Akzeptanz der Realität zu bewerten. Deutschland war nun offiziell Einwanderungsland (FARSI 2014: 40ff.). Das Gesetz zielte auf eine verbesserte staatliche Steuerung des Migrationsgeschehens „unter Berücksichtigung der Aufnahme- und Integrationsfähigkeit sowie der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik“ (MÜLLER 2005: 245). Das Zuwanderungsgesetz sollte außerdem sowohl humanitären Ansprüchen als auch nutzenorientierten Interessen Deutschlands genügen und bei dieser Ausbalancierung einen verbindlichen Rahmen bieten. Orientierungshilfe lieferte dabei die Genfer Flüchtlingskonvention sowie die EU-Qualifikationsrichtlinie (MÜLLER 2005: 248ff.; Stüwe 2016: 40f.). Damit einhergehend wurde ein Wandlungsprozess hinsichtlich der Bewertung von und

des Umgangs mit Zuwanderung nach Deutschland in Gang gesetzt. Das Eingeständnis, dass Migration natürlicher Bestandteil einer globalisierten Welt war, verlagerte den Fokus vom *Ob* zum *Wie* bei Fragen von Migration und Integration.

Konkrete Änderungen, die mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes einhergingen, betrafen unter anderem den Arbeitsmarkt. So durften EU-Bürger von nun an nicht mehr vorrangig gegenüber Drittstaatsangehörigen bei der Stellenbesetzung behandelt werden. Weiter sollten Asylbewerber erst dann eine Beschäftigungserlaubnis erhalten, wenn Arbeitsplätze nicht anderweitig besetzt werden können. Hochqualifizierte Migranten sollte der Zugang nach Deutschland dagegen unter weit weniger restriktiven Rahmenbedingungen ermöglicht werden (MÜLLER 2005: 250). Letztlich stellte das Zuwanderungsgesetz erstmals einen verbindlichen rechtlichen Rahmen für integrationsfördernde Maßnahmen zur Verfügung (MÜLLER 2005: 255; SCHNEIDER 2007). Obwohl es im Hinblick auf administrative Prozesse kaum Änderungen mit sich brachte, war es umso symbolträchtiger im Hinblick auf Wandlungsdynamiken bei der gesellschaftlichen Haltung gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland (GROß 2006: 32; HOESCH 2018: 270). „[D]as offene Bekenntnis zur ‚Zuwanderung‘ durch ein Gesetz, in welchem die Zuwanderung auch so genannt werden darf, ist im Vergleich zur vorher betriebenen rhetorischen Leugnung ein großer Fortschritt, der sich mittelfristig vermutlich auch auf die kollektive Wahrnehmung von Migration durch die Bevölkerung ausgewirkt hat. Auch für die bereits anwesenden wie auch potentiellen Migrant_innen in und nach Deutschland sendet ein ‚Zuwanderungsgesetz‘, das sich zur Steuerung von Migration und zur Unterstützung von Integration bekennt, deutlichere Signale aus als ein ‚Ausländergesetz‘, das die Grenze zwischen ‚wir‘ und ‚sie‘ schon im Namen sehr scharf zieht“ (HOESCH 2018: 270).

Im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes wurde die vormalige Unterscheidung nach fünf rechtlichen Aufenthaltsstatus vereinfacht und auf die zeitlich begrenzte, zweckgebundene Aufenthaltserlaubnis sowie die unbefristete Niederlassungserlaubnis reduziert (HOESCH 2018: 271; RENNER 2005: 262). Darüber hinaus wurde eine klare Zuweisung des Aufgabenbereichs der Integration in staatliche Verantwortung sowie die diesbezüglich steuernde und koordinierende Federführung seitens des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) vollzogen, dessen vorheriger Titel „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI)“ in diesem Zuge abgeändert wurde (HANEWINKEL 2016; HOESCH 2018: 273). Das BAMF verantwortete unter anderem die Konzeption und Umsetzung von Integrationskursen, übernahm Beratungsfunktion für die Bundesregierung und ergänzte sein Aufgabenspektrum mit eigenen Forschungsaktivitäten (RENNER 2005: 263). Subsidiär Schutzberechtigte erhielten neben einer einjährigen Aufenthaltserlaubnis, in deren Rahmen sie eine Beschäftigung aufnehmen durften, ebenso die Aussicht darauf, dass die zeitliche Befristung ihres Aufenthalts unter bestimmten Prämissen nach sieben Jahren aufgehoben werden konnte (HANEWINKEL/OLTMER 2015: 7; HOESCH 2018: 274).

Im Jahr 2006 wurde schließlich der erste Integrationsgipfel im Berliner Kanzleramt organisiert, zu dem Akteure aus Politik, Medien, Gewerkschaften sowie aus Migranten-, Sport- und Arbeitgeberverbänden eingeladen wurden. Gemeinsam einigten sich die jeweiligen Vertreter auf die Erarbeitung eines Nationalen Integrationsplans (THRÄNHARDT 2009: 166). Im selben Jahr trat das „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ (Antidiskriminierungsgesetz) in Kraft, welches darauf abzielte, „Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft,

des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen“ (BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ UND FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ 2006; vgl. dazu auch LEMBKE 2016). Ein Jahr später erfolgte die Einarbeitung der verabschiedeten EU-Richtlinien bei Fragen zu Aufenthalt und Asyl in das Zuwanderungsgesetz. Darüber hinaus wurde der Nationale Integrationsplan auf dem zweiten Integrationsgipfel im Jahr 2007 verabschiedet. Dieser sah vor, dass Initiativen, die im Bereich der Integration aktiv waren, eine gemeinsame Basis zur Zusammenarbeit und eine Plattform für den Erfahrungsaustausch erhalten sollten (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007b, c; THRÄNHARDT 2009: 166).

Als wichtige Gesetzesänderungen waren ebenso tiefgreifende Anpassungen bei den Voraussetzungen zum Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft zu nennen. So wurde unter anderem die vormals notwendige Mindestaufenthaltsdauer von 15 auf acht Jahre verkürzt. Eine elementare Änderung war überdies die Abschaffung des Abstammungsprinzips, welche durch das Geburtsortprinzip ersetzt wurde. Dies bedeutete letztlich nichts weniger als das Loslösen von der vormals uneingeschränkt geforderten, deutschen Abstammung für den Erhalt der Staatsbürgerschaft. Menschen mit Migrationshintergrund, die in Deutschland geboren wurden, konnten von nun an ebenso ihren Anspruch auf die deutsche Staatsangehörigkeit geltend machen (DIEHL/TUCCI 2011: 6).

4.4.2. Gesellschaftlicher Rahmen

Dass die gesellschaftliche Sensibilisierung zur Notwendigkeit einer Anwerbung ausländischer IT-Fachkräfte erste Erfolge aufweisen konnte, verdeutlichte sich unter anderem daran, dass die CDU-Kampagne „Kinder statt Inder“ zur Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen in weiten Teilen der Gesellschaft auf großes Unverständnis stieß. Diesbezüglich verweist MEIER-BRAUN darauf, dass sich Haltungen und Vorstellung der Bevölkerung gegenüber Migranten und ausländischen Mitbürgern mehr und mehr verändert hatten: „[D]as Bild des ‚Gastarbeiters bei der Müllabfuhr‘ wich dem des ‚Experten in der Computerfirma‘“ (2002: 102). Im öffentlichen Diskurs wurde das Bewusstsein darüber dominanter, dass die Vorstellung von einem Deutschland als Nicht-Einwanderungsland schlicht nicht mehr zeitgemäß war. Stattdessen rückten positive Assoziationen von Einwanderung mit der ökonomischen Entwicklung Deutschlands in den Vordergrund. Diese gesellschaftliche Entwicklung mag Grund dafür gewesen sein, dass auch die Unionsparteien schließlich dem Liberalisierungstrend von SPD und Grünen folgten (BADE/BOMMES 2000: 194; HOESCH 2018: 264ff.).

Als Indikator für die Offenheit und Toleranz einer Aufnahmegesellschaft gegenüber Migranten kann nach DIEHL und TUCCI die Angst bzw. Sorge vor Zuwanderung herangezogen werden (2011: 3). In ihrer Studie stellten sie fest, dass der Anteil an Personen mit großen Sorgen vor Zuwanderung in Deutschland zwischen 1999 und 2009 von einem Drittel auf ein Viertel zurückgegangen war. Der Anteil derjenigen, die sich keine Sorgen machten, hatte sich sogar verdoppelt (ebd.: 3f.).

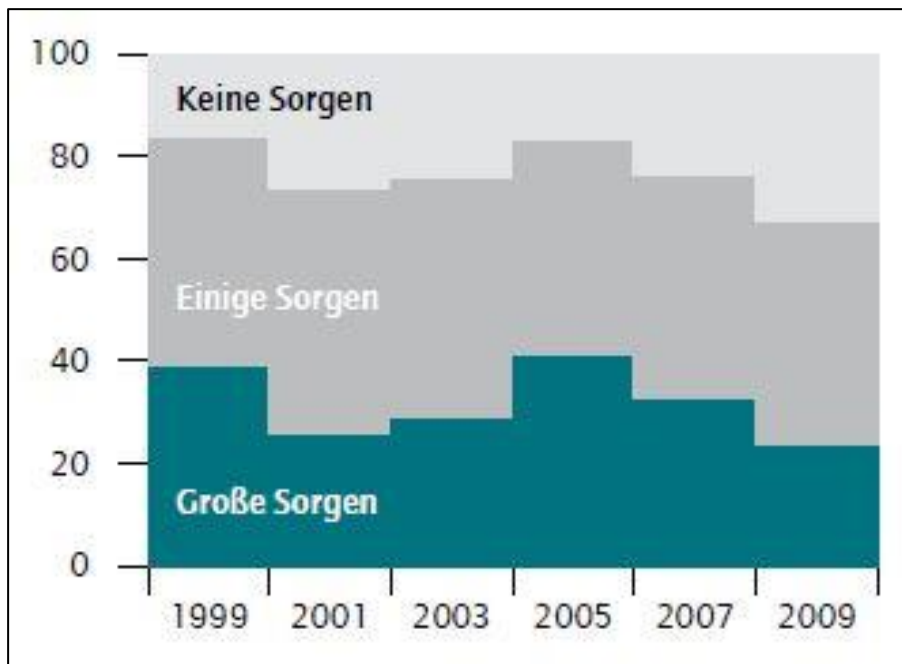


Abbildung 20: Sorgenniveau von Personen ohne Migrationshintergrund über Zuwanderung in Prozent

Quelle: DIEHL/TUCCI 2011: 5

Abbildung 20 veranschaulicht nicht nur die allgemeine Entwicklung des Sorge-Niveaus, sondern ermöglicht es außerdem, Rückschlüsse zu den Auswirkungen politischer Rahmenbedingungen und öffentlicher Debatten auf den gesellschaftlichen Diskurs zu ziehen. Deutlich wird dies beispielsweise für die Jahre 2001 bis 2005, als der internationale Terrorismus und die Frage nach einer womöglich gescheiterten Integration von Muslimen in der westlichen Welt nahezu omnipräsent das Meinungsklima bestimmten. Der 2001 veröffentlichte Bericht der Zuwanderungskommission, welcher die Bedeutung der Einwanderung sowie den Stellenwert einer gelingenden Integration hervorhob, feuerte öffentlichen Debatten zusätzlich an. Wenngleich ein konkreter Zusammenhang zwischen dem Abklingen der gesellschaftlichen Zuwanderungsängste und dem politischen Umgang mit den Themen Migration und Integration in Deutschland nach DIEHL und TUCCI nur bedingt festgestellt werden konnte, so stellte das im Jahr 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz zumindest einen allgemeinen Wendepunkt dar²⁴ (ebd.: 5). Eine ähnliche Wirkung konnten die Autoren bei der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ableiten, in dessen Rahmen das bisherige Abstammungsprinzip als Voraussetzung für den Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft abgeschafft wurde.

Analog zur politisch-rechtlichen Entwicklung vollzog sich auch in der Bevölkerung ein Wandel bezüglich der als notwendig erachteten Voraussetzungen zu Einbürgerung. So wurde das Vorhandensein ausreichender Sprachkompetenzen sowie die Forderung nach Anpassungen an den

²⁴ Auf den Zusammenhang zwischen dem Niveau an Fremdenfeindlichkeit in einer Gesellschaft und der zugrundeliegenden rechtlichen, kollektiven Definition von nationaler Zugehörigkeit verweisen andere internationale Studien. Vgl. dazu HJERM, M. (1998) National Identities, National Pride and Xenophobia: A Comparison of Four Western Countries; LEWIN-EPSTEIN, N.; LEVANON, A. (2005): National Identity and Xenophobia in an Ethnically Divided Society.

deutschen Lebensstil als immer wichtiger eingeordnet. Die deutsche Abstammung als Prämisse zur Einbürgerung verlor dagegen an Relevanz (ebd.: 6). Dabei gilt es aber festzuhalten, dass der Bevölkerungsanteil, welcher den Erwerb der Staatsangehörigkeit als vollkommen voraussetzungslos betrachtet, ebenso zurückgegangen war. „Einerseits deutet diese deutliche Verschiebung auf eine Abkehr von ethnischen Zugangskriterien und auf eine Öffnung des Nationsverständnisses hin. Andererseits – und das ist in der Bedeutung schwieriger einzuschätzen – verweist die immer häufiger gestellte Forderung nach Lebensstilanpassung auf eine stärker kulturbezogene Wahrnehmung der Grenzen zwischen sogenannten Einheimischen und ‚Fremden‘. Dahinter könnte die Forderung nach Achtung allgemeiner Errungenschaften wie beispielsweise der Geschlechtergleichheit stehen“ (ebd.: 7).

Ein differenziertes Bild offenbarte sich bei den gesellschaftlichen Phänomenen von Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus. Während die Auswertung der ALLBUS-Daten²⁵ im Zeitraum von 1996 bis 2006 ein leichtes Absinken des durchschnittlichen Fremdenfeindlichkeitsniveaus sowie einen deutlichen Rückgang stark fremdenfeindlicher Einstellungen in West- und Ostdeutschland (West: von 9 auf 4 %; Ost: von 15 auf 4 %) ergaben, stachen vor allem die Jahre 2005 bis 2008 mit vergleichsweise hohen Zahlen rechtsextremer Straftaten heraus (DIEHL/TUCCI 2011: 5; GREUEL/MÜNCH 2011: 58). Zwar ging der Anteil von Gewalttaten an allen registrierten politisch rechtsmotivierten Straftaten von 7,1 % im Jahr 2001 auf 4,7 % im Jahr 2010 permanent zurück, dafür war zwischen 2005 und 2008 ein Höhepunkt an rechtsextremen Propagandadelikten zu verzeichnen (GREUEL/MÜNCH 2011: 58). Diese Tendenzen könnten unter anderem auf den einsetzenden Sicherheitsdiskurs nach dem Terroranschlag am 11. September in den USA zurückgeführt werden. Derartige Umstände schafften einen Nährboden für populistische, fremdenfeindliche Positionierungen und Mobilisierungen. Kritische Stimmen zur gescheiterten Integrationspolitik aufgrund einer propagierten zu geringen Integrationsbereitschaft von Zuwanderern konnten in ganz Europa verzeichnet werden.

In Deutschland sorgten insbesondere das Aufstreben der PEGIDA-Bewegung sowie das umstrittene Bestseller-Buch von Thilo Sarrazin, welcher Zuwanderung als Bedrohung für Deutschland brandmarkte und auf die Unfähigkeit zur Integration vor allem von Muslimen verwies, für Aufsehen (HOESCH 2018: 275f.). Diesbezüglich sei auch auf die Forschungsergebnisse von WITTICH verweisen. Dieser konnte für den Zeitraum von 1996 bis 2004 herausfinden, dass in der deutschen Gesellschaft vorwiegend Türken und Asylsuchende auf Ablehnung stießen. Ebenso wären Phänomene von Rassismus und Antisemitismus insgesamt zwar weniger geworden, aber unverändert in der Bevölkerung vorhanden (2004: 132). Darüber hinaus wünschten sich weite Teile der Bevölkerung, dass Arbeitsmigranten wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren sollten, sobald es zu rezessiven wirtschaftlichen Entwicklungen kommen würde. Dies betraf insbesondere Drittstaatenangehörige (ebd.: 129). Und dennoch, im Jahr 2009 bestätigten rund 80 % der Deutschen trotz der teils polarisierenden Debatten um Migration und Integration, dass Deutschland zu einem Einwanderungsland geworden sei (DIEHL/TUCCI 2011: 8).

²⁵ Die „Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) wird von der Arbeitsgemeinschaft sozialwissenschaftlicher Institute im regelmäßigen Turnus von zwei Jahren mit Samples zwischen 3.200 und 3.500 Befragten durchgeführt (WITTICH 2004: 128).

4.4.3. Situation in Weiden

Analog zur Bundesebene ging die Zahl Asylsuchender auch im Regierungsbezirk der Oberpfalz und in der kreisfreien Stadt Weiden Anfang der 2000er zurück. Damit einhergehend sank auch der Bedarf an Gemeinschaftsunterkünften im Weidener Stadtgebiet (NT20054). Neben sinkenden Asylbewerberzahlen waren ebenso Veränderungen bei den Herkunftsländern zu verzeichnen. So kam der Großteil der Asylbewerber, die sich im Jahr 2005 im Regierungsbezirk der Oberpfalz aufhielten, aus Serbien-Montenegro (18 %), gefolgt von kurdischen Fluchtmigranten aus der Türkei, China (jeweils 6 %), Vietnam, Kambodscha sowie der Ukraine (jeweils 5 %). Die vormals zahlenmäßig dominierende Gruppe afrikanischer und indischer Asylsuchender war dagegen kaum mehr vertreten (NT20054).

In Weiden startete im Jahr 2004 im Stadtteil „Stockerhut“ das Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“. Der „Stockerhut“ ist historisch gekennzeichnet durch seine hohe Einwohnerdichte an Personen mit Migrationshintergrund. Während in den 1950er Jahren insbesondere Sudeten-deutsche dort lebten, kamen in den 1970er Jahren türkische und italienische Migranten und 20 Jahre später Bürger der ehemaligen DDR sowie Menschen aus den GUS-Staaten dorthin (NT20042). Die räumliche Konzentration von Migranten und deren Nachkommen im Stadtteil hatte Segregations- und Entfremdungstendenzen zwischen der migrantischen und der deutschstämmigen Stadtgesellschaft nach sich gezogen. Mit Hilfe des Programms „Soziale Stadt“ sollte diesem Umstand durch das Angebot interkultureller Begegnungsmöglichkeiten entgegen-gesteuert werden. Um die Umsetzung der Programmziele kümmerte sich das Team des neu gegründeten Vereins „Die Initiative“, bestehend aus sieben hauptamtlichen Arbeitskräften, einer Hilfskraft, einer Ein-Euro-Jobberin sowie ehrenamtlichen Helfern (NT20062). Die Leitung übernahm die Quartiersmanagerin Ursula Barrois. Die Aktivitäten des Vereins waren vielfältig. So setzte er beispielsweise in Kooperation mit der Agentur für Arbeit im Jahr 2008 das Modell „Fit fürs Leben“ im Stadtteil um. Ziel war es, sechs arbeitslose Jugendliche und junge Erwachsene auf Basis von Arbeitsgelegenheiten und begleitender Betreuung langfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der Verein konnte zudem mit Unterstützung des BAMF Sprachkurse organisieren (NT20083).

Im Jahr 2004 wurde außerdem von Zuwanderern der ehemaligen Sowjetunion der Verein „Neue Zeiten“ gegründet. Im Jahr 2008 waren bereits 250 Mitglieder registriert. Der Tätigkeitsfokus lag auf der Konzeption und Bereitstellung integrationsfördernder Maßnahmen explizit für russischsprachige Bürger in Weiden. Dabei wurde nicht zwischen Spätaussiedler, jüdischen Kontingentflüchtlingen oder Russen unterschieden (NEUE ZEITEN WEIDEN 2004). Im Jahr 2008 wurde vom Verein das Projekt „Neue Heimat erleben“ initiiert und finanziell durch das BAMF unterstützt. In dessen Rahmen erhielten „drei Gruppen à sieben Personen in zwölf Wochenstunden Unterricht in Sprachkompetenz, Rechtsschule, Normen und Werte sowie Pflege regionaler Sitten und Gebräuche“ (NT20083). Charakteristisch war hierbei die Arbeit von Migranten für Migranten (NT20091).

Neben der Beantragung und Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ versuchten Politik und Stadtverwaltung in Weiden durch die Schaffung der Stelle des Integrationsbeauftragten im Jahr 2007 einen dauerhaften Beitrag für das kommunale Integrationsmanagement zu leisten

(NT20071). Außerdem wurde im Jahr 2008 erstmals die Idee eines Integrationskonzepts für die Stadt angestoßen (NT2008f). Als weiterer Baustein in der Weidener Integrationsarbeit ist die Gründung des Aktionsbündnisses „Weiden ist bunt“ im Jahr 2009 zu nennen. Die Initiative zum Zusammenschluss entstand als Reaktion auf eine geplante Kundgebung von Neonazis in der Stadt. Teil der nach wie vor aktiven Gruppierung waren Vertreter aus der kommunalen Politik, von Vereinen, Gewerkschaften, Verbänden, Schulen, Unternehmen sowie aus der Zivilgesellschaft (WEIDEN IST BUNT 2020).

Im gleichen Jahr wurden seitens der Regierung der Oberpfalz offizielle Integrationsbeauftragte eingestellt. Allerdings hatten diese zur damaligen Zeit noch kein eindeutiges Aufgaben- und Zuständigkeitsprofil. Dies war letztlich auch darauf zurückzuführen, dass die Frage danach, wer überhaupt integriert werden sollte, nicht wirklich beantwortet werden konnte. Einigkeit herrschte lediglich darüber, dass Asylbewerber das Land schnellstmöglich wieder verlassen sollten, was etwaige Integrationsmaßnahmen für diese Gruppe obsolet machte (NT20092). Die tatsächlichen Auswirkungen des restriktiven Kurses bei den Asylverfahren offenbarten sich aber letztendlich erst auf lokaler Ebene. So erhielt der Großteil der Asylbewerber lediglich einen Duldungsstatus. Für die Betroffenen bedeutete dies einen Aufenthalt unter hoher Unsicherheit und enormer psychischer Belastung, aber auch den Verbleib in einer Gemeinschaftsunterkunft. Im Weidener Camp Pitman waren im Jahr 2009 56 Geflüchtete aus 16 Nationen untergebracht. Der damalige Oberbürgermeister Kurt Seggewiß forderte von der Regierung mit Blick auf die teils unverhältnismäßig lange Verweildauer von Asylsuchenden in der Weidener Unterkunft, dass die offizielle Unterbringungszeit auf maximal fünf Jahre festgelegt werden sollte (NT20092). Für „seine“ Stadt kommunizierte der Oberbürgermeister außerdem eine eindeutige Positionierung für Toleranz gegenüber Migranten und der ausländischen (Lokal-)Bevölkerung: „Weiden will weltoffen sein, Weiden ist bunt!“ (NT20093). Im Jahr 2010 wurde als weiterer Baustein der Weidener Integrationsarbeit ein sogenannter „Integrationsgarten“ angelegt. In diesem sollten Pflanzen aus verschiedenen Kulturkreisen gemeinschaftlich von Ehrenamtlichen gepflegt und genutzt werden (NT20085). Hierfür übernahm der BRK-Kreisverband Weiden-Neustadt die Trägerschaft (NT20112).

Während die Zuwanderung Asylsuchender nach Bayern im Jahr 2005 mit jährlich ca. 3400 Migranten nahezu stagnierte, verdoppelten sich die Zahlen im Freistaat im Jahr 2010 plötzlich wieder. Da aufgrund der zuvor sinkenden Zuwanderungszahlen viele Unterkünfte aufgegeben wurden, drängten sich 2010 umso mehr Migranten in den verbliebenen Aufnahmelagern in Bayern und ebenso im Camp Pitman in Weiden. Neben Afghanen, Irakern und Iranern machten Somalier nunmehr rund ein Viertel aller Fluchtmigranten in Weiden aus (NT20113). Zur Hauptzielgruppe der kommunalen Integrationsmaßnahmen zählten in dieser Zeit jedoch nahezu ausschließlich Migranten aus den GUS-Staaten, welche den Großteil der ausländischen Bevölkerung in Weiden darstellten (NT20102).

4.4.4. Governance-Analyse

4.4.4.1. Akteure und Akteurskonstellationen

Im betrachteten Zeitraum ist eine klare Tendenz des Förderns und stärkeren Einbezugs nicht-staatlicher Akteure in den politischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozess auf nationaler Ebene, aber ebenso, wie in Weiden erkennbar, auf lokaler Ebene zu identifizieren. Die zunehmende Bedeutung von bottom-up Prozessen, von kommunalspezifischen Lösungsstrategien und einer politischen Praxis, welche vielfältige Kooperationsformen mit äußerst heterogenen, in ihrer Zahl steigenden Akteuren und Akteursinteressen anstrebt, überlagerte immer deutlicher die vormals hierarchisch geprägte, dominante staatliche Steuerung vor allem auf dem Gebiet von Integration. Mit Blick auf Self-Governance und die Bearbeitung von Herausforderungen in kommunaler Eigenregie wurden damit Akteursarrangements relevanter, die sich intendiert oder nicht intendiert für die Lösung spezifischer lokaler Probleme formierten und teils nach kurzer Zeit wieder aufgelöst, teils aber weiterentwickelt und institutionalisiert wurden. Dahingehend erfuhren (hochspezialisierte) Akteurskonstellationen eine Bedeutungszunahme in kommunalen, im weitesten Sinne aber auch in nationalen Governance-Systemen. Staatliche Akteure fügten sich überdies mehr und mehr in ein Beziehungsgeflecht mit nichtstaatlichen Akteuren ein. In diesem Zusammenhang war die Besetzung der von der Bundesregierung einberufenen „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ nicht nur ein symbolischer Meilenstein für das damalige Verständnis von zeitgemäßer politischer Partizipation, sondern auch aus theoretischer Perspektive ein typisches Governance-Phänomen. So umfasste die Zuwanderungskommission neben staatlichen Akteuren ebenso Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und der Zivilgesellschaft. In dieser klar abgrenzbaren Akteurskonstellation wurden damit verschiedene Perspektiven und Expertisen gebündelt. Symbolpolitisch sollten die Relevanz sowie das Bewusstsein über die Notwendigkeit des Einbezugs nichtstaatlicher Repräsentanten hervorgehoben werden. Auch wenn die Forderungen der Kommission von den regierenden Akteuren zunächst weitgehend unberücksichtigt blieben und selbst die nachfolgende Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes politisch und juristisch höchst umstritten war, so kann die gesellschaftliche Akzeptanz gegenüber diesem Gesetz sicherlich auch darauf zurückgeführt werden, dass dessen Initiatoren zur Hälfte eben nicht ausschließlich staatliche Akteure, sondern ebenso nichtstaatliche Interessensvertreter waren. Dieser Einbezug nichtstaatlicher Akteure in den politischen Gestaltungsprozess wurde bei den neuen Integrationsgipfeln fortgeführt. Auch bei diesen Formaten wurden innerhalb vielfältiger Akteurskonstellationen konkrete Lösungsstrategien erarbeitet, die unter anderem zur Verabschiedung des Nationalen Integrationsplans im Jahr 2007 führten.

Als Reaktion auf die teils ernüchternde, relativ geringe politische Gestaltungswirkung der Zuwanderungskommission sowie auf das Fehlen eines unabhängigen Expertengremiums für Migrations- und Integrationsfragen wurde im Jahr 2008 der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) gegründet (LAUBENTHAL 2014: 245). Zu seinen Hauptaufgaben zählen bis heute die wissenschaftliche Politikberatung, die kritische Politikbegleitung, die Analyse aktueller Entwicklungen in den Bereichen Migration und Integration, die Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie die Erstellung von Handlungsempfehlungen für Bund, Länder, Kommunen, aber auch für zivilgesellschaftliche Akteure (SVR 2020). Mit der Namensgebung „Sachverständigenrat“ sollte eine gesellschaftlich wahrnehm-

bare Gleichstellung mit Beratungsinstanzen, die über ein staatliches Mandat verfügten, gewährleistet werden (LAUBENTHAL 2014 245; WEINGART/LENTSCH 2008: 103). Somit trat ein neuer Akteur im Bereich von Migration und Integration auf, welcher die Wissenschaft repräsentierte und ergänzte, sich als Expertengremium mit politikberatender Funktion verstand, aber ebenso das Recht zur politischen und gesellschaftlichen Einflussnahme für sich beanspruchte.

Zentrale Akteure im Bereich Migration und Integration blieben aber unverändert politische Akteure selbst, deren Einsatzbereitschaft und Positionierung stets mit dem gesellschaftlichen Stimmungsbild in Wechselwirkung standen. Offensichtlich wurde dies beim Start der Green-Card Initiative, den darauffolgenden gesellschaftlichen Wandlungsprozessen bei der Wahrnehmung von Migranten und dem sich anschließenden parteilichen Wettbewerb um innovative Konzepte zu Anwerbung und Integration erwünschter Zuwanderer. Neben der Zielvorgabe einer liberaleren Migrations- und Integrationspolitik seitens der rot-grünen Bundesregierung war diese gesellschaftliche Sensibilisierung sicherlich auch Akteuren aus der Wirtschaft zu verdanken, welche die Notwendigkeit einer Anwerbung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland bekräftigten.

Aus Governance-Perspektive ist überdies die Zentralisierung der Steuerungs- und Verwaltungskompetenzen für den Aufgabenkomplex von Migration und Integration im dafür umbenannten sowie neu strukturierten Bundesamt für Migration und Flüchtlinge relevant. Das BAMF trat von nun an als zentraler politisch-administrativer Akteur auf. Seine Hauptaufgaben umfassten unter anderem die Umsetzung nationaler Gesetze und Richtlinien sowie die Förderung und Unterstützung von Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei Migrations- und Integrationsaufgaben. Als weiterer politisch-administrativer Akteur im Mehr-Ebenen-System ist die Europäische Union zu nennen. Auch ihr Einfluss wurde im Zeitverlauf immer bedeutender. Deutlich tritt dies in der zunehmend verpflichtenden Einarbeitung von EU-Richtlinien und Beschlüsse in das nationale Recht der Mitgliedsstaaten hervor.

Hinsichtlich der Zuwanderer („migrantische Akteure“), die im betrachteten Zeitraum nach Deutschland kamen, war eine Diversifizierung der Herkunftsländer sowie der Wanderungsmotive erkennbar, was sich wiederum auf die Akteurskonstellationen im Mehr-Ebenen-System auswirkte. So suchten in den frühen 2000er Jahren neben europäischen Arbeitsmigranten vor allem Menschen aus Serbien, Montenegro, der Türkei und dem Irak Schutz in Deutschland. Der Anteil letzterer stieg 2008 sogar auf ein Drittel aller Asylbewerber. Gleich den Entwicklungen in Deutschland konnte auch in Weiden ein Wandel bei den Herkunftsländern der aufgenommenen Asylbewerber verzeichnet werden. So beherbergte das Camp Pitman Jahr 2009 56 Asylbewerber aus 16 Nationen. Analog zur Bundesebene waren in der kreisfreien Stadt vorwiegend Schutzsuchende aus Serbien-Montenegro und Kurden aus der Türkei untergebracht, wohingegen die Zahl an Afrikanern und Indern stark abgenommen hatte. Da die Zahlen neu ankommender Asylsuchender bis ins Jahr 2010 insgesamt betrachtet aber rückläufig waren, verlor diese Migrantengruppe im politischen Gestaltungsprozess an Bedeutung. Im Gegensatz zu dieser Entwicklung ist der Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland im Zeitverlauf permanent angestiegen. Als relevante Akteure traten nunmehr insbesondere Personen der zweiten und dritten Generationen ehemaliger Einwanderer hervor. So zielten beispielsweise Integrationsmaßnahmen in Weiden vorwiegend auf jüngere sogenannte „Russlanddeutsche“

ab, die auch aufgrund ihres hohen Bevölkerungsanteils in der Stadt vergleichsweise häufig negativ auffielen (z. B. durch Straftaten) und politische Reaktionen erforderten. Im kommunalen Integrationsmanagement traten außerdem neue Akteure seitens der Verwaltung und der Zivilgesellschaft in Erscheinung: der städtische Integrationsbeauftragte, der Verein „Die Initiative“ unter Leitung der neu eingesetzten Quartiersmanagerin Ursula Barrois, die Migrantenorganisation „Neue Zeiten“ sowie das Aktionsbündnis „Weiden ist bunt“. Damit einhergehend wurden die Akteurskonstellationen in der Stadt weiter aufgefächert. Gemeinsames Ziel war es – ganz im Sinne der Selbstorganisation – Maßnahmen zu entwickeln, um lokalspezifischen Herausforderungen bestmöglich begegnen zu können. Aufgrund der institutionellen Organisationscharakteristika der einzelnen Akteure (Gründung eines Vereins, langfristige Stellenbesetzung in der Verwaltung) kann davon ausgegangen werden, dass manche Akteure langfristig Teil lokaler Governance-Strukturen sein werden. Andere dagegen, wie die staatlich geförderte Quartiersmanagerin und „Die Initiative“, waren an einen festgelegten Förderzeitraum gebunden. Ihr Engagement war damit zeitlich begrenzt.

4.4.4.2. Mehr-Ebenen-System

Im betrachteten Zeitraum waren sowohl auf EU-Ebene als auch auf den einzelnen administrativen Ebenen im föderalen Deutschland zahlreiche Entwicklungen zu identifizieren. Zunächst sei auf die ebenenübergreifenden Programme der EU (z. B. der Europäische Flüchtlingsfonds), aber auch der Bundesregierung (z. B. Soziale Stadt) verwiesen, welche wichtige Ressourcen für die kommunale Integrationsarbeit zur Verfügung stellten. In der EU selbst waren weitere Vorstöße hin zu einer Harmonisierung der Migrations- und Asylpolitik in den Mitgliedsstaaten festzustellen. Die Staaten sollten verstärkt in die Pflicht genommen werden, ihre Mindeststandards beispielsweise bei der Versorgung und Unterbringung von Fluchtmigranten an ein festgelegtes Niveau anzugleichen. Weiter sollten für die Weiterentwicklung des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ Kooperationen mit Drittstaaten zur besseren Steuerung von Zuwanderung vorangetrieben sowie Standards für rechtliche Schutzstatus und Aufnahmeverfahren etabliert werden. Die EU-Strategie basierte demnach im Kern auf der Kombination aus einer Harmonisierung der Migrations- und Asylpolitik ihrer Mitgliedsstaaten, einer verbesserten Kontrolle über das künftige Migrationsgeschehen mittels intensiverer Zusammenarbeit mit Drittstaatenvertretern sowie der finanziellen Förderung nationaler bzw. kommunaler Integrationsmaßnahmen und der Schaffung von Anreizen zur Aufnahme und langfristigen gesellschaftlichen Integration von (Flucht-)Migranten. Dahingehend sollte das „Haager Programm“ im Jahr 2004 einen Rahmen für die gemeinsame Politik der Länder im Bereich von Migration und Integration für den Zeitraum von 2005 bis 2009 bieten. Hierzu galt es, neben der weiteren Institutionalisierung gemeinsamer Vereinbarungen in Asylfragen ebenso EU-Leitlinien in die nationale Gesetzgebung einzuarbeiten (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007a; SEMMLER 2009: 63ff.).

Ebenenübergreifende Auswirkungen – nicht zuletzt auf den gesellschaftlichen Diskurs – hatte in Deutschland die Green-Card-Initiative zur Anwerbung ausländischer IT-Fachkräfte. Ange-

stoßen wurde diese Veränderungen zunächst durch das propagierte Leitbild einer liberaler ausgerichteten Zuwanderungspolitik der rot-grünen Bundesregierung sowie durch Plädoyers aus der Wirtschaft, welche die Notwendigkeit der Anwerbung ausländischer Fachkräfte als unabdingbar für Deutschland betonten. Aber auch weite Teile der Zivilgesellschaft selbst beeinflussten diese Veränderungen, was sich beispielsweise an der hohen Sensibilität für eine Politisierung fremdenfeindlicher Positionierungen, wie es bei der CDU-Kampagne „Kinder statt Inder“ der Fall war, verdeutlichte. Der Wandlungsprozess des gesellschaftlichen Diskurses erfolgt vereinfacht ausgedrückt aus zwei Richtungen: „Von oben“ durch das kommunizierte und sich etablierende Leitbild einer liberalen, auf die ökonomische Entwicklung Deutschlands ausgerichtete Migrations- und Integrationspolitik, sowie „von unten“ anhand der Anpassungen von Verhaltens- und Wahrnehmungsmuster. Die Zusammensetzung der Zuwanderungskommission spiegelte schließlich die Bedeutung des ebenenübergreifenden Einbezugs staatlicher und nichtstaatlicher Akteure auch in symbolischer Perspektive wider.

Eine Formalisierung der Mehr-Ebenen-Struktur ging mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes einher. Dieses sollte die bisherige administrative Arbeit im Bereich Migration und Integration beim Bund bzw. beim BAMF zentralisieren. Das Gesetz wirkte sich außerdem direkt auf den rechtlichen Status von Migranten und Asylbewerbern aus. Ähnlich zu den Bestrebungen der EU zielte es darauf ab, einen geeigneten zukunftsorientierten Rahmen zu schaffen, um Migration und Integration auf nationaler Ebene bestmöglich steuern und auf lokaler Ebene nachhaltig gestalten zu können. In diesem Zusammenhang sind ebenso die semi-formellen Maßnahmen der seit dem Jahr 2006 regelmäßig veranstalteten Integrationsgipfel zu erwähnen. Anders als die Verabschiedung bundesweit gültiger Gesetze und Richtlinien, die trotz des teilweisen Einbezugs nichtstaatlicher Akteure bei deren Erarbeitung im Ergebnis hierarchische Steuerungsinstrumente bleiben, können Integrationsgipfel als weitaus Governance-typischer betrachtet werden. Diese nämlich sind geprägt von Aushandlungsprozessen innerhalb staatlicher und nichtstaatlicher Akteursarrangements und äußerst heterogenen Präferenzen.

Multi-level-Governance lässt sich überdies konkret anhand des staatlichen Förderprogramms „Soziale Stadt“ erkennen. Für Kommunen wie Weiden stellen derartige Unterstützungen notwendige Finanzierungsquellen dar, um das lokale Integrationsmanagement besser oder teilweise überhaupt gestalten und lokalspezifische Herausforderungen bewältigen zu können. Diese Form von Governance beruht auf dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe. Fördermittel sollen demgemäß zielgerichtet seitens des Bundes zur Verfügung gestellt werden, um vor Ort die Organisation selbstverantwortlich handelnder, lokaler Akteure zu initiieren und für einen planbaren Zeitraum zu unterstützen. So erhielt die Stadt Weiden im Jahr 2004 für das Programmgebiet „Stockerhut“ Fördermittel, um integrationsfördernde Maßnahmen und Programme umzusetzen. Ebenso verdeutlicht die Unterstützung der Vereine „Die Initiative“ und „Neue Zeiten“ durch das BAMF die Vielfalt ebenenübergreifender Kooperationen.

4.4.4.3. Verfügungsrechte und Strukturen

Die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes führte zu einer Neuausrichtung bestehender administrativer Strukturen im Bereich Migration und Integration. Als elementarer Baustein ist diesbezüglich die Zentralisierung von Verfügungsrechten beim BAMF zu nennen, welches

zunehmend die höchste Verwaltungsinstanz bei Migrations- und Integrationsangelegenheiten darstellte. Als zentraler staatlicher Akteur war es (und seine Vertreter) mit notwendigen formellen, aber auch informellen Verfügungsrechten ausgestattet. Neben finanziellen, rechtlichen und personellen Ressourcen sind hierbei ebenso Beratungs-, Forschungs- und Informationskompetenzen zu nennen. Nach THRÄNHARDT sei damit „[i]m Gegensatz zu der weltweiten Tendenz, staatliche Aufgaben zu privatisieren oder kommerzialisieren, [wird] eine neue Integrationsbürokratie mit einem assimilativen Programm aufgebaut [worden], insbesondere zur Sicherung der Kenntnis der deutschen Sprache und der Akzeptanz der sozialen und politischen Ordnung der Bundesrepublik“ seitens der ausländischen Bevölkerung (2009: 167, eigene Anpassungen). Diese „etatistische Zentralisierung“ und der damit einhergehende „Bedeutungsverlust korporativer Arrangements“ (ebd.: 198) hätten allerdings keine Effizienzsteigerungen mit sich gebracht.

Die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ stellte mit ihren 21 Mitgliedern auf den ersten Blick eine Akteurskonstellation dar, die ein breites Spektrum an repräsentierten Interessen, Wissen und Kompetenzen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure auf dem Gebiet von Migration und Integration vereinte. Zwar wurde die Kommission in der deutschen Gesellschaft nach LINDEN und THAA als „migrantenfreundliches Gremium“ (2010: 57) wahrgenommen, allerdings wurden keine Vertreter migrantischer Verbände in ihre Arbeit einbezogen. Die eigentliche Zielgruppe war demnach gar kein Teil der eingesetzten Kommission. Ihre Mitgliederstruktur setzte sich somit nicht aus den potentiell Betroffenen selbst zusammen, sondern erstreckte sich vielmehr auf ein möglichst breites Spektrum der Parteien im Bundestag und auf deutsche Verbände. Inwiefern parteiliche Präferenzen letztlich in den Meinungsbildungsprozess eingeflossen sind, bleibt unklar. Nach einer Untersuchung von LINDEN und THAA mussten die Mitglieder der Kommission zumindest schriftlich versichern „als Personen, und nicht als Vertreter irgendwelcher Institutionen berufen worden“ zu sein (2010: 58). Als Verfügungsrechte sind damit vor allem die Konzentration von Wissen, die mehr oder minder repräsentative Vertretung gesellschaftlicher Interessensgruppen (vordergründig deutscher Staatsbürger) und die offizielle Einberufung und damit einhergehende Legitimierung der Kommission seitens der Bundesregierung hervorzuheben. Der Umstand, dass Migranten nicht aktiv in den Gestaltungsprozess einbezogen wurden, sondern vielmehr Dritte stellvertretend über künftige, diese Zielgruppe betreffende Rahmenbedingungen diskutierten, verweist auf wenig Verfügungsrechte dieser Akteursgruppe bei politischen Entscheidungsfindungen.

Gleichzeitig muss gerade mit Blick auf die Green-Card Initiative und dem nachfolgenden Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes eine Differenzierung bei der Verteilung von Verfügungsrechten zwischen einzelnen Migrantengruppen vorgenommen werden. So profitierten insbesondere Hochqualifizierte und (IT-)Fachkräfte aus Drittstaaten. „Unerwünschte“ Migranten, also niedrigqualifizierte Drittstaatenangehörige und Geflüchtete, hatten dagegen weiterhin kaum Zugangschancen nach Deutschland oder in die EU. Allerdings können bei den Verfügungsrechten von Asylbewerbern durchaus Neuerungen identifiziert werden. Zwar waren deren Verfügungsrechte unverändert geringer als die der „erwünschten“ Migranten ausgeprägt, allerdings wurden Möglichkeiten, ihre Rechte geltend zu machen, im Zuwanderungsgesetz erstmals formell erhöht. So war beispielsweise auch die Verfolgung im Herkunftsland durch nichtstaatliche Akteure nunmehr ein Abschiebehindernis. Weiter war es nun möglich, bei strittigen Ab-

schiebeentscheidungen spezielle Härtefallkommissionen in den einzelnen Bundesländern einzuberufen, um über den jeweiligen Sachverhalt neu zu verhandeln und eine drohende Abschiebung bei ausreichender Begründung zu vermeiden (LINDEN/THAA 2010: 65; MÜLLER 2005: 251f.). Gleichzeitig ermöglichten Anpassungen zum Erhalt der Staatsbürgerschaft eine Steigerung von Verfügungsrechten für Menschen mit Migrationshintergrund, die als „integrationswillig“ klassifiziert wurden und bereits für einen längeren Zeitraum in Deutschland lebten. Der Erhalt der Staatsangehörigkeit war von nun an nicht mehr an ethnische Kriterien gebunden, sondern war erstmals direkt beeinflussbar.

Ein gezielter Vorstoß zur Verbesserung der Lebensbedingungen, aber auch zur politischen Einbindung von in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund wurde im Rahmen der neu eingeführten Integrationsgipfel unternommen. Im Hinblick auf etwaige Neustrukturierungen von Verfügungsrechten für ausländische Mitbürger sind diese Formate allerdings differenziert zu betrachten. So waren von den 86 Teilnehmern des ersten Integrationsgipfels im Jahr 2006 rund ein Drittel Menschen mit Migrationshintergrund. Gemeinsam wurde neben Herausforderungen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Sprache und Einwanderung auch explizit die Situation von Frauen und Mädchen diskutiert (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007c; GERDES 2010: 20). Bei der Analyse der Verteilung von Verfügungsrechten könnte im Rahmen des Integrationsgipfels und dem erarbeiteten Nationalen Integrationsplan auf den ersten Blick eine Stärkung von Menschen mit Migrationshintergrund gefolgert werden. Zum einen wäre dies auf die intensivere Vernetzung zwischen den Teilnehmern, zum anderen auf die aktiven Mitgestaltungsmöglichkeiten und der Einbringung persönlicher Interessen zurückzuführen. Diesbezüglich sei auf die Herausbildung von Arbeitsgruppen verwiesen, welche jeweils spezifische Themen unter der Federführung des dafür zuständigen Ministeriums bearbeiteten und auch abseits der Integrationsgipfel konkrete Maßnahmen entwickeln sollten (DEUTSCHER BUNDESTAG 2006: 1). Als erstes konkretes Resultat wurde der Nationale Integrationsplan während des darauffolgenden Integrationsgipfels im Jahr 2007 verabschiedet. Er beinhaltete letztlich aber nur unverbindliche Absichtserklärungen der beteiligten Vertreter der Regierung, der Kommunalverwaltungen sowie von Wirtschafts- und Migrantenorganisationen, was der oben erwähnten Stärkung von Verfügungsrechten bei näherer Betrachtung allerdings entgegenstand. Auf offensichtliche Interessenkonflikte verweist der Boykott dreier türkischer Organisationen zum zweiten Integrationsgipfel (THRÄNHARDT 2009: 158f.). So wurde zwar der Einbezug von Migranten in den politischen Gestaltungsprozess gefördert, allerdings standen den kommunizierten interkulturellen Öffnungsabsichten teils vollkommen konträre restriktive Entwicklungen in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik gegenüber. Der genannte Boykott richtete sich vor allem gegen das kurz vor dem zweiten Integrationsgipfel verabschiedete Zuwanderungsgesetz. Hauptkritikpunkt der türkischen Verbände war die eingeführte Regelung zum Ehegattennachzug, wonach zuwanderungswillige Partner über ein gewisses Sprachniveau verfügen und mindestens 18 Jahre alt sein mussten. Es wurde überdies als diskriminierend empfunden, dass das Gesetz nicht für Personen galt, die aufgrund ihrer Herkunft ohnehin von einer Vorlage eines Einreisevisums nach Deutschland befreit waren. Überdies wurde diskutiert, dass türkischstämmige Vertreter nur unzureichend in den Gesetzesentwicklungsprozess eingebunden worden waren (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2007b; THRÄNHARDT 2009: 166). In der Gesamtschau spielten beim Prozess von der Erarbeitung bis zum Inkrafttreten des Zuwanderungs-

gesetzes etwaige Verfügungsrechte von Migranten faktisch nur eine untergeordnete Rolle. Daraus kann gefolgert werden, dass die Verfügbarkeit und die Aktivierung etwaiger, staatlich zugestander Verfügungsrechte der ausländischen Bevölkerung wenn überhaupt bei informellen, symbolpolitischen Formaten vorlagen. Bei politischen Entscheidungsprozessen, die als Resultat eine gewisse formelle Verbindlichkeit hatten, waren sie somit defizitär.

Neben den Integrationsgipfeln startete im Jahr 2006 außerdem die Deutsche Islamkonferenz (DIK), welche von 2006 bis 2013 zunächst in zwei Phasen verlaufen²⁶ und einen Prozess des Dialogs initiieren sollte (BAYAT 2016: 107; KLINGE 2012:143ff.). Zwar schien in der Anfangszeit der DIK die gleiche Anzahl an Vertretern deutscher Bundestagsparteien und muslimischen Einzelpersonen und Verbandsvertretern teilzunehmen, so dass in quantitativer Hinsicht zumindest ein Dialog auf Augenhöhe möglich gewesen wäre. Allerdings konnten keine konkreten Maßnahmen für drängende Herausforderungen erarbeitet werden, wie der oftmals von Muslimen geforderte verfassungsrechtliche Rahmen für die Organisation religiöser Gemeinschaften. So schlug die Bundesregierung vor allem einen dialogorientierten und weitgehend symbolpolitischen Weg ohne einer beabsichtigten Festlegung auf verbindliche Maßnahmen ein. Zu dieser Zeit existierte überdies noch kein Islamischer Dachverband, der als zentraler Ansprech- und Dialogpartner hätte fungieren können. Die Auswahl der eingeladenen muslimischen Organisationen erfolgte daher auf Basis der jeweiligen Mitgliederstärke und unter Beachtung einer möglichst hohen Repräsentation islamischer Gemeinden (KLINGE 2012: 158). Neben dem Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland (IRD) und dem Zentralrat der Muslime (ZDM) als Spitzenverbände waren ebenso die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion (DITIB) und der Verband der Islamischen Kulturzentren (VIKZ) geladen.

Hinsichtlich der Verfügungsstrukturen von muslimischen Organisationen in Deutschland gilt jedoch festzuhalten, dass die einzelnen Verbände und Gemeinschaften äußerst heterogen waren und unterschiedliche Interessengruppen repräsentierten. Auch die im Rahmen der Islamkonferenz erfolgte Gründung des Koordinationsrats der Muslime in Deutschland als bundesweite Dachorganisation der Mitgliedsverbände DITIB, ZDM, IRD und VIZK konnte sich nicht als bundesweite Schirmorganisationen für die Repräsentation von Muslimen etablieren. Die enorme Heterogenität und teils konkurrierende Verhältnisse zwischen den muslimischen Organisationen erschwerten eine einheitliche Organisationsstruktur. Der neu gegründete Dachverband erfüllte daher vorwiegend Koordinations- und Abstimmungsfunktionen (BAYAT 2016: 101ff.; KLINGE 2012). Überdies waren zur Zeit der ersten DIK lediglich 20 % der Muslime tatsächlich in Gemeinschaften organisiert und nur weniger als 25 % der Muslime fühlten sich überhaupt von den Spitzenverbänden adäquat vertreten (BUSCH/GOLTZ 2011: 31f.). Hieraus kann gefolgert werden, dass die Verfügungsrechte der Muslime in Deutschland trotz erster Annäherungsprozesse mit staatlichen Akteuren weitgehend gering ausgeprägt und je nach Organisationsgrad und -zugehörigkeit äußerst unterschiedlich verteilt waren. Da den Teilnehmern des DIK außerdem bewusst wurde, dass konkrete Maßnahmen und Lösungsstrategien nur auf Länderebene, nicht aber auf Bundesebene umgesetzt werden konnten, erfolgten bei den nachfolgenden DIK-Formaten entsprechende Anpassungen (KLINGE 2012: 219ff.). So wurde die zweite Phase des DIK stärker praxisbezogen konzipiert. Weiter erfolgte eine Änderung des

²⁶ Die dritte Phase umfasste den Zeitraum von 2014-2017, die vierte Phase startete im Jahr 2018 (BAYAT 2016: 107).

Teilnehmerfelds, sodass verstärkt Akteure, die auf Landes- oder Kommunalebene aktiv waren, sowie zusätzlich Vertreter der Islamischen Gemeinschaft der Bosniaken in Deutschland (IGBD), des Zentralrats der Marokkaner in Deutschland (ZMaD) und der Türkischen Gemeinde (TGD) eingeladen wurden (BUSCH/GOLTZ 2011: 33ff.).

In der Stadt Weiden muss bei der Betrachtung der Verfügungsrechte von Migranten und der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ähnlich zur Bundesebene differenziert werden. So waren Asylbewerber direkt von gesetzlichen Änderungen auf Bundesebene betroffen. Ihre Verfügungsrechte waren vergleichsweise gering ausgeprägt. Die Möglichkeit, bei einer drohenden Abschiebung eine Härtefallkommission zu nutzen, stand ihnen aber von nun an offen. Dahingehend kann eine gewisse Aufwertung ihrer Verfügungsrechte abgeleitet werden. Veränderungen gab es dagegen vor allem für die Gruppe der „Russlanddeutschen“. Von Bedeutung war dabei zum einen das Programm „Soziale Stadt“, welches als unterstützender Rahmen zur Aktivierung informeller Verfügungsrechte der Bewohner des mehr oder weniger segregierten Stadtteils „Stockerhut“ interpretiert werden kann. Zum anderen brachte die Gründung des Vereins „Neue Zeiten“ eine Neustrukturierung und Stärkung von Verfügungsrechten für Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion mit sich. So konnten sowohl formelle (z. B. Institutionalisierung von Interessen, personelle und finanzielle Ressourcen), als auch informelle Verfügungsrechte (z. B. Außendarstellung, Sensibilisierung, staatliche Anerkennung und Unterstützung) in Eigenregie organisiert, konzentriert und langfristig institutionalisiert werden.

Eine ähnliche Form der Selbstorganisation mit der hierzu notwendigen eigenständigen Aktivierung von Verfügungsrechten zeigte sich seitens zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Gründung des Aktionsbündnisses „Weiden ist bunt“. Gestärkt wurden diese verfügungsrechtlichen Strukturen durch die Mitgliedschaft von 18 lokalen Organisationen und Institutionen aus Politik, Verwaltung, dem Bildungsbereich, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft²⁷. Diese Mitgliedsstruktur verweist nicht nur auf eine breit gefächerte Akzeptanz und Unterstützung seitens lokaler Akteure, sondern stärkte auf informeller, symbolischer Ebene zudem die Arbeit des Aktionsbündnisses.

4.4.4.4. Images

Welchen Einfluss politische und öffentliche Debatten und die Etablierung bildlicher Vorstellungen von bestimmten Sachverhalten tatsächlich hatten, belegten für den betrachteten Zeitraum unter anderem Studien zum gesellschaftlichen Meinungsklima. So wirkten sich die omnipräsenten Debatten um internationalen Terrorismus in den frühen 2000er Jahren äußerst negativ auf den gesellschaftlichen Diskurs aus, welcher zunehmend von Angst und Vorbehalten gegenüber Migranten, insbesondere gegenüber Muslimen, gekennzeichnet war. In diesem Kontext entflammten auch in Deutschland verstärkt Plädoyers gegen einen Beitritt der Türkei zur EU. Ebenso erhielten Positionierungen und Äußerungen wie die des damaligen CSU-Generalsekretärs Markus Söder, wonach in jedes deutsche Klassenzimmer ein Kreuzifix aber kein Kopftuch gehöre, vermehrt Einzug in den öffentlichen Diskurs. Derartige Phänomene waren jedoch

²⁷ Stand: 28.02.20; URL: <https://weiden-ist-bunt.de/mitgliedsorganisationen/>

in einen Rahmen eingebettet, der nicht zuletzt aufgrund der Green-Card Initiative durch eine steigende Toleranz und Sensibilisierung der Gesellschaft gegenüber des Zuwanderungsgeschehens gekennzeichnet war. Neue Assoziationen von Migranten, weg von ungelerten Arbeitnehmern hin zu dringend benötigten (IT-)Fachkräften, führten zu einer gewissen Stabilität von Denkmustern in der breiten Gesellschaft und einer, zumindest temporären, weitgehenden Resistenz gegenüber stark polarisierenden Standpunkten.

Eine äußerst positive Wirkung auf den gesellschaftlichen Diskurs hatte letztlich das Zuwanderungsgesetz. Die Bundesregierung legte hiermit ein zeitgemäßes, zukunftsorientiertes Konzept vor, das nicht nur wirtschaftliche Interessen Deutschlands berücksichtigte, sondern ebenso gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnissen gerecht werden sollte. Außerdem galt es, die Kontroll- und Steuerungsfähigkeit des Staates öffentlich hervorzuheben und gesetzlich formell zu untermauern. Das Zuwanderungsgesetz kann damit als Signal der Politik an die Gesellschaft verstanden werden, wonach ein starker Staat den Schutz der Gesellschaft gewährleisten würde. Gleichwohl wurde in diesem Zuge aber auch verdeutlicht, dass Migration nicht vermieden werden kann, sondern als natürlicher Bestandteil von Globalisierung zu verstehen ist und eine zentrale Rolle für den Wirtschaftsstandort Deutschland spielt. Diesbezüglich kann die Bedeutung des politischen Eingeständnisses, dass Deutschland nun offiziell ein Einwanderungsland sei, nicht hoch genug geschätzt werden. Das neue Selbstverständnis wirkte als Impuls auf den gesellschaftlichen Diskurs, auf Wahrnehmung und Bewertung von Migration und Integration. In der Folge gingen fremdenfeindliche Phänomene und die allgemeine Angst vor Einwanderung in der Gesellschaft nachweisbar zurück. Ebenso änderte sich die Vorstellung von einer nationalen Zugehörigkeit. Demnach waren von nun an Kriterien wie ausreichende Sprachkompetenzen, die Achtung des christlichen Glaubens und die Aneignung kultureller gleichwie normativer Prinzipien entscheidend für den Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft. Oder anders ausgedrückt: Der Erhalt der Staatsbürgerschaft war nicht mehr an ethnische Kriterien gebunden, musste sich aber gewissermaßen verdient werden und geht mit einer nahezu vollständigen Assimilation von Minderheiten einher.

Weitere symbolhafte Öffnungssignale wurden seitens des Staates mit Hilfe der Integrationsgipfel, des Nationalen Integrationsplans, der Deutschen Islamkonferenz sowie des Antidiskriminierungsgesetzes an die Mehrheitsgesellschaft und gleichermaßen an ausländische Mitbürger und Migranten gesendet. Nach einer Untersuchung von BLÄTTE zu den Integrationsgipfeln in den Jahren 2006, 2007 und 2008 wurden alle drei Veranstaltungen medienwirksam mit Gruppenfotos und der öffentlichen Präsentation des Nationalen Integrationsplans inszeniert, um der Gesellschaft ein starkes Bild vom kontrollierten Fortschritt im Bereich Integration zu vermitteln (2011: 311). Die DIK muss bezüglich der Governance-relevanten *images* aber als ambivalent eingestuft werden. Zwar stellte dieses Format durchaus ein klares symbolpolitisches Signal zur interkulturellen Öffnung dar. Allerdings wurde damit auch bewusst oder unbewusst zum Ausdruck gebracht, dass für Muslime ein im Vergleich zu anderen Migrationsgruppen besonderer Integrationsbedarf vorlag und bisherige Bemühungen der gesellschaftlichen Einbindung offensichtlich gescheitert waren. Insgesamt wurde der Gesellschaft damit ein Bild vermittelt, wonach Muslime aufgrund vergleichsweise höherer kultureller Barrieren grundsätzlich schwerer zu integrieren wären als andere Einwanderergruppen. Tatsächlich aber kann in diesem Zusammenhang nur bedingt von wirklicher Integration gesprochen werden. Vielmehr stehen hier klare assimilatorische Vorstellungen im Vordergrund. Überspitzt formuliert, wären Muslime nicht

etwa schwerer zu integrieren, sondern unter anderem aufgrund tiefgreifender kultureller Unterschiede zur Mehrheitsgesellschaft schlicht schwerer zu assimilieren. Die Verantwortung für eine propagierte „scheiternde Integration“ wird im selben Zug den Minderheiten zugeschoben. Dies suggerierte letztlich auch die Inszenierung der DIK, in deren Rahmen sich politische Vertreter der deutschen Mehrheitsgesellschaft gewissermaßen so präsentieren, als würden sie den ersten Schritt auf die in Deutschland lebenden Muslime zu machen.

Auch in der Stadt Weiden wurden seitens Politik und Verwaltung Signale an die Stadtbevölkerung gesendet, welche für die Notwendigkeit und aktive Unterstützung lokaler Integrationsprozesse sensibilisieren sollten. Exemplarisch sei auf Maßnahmen im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ oder die Beschäftigung eines städtischen Integrationsbeauftragten verwiesen. Aus Governance-Perspektive spielten damit zum einen Leitbilder eine Rolle, welche die vertikale und horizontale Kooperation im Mehr-Ebenen-System zwischen Bundesregierung, Kommunalverwaltung und -politik sowie Zivilgesellschaft hervorheben und damit auch eine gewisse Signalwirkung hervorrufen sollten. Zum anderen galt es, ein Zeichen für die Notwendigkeit einer umfassenden, gewünschten und gezielten Integration besonders von „Russlanddeutschen“ zu setzen. Ähnlich der ambivalenten Wirkung der DIKs verweist diese Maßnahme aber auch darauf, dass lokalspezifische Probleme im Integrationsprozess vorliegen – nämlich bei den zweiten und dritten Generationen von Einwanderern aus der ehemaligen Sowjetunion. Dahingehend ist als weiteres bedeutendes Signal die Gründung des Vereins „Neue Zeiten“ von eben dieser betroffenen Personengruppe der „Russlanddeutschen“ zu benennen. Diese Form der Selbstorganisation kann allerdings differenziert interpretiert werden. Zum einen war sie als Zeichen der Bereitschaft und proaktiven Förderung von Integration russischsprachiger Menschen in Weiden zu begreifen. Die bis ins Jahr 2008 angestiegene Anzahl auf 250 Mitglieder unterstreicht dieses Bedürfnis. Zum anderen wurde hierdurch aber auch auf ein offensichtliches Fehlen offizieller staatlicher oder zivilgesellschaftlicher Angebote hingewiesen, die für die Integrationsförderung dieser Akteursgruppe offensichtlich relevant waren. Die defizitären Strukturen erforderten damit überhaupt erst eine derartige Form der Selbstorganisation. Dies kann auch als aktiver Eingriff in die Veränderung bestehender *images* in dem Sinne interpretiert werden, dass nicht nur der Wille zur Integration bekundet, sondern ebenso zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass diese Migrantengruppe als Teil der Weidener Stadtbevölkerung auch als solche zu behandeln war.

Als weiterer Meilenstein im Weidener Integrationsmanagement ist der Anstoß zur Erarbeitung eines Integrationskonzeptes zu nennen. Neben der Einstellung eines Integrationsbeauftragten verweist dies auf ein steigendes kommunalpolitisches Bewusstsein, sich proaktiv in lokale Integrationsprozesse einzubringen, auf Herausforderungen zukunftsorientiert zu reagieren und dies entsprechend an die Stadtgesellschaft zu kommunizieren. Mit der Gründung des Aktionsbündnisses „Weiden ist bunt“ entstand ein weiterer Teil des Gesamtmosaiks einer sich als zunehmend interkulturell verstehenden Stadtgesellschaft, die aktiv gegen Fremdenfeindlichkeit und für Toleranz eintrat. Symbolisch wird dies durch die Mitgliederstruktur des Aktionsbündnisses verdeutlicht, die aus gewichtigen Akteuren aus Politik, Administration, Zivilgesellschaft und Wirtschaft bestand. Eine Migrantenorganisation fehlte allerdings²⁸.

²⁸ Stand 09.09.20; URL: <https://weiden-ist-bunt.de/mitgliedsorganisationen/>

4.4.4.5. Instrumente

Zentrale staatliche Instrumente im Bereich Migration und Integration waren sowohl formeller als auch informeller Natur. Folgende Instrumente gehörten vordergründig zum formellen Bereich:

- die Green Card-Initiative
- das Gesetz zur Bekämpfung des Terrorismus mit den damit einhergehenden erleichterten Möglichkeiten des polizeilichen Datenzugangs und der Abschiebung
- die Einberufung, Arbeit und Ergebnisse der Zuwanderungskommission
- das Zuwanderungsgesetz zur Verbesserung der Migrationssteuerung unter Berücksichtigung humanitärer Richtlinien aus der Genfer Flüchtlingskonvention und EU-Beschlüssen
- die Erleichterung von Zugangsmöglichkeiten für Hochqualifizierte nach Deutschland
- die Gründung des BAMF und dessen Ausstattung mit Kompetenzen und Ressourcen
- das Antidiskriminierungsgesetz
- gesetzliche Neuregelungen beim Ehegattennachzug

Das Zuwanderungsgesetz brachte unter anderem Anpassungen im Aufenthaltsrecht und eine Reduzierung der bis dahin vorhandenen Aufenthaltstitel auf die „befristete Aufenthaltserlaubnis“ und die „unbefristete Niederlassungserlaubnis“. Bei ersterer war der Einwanderungsgrund das zentrale Kriterium für eine Aufenthaltsgewährung. Hierbei wurde zwischen Ausbildung, Erwerbstätigkeit, humanitären und familiären Aspekten unterschieden. Der Erhalt der Niederlassungserlaubnis war äußerst voraussetzungsintensiv²⁹, schützte allerdings deutlich besser vor einer drohenden Abschiebung, war nicht zweckgebunden und ermöglichte einen dauerhaften Aufenthalt mit der Option einer späteren Einbürgerung sowie ein nahezu uneingeschränktes Recht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Für Hochqualifizierte, Selbstständige und deren Familien galten diese Voraussetzungen nicht. Insgesamt wurde der Arbeitsmarkt für hochqualifizierte Personen geöffnet, nicht jedoch für Niedrigqualifizierte (SCHNEIDER 2007). Die Einarbeitung von EU-Richtlinien in die nationale Gesetzgebung verbesserte unter anderem die rechtliche Stellung von Asylbewerbern. So waren nunmehr auch diejenigen Menschen schutzberechtigt, die aufgrund ihres Geschlechts bedroht oder nicht explizit politisch verfolgt wurden. Für ausreisepflichtige Personen ohne Perspektive auf einen sicheren Aufenthaltsstatus sollte die temporäre Duldung weiterhin Gültigkeit besitzen. Eine etwaige „Kettenduldung“, also die regelmäßige Überprüfung der Aufenthaltsberechtigung über einen längeren Zeitraum, sollte für Personen, die aufgrund widriger Umstände im jeweiligen Herkunftsland nicht ausreisen können, mittels temporärer Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen weitgehend vermieden werden. Diese Neuerung war aber keineswegs obligatorisch für Behörden, sondern diente eher als

²⁹ Voraussetzungen waren unter anderem die Sicherung des Lebensunterhalts, das Vorhandensein eines angemessenen Wohnraums, Straffreiheit, Mindestkompetenzen in der deutschen Sprache sowie eine mindestens fünfjährige Aufenthaltserlaubnis (SCHNEIDER 2007).

Richtlinie. Die tatsächliche Umsetzung oblag demnach den einzelnen zuständigen Verwaltungsakteuren. Mit dem Zuwanderungsgesetz erhielt überdies der Imperativ „Fördern und Fordern“ Einzug in das grundlegende Verständnis gelingender Integrationsprozesse. Konkrete Anwendung fand dieser Leitsatz beispielsweise bei Integrationskursen, deren Teilnahme für bestimmte Migrantengruppen einerseits verpflichtend war, auf die nunmehr allerdings auch ein rechtlicher Anspruch bestand (KUNZ 2011: 325ff.; SCHNEIDER 2007).

Das informelle Instrumentarium setzte sich aus den Integrationsgipfeln und der Veröffentlichung des Nationalen Integrationsplans, den DIKs, der offiziellen Bekennung zum Einwanderungsland sowie weiteren symbolpolitischen Maßnahmen zusammen, die darauf ausgerichtet waren, staatliche Steuerungsfähigkeit zu beweisen und drohenden gesellschaftlichen Unruhen frühzeitig entgegenzuwirken. Deutlich wurde dies an der unmittelbaren Verabschiedung des Gesetzes zur Terrorbekämpfung nach den Anschlägen vom 11. September, sowie der Einberufung des Integrationsgipfels und der Deutschen Islamkonferenz als Reaktion auf öffentliche Debatten um Bildungs- und Integrationsprobleme an der Rütli-Schule und die Empörungen über die Veröffentlichung der Mohammed-Karikaturen (BAYAT 2016: 102; BLÄTTE 2011: 311).

Grundsätzlich muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass Fluchtmigranten als Art politisches Tabuthema von der ausländer- und zugewanderungsfreundlicher werdenden Politik weitgehend ausgeschlossen wurden. So können vielmehr gegenläufige, restriktivere Dynamiken identifiziert werden, die nicht nur in Deutschland, sondern europaweit auftraten. Diesbezüglich sei auf die Analyse der EU-Migrationspolitik von GROß und TRAYJANOWSKI verwiesen. Demnach erhielten vor allem diejenigen Menschen aus Drittstaaten Zugangsmöglichkeiten in die EU, die auf dem Arbeitsmarkt der Mitgliedsstaaten besonders nachgefragt werden. Der Rest blieb davon nahezu ausgeschlossen (2009: 276). „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert das Recht auf Asyl in Art. 18, sie bezieht sich dabei, wie auch Art. 63 EG, auf die Genfer Konvention. [...] Trotz dieser selbstgewählten eindeutigen Verpflichtung werden die allermeisten Flüchtlinge heute³⁰ durch enorm hohe Hürden, beruhend auf der Kombination von strikter Grenzsicherung und dem Konzept sog. Sicherer Drittstaaten, faktisch daran gehindert, europäischen Boden zu betreten und um Schutz zu ersuchen“ (ebd.: 274). Auch in Deutschland sollte die Attraktivität für Asylgesuche auf ein Minimum reduziert werden. Neben gesetzlichen Barrieren bei Einreise und Antragstellung dienten als staatliche Steuerungsinstrumente Beschäftigungsverbote sowie „Maßnahmen von der Umstellung der Sozialhilfe auf Sachleistungen, der Regelunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, Gemeinschaftsverpflegung, der räumlichen Beschränkung der Aufenthaltsgestattung, der Streichung des Kindergeldes für Asylbewerber_innen, der Abschaffung der Sprachförderung und der Einschränkung der Gesundheitsversorgung“ (HOESCH 2018: 283).

In Weiden sind als formelle Governance-Instrumente die Gründungen der Vereine „Die Initiative“, „Neue Zeiten“, des Aktionsbündnisses „Weiden ist bunt“, sowie die Schaffung und Besetzung der Stelle des städtischen Integrationsbeauftragten zu identifizieren. Als informelles Instrument der Stadtverwaltung können die öffentliche Unterstützung und Mitgliedschaft im Aktionsbündnis „Weiden ist bunt“, aber auch die Haltung und Positionierung des Oberbürgermeisters genannt werden, welcher stets betonte, dass die Stadt Weiden offen und tolerant sei.

³⁰ Gemeint ist das Jahr 2009.

„Weiden ist bunt“ stellte überdies ein formelles und gleichermaßen informelles Instrument auf zivilgesellschaftlicher Seite dar. So wurde die klare Positionierung für Toleranz und gegen Fremdenfeindlichkeit seitens einer heterogenen Weidener Akteurslandschaft in Form einer Vereinsorganisation institutionalisiert. Das Aktionsbündnis trug unter anderem mittels Projekten und Kundgebungen (informelle Instrumente) zur Sensibilisierung der Lokalbevölkerung bei. Gleich dem Aktionsbündnis kann auch der von Migranten ins Leben gerufene Verein „Neue Zeiten“ als formelles und gleichermaßen informelles Instrument betrachtet werden. Einerseits war auch hier durch die formelle Organisation eine gewisse langfristige Institutionalisierung von Mitgliederpräferenzen und -bedürfnissen zu erkennen. Andererseits ist nicht zuletzt die symbolische Ebene als äußerst relevant einzustufen, die letztlich auf eine Förderung des Integrationsprozesses und des interkulturellen Austausches in Weiden abzielte.

4.4.4.6. Macht und Einflussnahme

Seitens politischer Akteure war im betrachteten Zeitraum ein Wettrennen um migrations- und integrationsrelevante Konzepte zu beobachten. Offensichtlich wurde dies unter anderem an der unmittelbaren Reaktion der CSU auf die von der SPD initiierte Green Card-Initiative, wonach für den Freistaat Bayern eine eigene „Blue Card“ auf den Weg gebracht werden sollte. Unabhängig von derartigen Vorstößen erstreckte sich der Wettbewerb auf die gesamte Parteienlandschaft, die versuchte, einen gesellschaftlichen Diskurs (und damit die Mehrheit der Wähler), welcher im Vergleich früheren Zeitphasen eine sich langsam interkulturell öffnende Richtung einschlug, zu bedienen. Ähnlich zu den vorher betrachteten Zeiträumen folgte der politische Gestaltungsprozess einem Aktions-Reaktions-Schema zwischen Politik und Zivilgesellschaft. Demnach verfügten zivilgesellschaftliche Akteure über mehr oder weniger offensichtliche Mittel von Macht und Einflussnahme. Eine offensichtliche Machtstellung begründete sich beispielsweise auf der permanenten Orientierung politischer Akteure am zeitgemäßen gesellschaftlichen Diskurs. Etwaige Entscheidungen, die gesellschaftlichen Trends entgegenstanden, wurden dahingehend unmittelbar sanktioniert. Exemplarisch sei auf das Scheitern der CDU-Wahlkampfkampagne „Kinder statt Inder“ verwiesen. Ein weiterer Indikator von Macht und steigenden Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure könnte auf den ersten Blick deren Einbezug in den politischen Gestaltungsprozess sein, wie er unter anderem im Rahmen der Integrationsgipfel, aber auch während der Deutschen Islamkonferenzen zu Tage trat.

Allerdings müssen insbesondere die institutionalisierte Beeinflussung und der tatsächliche Erfolg der Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Akteure im politischen Entscheidungsprozess gerade im Hinblick auf die vielfach aufgezeigte Symbol- und relativ unkonkrete Realpolitik im Bereich Migration und Integration kritisch beleuchtet werden. So war die Initiative zur Organisation neuer Arenen der Verhandlung, Kommunikation und Information (z. B. der Nationale Integrationsgipfel oder die Islamkonferenz) letztlich dem Umstand geschuldet, dass die Rahmenbedingungen rund um den internationalen Sicherheitsdiskurs und drohenden, verstärkt anti-muslimischen Debatten schlicht eine Reaktion seitens der Politik erforderten. Dies soll die Bedeutung dieser Formate keineswegs schmälern. Jedoch kann festgehalten werden, dass zivilgesellschaftliche Akteure als eigentliche Zielgruppe der Foren (hier insbesondere muslimische

Akteure) nicht über ausreichende Einflussmöglichkeiten verfügten, um derartige Formate selbst initiieren zu können. Stattdessen scheint es so, dass die Einrichtung derartiger Austausch- und Verhandlungsplattformen aufgrund der möglicherweise eskalierenden Integrationsdebatten nicht mehr weiter hätte aufgeschoben werden können. Möglichkeiten der Einflussnahme seitens der in Deutschland lebenden Muslime schienen im betrachteten Zeitraum insbesondere mit Blick auf die neu eingeführten Austauschplattformen, wie der Deutschen Islamkonferenz, aber auch aufgrund der defizitären Repräsentativität vertretener Interessensgruppen gering zu bleiben. Ein Kernproblem der Interessensvertretung bestand überdies darin, dass die in Deutschland lebenden Muslime ein äußerst heterogenes Verständnis hinsichtlich der Ausübung ihrer Religion hatten und nur bedingt durch die führenden muslimischen Verbände repräsentiert wurden. So existierten selbst zwischen einzelnen Verbänden und Organisationen tiefgreifende Diskrepanzen, welche eine Zentralisierung von Präferenzen und deren Einbringung in den politischen Gestaltungsprozess nahezu unmöglich machten. Die von der Bundesregierung geforderte Organisation zu einem einzelnen übergeordneten Dachverband als einheitlicher Ansprechpartner schien zwar mit Blick auf die Effizienz von Aushandlungsprozessen als sinnvoll, aufgrund der enormen Heterogenität der in Deutschland lebenden Muslime jedoch als kaum umsetzbar. Schließlich gilt es außerdem, den tatsächlichen Erfolg einer möglichen Einflussnahme zu bewerten. Da Verhandlungsarenen wie die DIK keinerlei verbindliche Maßnahmen für staatliche und nichtstaatliche Akteure zur Folge hatten und überdies eine repräsentative Organisation für deutsche Muslime fehlte, waren Machtstellung und daraus resultierende Möglichkeiten einer Einflussnahme von dieser Personengruppe im Governance-System als gering zu einzustufen. Zumindest schien dies vorwiegend für die Bundesebene zuzutreffen.

Tatsächlich aber nahmen Einflusspotenziale im Mehr-Ebenen-System in Richtung der lokalen Ebene zu. Auf lokaler Ebene, wo die eigentliche Integrationsarbeit stattfand, spielte der Einbezug muslimischer Akteure eine weitaus größere Rolle, als dies auf Bundesebene der Fall war. Entsprechend muss im Hinblick auf Macht und Einflussnahme differenziert werden. Während auf Bundesebene vor allem Sensibilisierungsmaßnahmen und integrationsförderliche Rahmenbedingungen entwickelt wurden, oblag den administrativ untergeordneten Ebenen der proaktive Einbezug zivilgesellschaftlicher bzw. muslimischer Akteure in die länder- bzw. kommunalspezifischen Integrationsprozesse. Vereinfacht ausgedrückt: auf Bundesebene stand die symbolpolitische Auseinandersetzung mit Grundsatzfragen im Vordergrund, wohingegen auf kommunaler Ebene konkrete Aushandlungs- und Umsetzungsprozesse unter Einbezug relevanter, heterogener lokaler Akteure initiiert werden sollten. Daher ist im Mehr-Ebenen-System mit sinkender administrativer Hierarchie von einem Anstieg von Macht und Einflussnahme zivilgesellschaftlicher bzw. in diesem konkreten Beispiel muslimischer Akteure auszugehen.

Auch die einberufene Zuwanderungskommission muss im Hinblick auf deren Machtposition und tatsächlichen Einflussnahme auf den politischen Gestaltungsprozess genauer betrachtet werden. Ihre mögliche Einflussnahme wurde grundsätzlich durch die Einberufung seitens der Bundesregierung legitimiert. Dadurch, dass die Öffentlichkeit durch ihre Tätigkeiten für die Themen Migration und Integration sensibilisiert wurde, der Bericht der Kommission schließlich als Grundlage für die spätere Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes diente und Deutschland in der Folge offiziell als Einwanderungsland deklariert wurde, kann die Arbeit der Kommission in der Gesamtschau als durchaus erfolgreich betrachtet werden. Allerdings verweist SIEFKEN darauf, dass bereits vor der Einberufung der Kommission Richtlinien, Gesetze

und zukünftige Entwicklungen im Bereich Migration und Integration in die Wege geleitet wurden. Die Kommission fungierte daher eher als eine Art legitimierender, konsensschaffender Katalysator. Ihre Arbeit an sich muss damit als weitgehend symbolpolitischer Akt interpretiert werden. Diesbezüglich verweist SIEFKEN weiter darauf, dass im Grunde kaum neue Anregungen oder Erkenntnisse erarbeitet wurden, sondern vielmehr der Status Quo diskutiert und zusammenfassend dargestellt wurde (2007: 181). LAUBENTHAL spitzt diesen Sachverhalt noch zu und folgert, dass die Unabhängige Kommission Zuwanderung (UKZ) „Teil einer Konsensstrategie [war], mit der die migrationspolitischen Entscheidungen der rot-grünen Bundesregierung, insbesondere durch den Einbezug der CDU-Vertreterin Rita Süßmuth, legitimiert werden sollten. Der Einfluss der UKZ auf die tatsächliche materielle Gestaltung des Gesetzes blieb sehr gering“ (2014: 242f., eigene Anpassungen).

SCHNEIDER attestierte der Zuwanderungskommission zwar eine ebenso geringe Wirkung auf das letztliche Ergebnis ihrer Politikberatungsleistung, allerdings betont er eine gewisse Weiterentwicklung der bisher von den Parteien dominierten, gouvernementalen Arbeit im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik, auf die eine externe Beratung nur geringfügigen bis keinen Einfluss zu haben schien. So agierte die Zuwanderungskommission vor allem konsensorientiert und stellte einen Zusammenschluss von Experten dar. Dies sollte nach SCHNEIDER vor allem die Wirkung, Bedeutung und Verbindlichkeit der erarbeiteten Handlungsempfehlungen erhöhen (2010: 364). An der endgültigen Ausgestaltung des Zuwanderungsgesetzes hatte sie allerdings keinen Einfluss. Ebenso kam es zu keiner von der Kommission empfohlenen Institutionalisierung und dauerhaften Legitimierung einer unabhängigen Beratungsinstanz im konfliktträchtigen Bereich der Migrations- und Integrationspolitik. „Insbesondere bei CSU, CDU und Sozialdemokraten ist offenbar weiterhin mehrheitlich die Auffassung vorherrschend, Migrationspolitik sei in erster Linie hoheitliche Ordnungspolitik, die primär innenpolitisch zu kontrollieren und zu begrenzen ist. In diesem Zusammenhang spielt auch die sprichwörtliche Rolle der Innenminister von Nationalstaaten als Hüter territorialer Sicherheit und ordnungspolitischer Maximen eine Rolle, dem sich deutsche Innenminister über Jahrzehnte verpflichtet fühlten“ (ebd.: 366).

Ähnlich zum Zeitraum von 1990 bis 2000 kann auch in diesem ein neuer Akteur aus dem Bereich der Wissenschaft identifiziert werden, welcher Einfluss auf den gesellschaftlichen Diskurs, aber auch auf politische Akteure nehmen möchte: der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Die eigene Machtposition sollte aufgrund seiner Außendarstellung als unabhängiges Expertengremium sowie durch eine kritische Positionierung gegenüber politischem Handeln gestärkt werden (LAUBENTHAL 2014: 247). LAUBENTHAL schließt in ihrer Analyse zur Bedeutung des SVR darauf, dass dessen Gründung sowie die im Jahr 2010 folgende „Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung“ (HKG) eine neue Phase von Kooperationsformen in der Migrations- und Integrationspolitik eingeläutet haben. Denn anders als bei der Zuwanderungskommission oder dem Zuwanderungsrat, die beide nach relativ kurzer Zeit wieder von der Bundesregierung abberufen wurden und sich nur geringfügig in den politischen Gestaltungsprozess einbringen konnten, stellten SVR und HKG autonome Akteure dar, die weder mit staatlichem Mandat noch mit staatlich formaler Legitimation als Beratungsgremium aktiv waren. Tatsächlich bezog der SVR seine eher informelle Legitimierung sowohl aus der Suggestion des Innehabens eines staatlichen Mandats durch seine Namensgebung als „Sachverständigenrat“ und durch seine regelmäßigen Publikationen, als

auch aufgrund seiner mitgliederbedingten wissenschaftlichen Expertise, seiner politischen Unabhängigkeit und kommunizierten Neutralität (ebd.: 247ff.). Nach NULLMEIER, GEIß und DAASE ist diese Art der Legitimation typisch in modernen Governance-Arrangements (2012: 16). Demgemäß bedarf es auch nicht mehr unbedingt einer formellen, gar staatlichen Legitimation, um als relevanter Akteur bei Governance-Prozessen mitwirken zu können, sondern einer ausreichenden gesellschaftlichen Anerkennung und Akzeptanz sowie einer gewissen Vertrauensbasis, wonach bestimmte Interessen vertreten und wirksam in Governance-Arrangements eingebracht werden.

Mit Blick auf die kommunale Ebene – in dieser Arbeit ist dies exemplarisch die Stadt Weiden i.d.OPf. – können bei der Analyse von Macht und Einflussnahme auch abstraktere Erkenntnisse abgeleitet werden. Unter Rückbezug auf den Integrationsgipfel, den Nationalen Integrationsplan oder die Islamkonferenz wurde ersichtlich, dass Kommunen im föderalen Mehr-Ebenen-System Deutschlands eine herausragende Rolle bei Integrationsprozessen zukamen. Während auf Bundesebene neben allgemeingültigen Gesetzen weitgehend symbolische Übereinkünfte getroffen und Richtlinien verabschiedet wurden, fand die eigentliche Integrationsarbeit zunehmend vor Ort statt. Dies ist bei weitem keine neue Erkenntnis. Im Zuge der bisherigen Governance-Analysen in dieser Arbeit und gerade bei den im betrachteten Zeitabschnitt aufgeführten Entwicklungen und Governance-Instrumenten tritt dieser Umstand aber immer deutlicher hervor. Dahingehend muss Kommunen eine elementare, durchaus machtvolle Position zugerechnet werden, die sich wiederum in steigenden Einflusspotenzialen äußern könnte. Der verstärkte Einbezug von Landes- und Kommunalpolitikern in Verhandlungsarenen auf Bundesebene hebt diese Entwicklungen hervor. Umgekehrt konnten Kommunen ihren Einfluss unter anderem dadurch geltend machen, dass sie aktiv Unterstützung von hierarchisch übergeordneten, staatlichen Instanzen einfordern, wie dies am Beispiel der Städtebauförderprogramme (z. B. Soziale Stadt) ersichtlich wird. Allerdings muss an dieser Stelle auch erwähnt werden, dass Versuche der Einflussnahme von lediglich einzelnen kommunalen Vertretern nahezu keinerlei Aussicht auf Erfolg hatten. Veranschaulicht werden kann dies unter anderem anhand von Appellen des Weidener Oberbürgermeisters an die Bezirks- und Bundesregierung, um die Unterbringungsbedingungen für Asylbewerber zu verbessern (z. B. durch eine Verkürzung der vorgeschriebenen Mindestaufenthaltsdauer in Gemeinschaftsunterkünften). Es scheint, dass erst der Verbund kommunaler Meinungsträger und gemeinsames Handeln etwaige Effekte erzielen könnten. Aber auch dann bleibt es fraglich, ob mittels derartiger Initiativen tatsächlich politische und rechtliche Veränderungen angestoßen werden können oder ob der politische Wille auf Bundesebene oder gar gesetzliche Vorschriften dem schlicht entgegenstehen.

Hinsichtlich des kommunalen Integrationsmanagements kann dagegen festgehalten werden, dass die Weidener Kommunalpolitik und -verwaltung mit konkreten Maßnahmen ihre Interessen zukunftsorientiert einzubringen versuchte. Neben dem Programm „Soziale Stadt“ umfasste dies unter anderem die Schaffung der Stelle des städtischen Integrationsbeauftragten. Ebenso konnten zivilgesellschaftliche Akteure bei der Anlegung eines Integrationsgartens sowie bei der Erarbeitung eines Integrationskonzeptes eingebunden werden. Seitens der Zivilgesellschaft sind wiederum die Gründung des Vereins „Neue Zeiten“ sowie des Aktionsbündnisses „Weiden ist bunt“ zu nennen, die als organisierte Form der Interessensvertretung und damit der institutionalisierten Einflussnahme auf das lokale Integrationsmanagement bewertet werden können. Ihre tatsächliche Machtposition und das Niveau der Einflussnahme müssen zum damaligen

Stand allerdings als noch weitgehend gering eingestuft werden. Diesbezüglich kann an dieser Stelle jedoch abgeleitet werden, dass die tatsächlichen Ausprägungen von Macht und Einflussnahme schlicht mit dem eigenen Anspruch des jeweiligen Akteurs zusammenhängen, diese überhaupt in den lokalen Gestaltungsprozess einbringen zu wollen. Für das gesetzte Ziel, als relevanter Akteure im lokalen Integrationsmanagement wahrgenommen und aktiv zu werden, kann dies sicher angenommen werden. Ein etwaiger Anspruch, bei Aushandlungsprozessen innerhalb staatlicher und nichtstaatlicher Akteurskonstellationen eine vielleicht sogar federführende Rolle zu spielen, erschloss sich für den betrachteten Zeitraum allerdings noch nicht. Stattdessen war ihr Engagement vor allem auf die Sensibilisierung und Unterstützung der Zivilgesellschaft ausgerichtet oder als Reaktion auf die damaligen Rahmenbedingungen zu verstehen.

4.4.4.7. Good Governance

Der betrachtete Zeitabschnitt war stark symbolpolitisch geprägt und lässt bei oberflächlicher Betrachtung vermuten, dass nicht nur eine zukunftsorientierte, politische Berücksichtigung bisher weitgehend vernachlässigter Akteure, sondern überdies eine Art Institutionalisierung ihrer Interessen im politischen Gestaltungsprozess auf Bundesebene erfolgt sein könnte. Die bisherigen Auswertungen zeichnen allerdings ein differenziertes Bild vermeintlicher Good Governance-Entwicklungen in Deutschland (aber auch in der EU). So blieb die nationale (und ebenso europäische) Haltung gegenüber als erwünscht oder unerwünscht erachtete Migranten nahezu unverändert. Durch neue Richtlinien, Beschlüsse und Gesetze (z. B. das Zuwanderungsgesetz) wurden Einwanderungsbarrieren für Hochqualifizierte aus Drittstaaten reduziert, für Geringqualifizierte und Asylbewerber dagegen erhöht. Darin spiegelte sich auch die insbesondere zu Beginn der 2000er Jahre allgemeine Furcht vor terroristischen Anschlägen, einem steigenden gesellschaftlichen Schutzbedürfnis und der damit verbundenen Erwartung an staatlicher Kontroll- und Steuerungsfähigkeit wider.

Obwohl gerade die Zuwanderungskommission nach LINDEN und THAA bei „vordergründiger Betrachtung geradezu als Garant für die Einbringung schwacher (Migranten-)Interessen“ (2010: 58) schien, hält diese Charakterisierung einer tiefergehenden Analyse ihrer tatsächlichen Einflussmöglichkeiten nicht stand. Dies mag auch daran liegen, dass „[n]icht alle Migrantengruppen Träger schwacher Interessen, insbesondere was ihre potentielle ökonomische Bedeutung anbelangt“, waren (ebd.: 58). Demnach hätten die Arbeitsergebnisse der Kommission auch nicht darauf abgezielt, Zuwanderungsmöglichkeiten in ihrer Gesamtheit zu erweitern, sondern diese vielmehr für diejenigen zu erleichtern, „an deren Zuwanderung die Bundesrepublik ein hohes Eigeninteresse hat“ (ebd.: 58). Zuwanderung sollte also letztlich gemäß dem wirtschaftlichen Nutzen gesteuert werden. Geflüchtete erhielten dagegen auch im Endbericht der Zuwanderungskommission keine weiterführenden Sicherheiten und Rechte. Zwar einigten sich die beteiligten Kommissionsmitglieder auf den Fortbestand des Grundrechts auf Asyl, allerdings wurde eine rechtssichere, allgemeingültige Garantie dieser Anspruchsgrundlage verweigert (ebd.: 59). SCHWIERTZ attestiert der EU und Deutschland bei ihrer Migrationspolitik gegenüber Asylbewerbern sogar den „Modus der Entrechtung und Illegalisierung, mit der stets drohenden

Sanktion [als] eine der zentralen Regierungstechnologien“ (2016: 233). Gerade Geduldete hätten unter der Einquartierung in Gemeinschaftsunterkünften und der Residenzpflicht zu leiden. Darüber hinaus erfolge oftmals eine Darstellung von Migranten als Opfer oder gar Kriminelle, die lediglich Objekte im politischen Entscheidungsprozess wären, nicht aber als eigenverantwortliche Subjekte Position beziehen würden (ebd.: 238).

In der Europäischen Union hatte dahingehend ein Wandel stattgefunden, als dass sie von ihren Mitgliedern als multinationale Gesellschaft verstanden und die Voraussetzung einer nationalen Abstammung damit weitgehend aufgelöst wurde. Jedoch führte dies im gesellschaftlichen Diskurs (in Deutschland) zu einer neuen Differenzierung nach EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern. Analog zu den administrativen Verlagerungen der Grenzen an die Außenränder der EU hatte damit scheinbar eine entsprechende Grenzverlagerung in der Wahrnehmung und Bewertung der EU- und Drittstaatsangehörigen stattgefunden (BALIBAR 2005: 92; REDDIG 2005: 233 92; SCHWIERTZ 2016: 238). Nach SCHWIERTZ führte diese Unterscheidung auch zur Legitimation einer politischen Entrechtung von Personen aus Drittstaaten, was in letzter Instanz als „Widerspruch zu Demokratie und Bürger_innenrechten“ zu verstehen sei (2016: 238).

Grundsätzlich muss ebenso festgehalten werden, dass die Anerkennungsquote von Asylanträgen im Jahr 2008 in Deutschland bei 67,5% lag und die Quoten in den 1990er Jahren (3 % bis 7 %) damit bei weitem überstieg. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass die Zahl der Asylbewerber seit der Jahrtausendwende insgesamt rückläufig war (SEIFERT 2012). Gleichzeitig kamen Asylsuchende mittlerweile aus einer Vielzahl von Ländern nach Deutschland. Während im Jahr 1995 20,5 % Antragsteller aus Jugoslawien, 19,9 % aus der Türkei und 5,9 % aus Afghanistan stammten, war im Jahr 2005 Serbien und Montenegro mit einem Anteil von 19,1 % das wichtigste Herkunftsland, gefolgt von der Türkei (10,2 %) und dem Irak (6,9 %). Im Jahr 2008 kam sogar nahezu ein Drittel der Asylsuchenden aus dem Irak. Die nächstwichtigsten Herkunftsländer waren hier die Türkei (6,4 %) und Vietnam (4,7 %) (SEIFERT 2012; vgl. auch BADE/OLTMER 2005b; SCHIMANY 2014: 46ff.).

Analog zu den aufgeführten Entwicklungen war ebenso in der Stadt Weiden ein Rückgang der Asylbewerberzahlen sowie eine Veränderung bei den Anteilen der Herkunftsländer zu verzeichnen. Während afrikanische und indische Migranten kaum mehr vorzufinden waren, stammte der überwiegende Teil aus Serbien-Montenegro, China, der Türkei oder auch aus dem Vietnam. Lokale Integrationsmaßnahmen wurden jedoch hauptsächlich für Migranten aus der ehemaligen Sowjetunion geschaffen. Mit Bezug auf Good Governance soll diese Auflistung hervorheben, dass Strategien und Maßnahmen in der Praxis nicht derart vollumfänglich und gleichzeitig zielgruppenorientiert konzipiert werden konnten, dass diese den immer pluralistischer werdenden Ansprüchen und Präferenzen hätten gerecht werden können. Dieses Dilemma zwischen bestmöglicher Berücksichtigung von Individuen und tatsächlicher Migrations- und Integrationspolitik schien bei Asylfragen noch vergleichsweise gering auszufallen. In diesem Bereich überlagerte der rechtliche Aufenthaltsstatus in der Regel individuelle Fälle. Problematischer wurde dieses Phänomen allerdings mit Blick auf sich legal und dauerhaft in Deutschland aufhaltende Angehörige einer ethnischen oder religiösen Minderheit. Für diese sollte der Integrationsprozess nach dem gesellschaftlichen und politischen Willen kontinuierlich verbessert werden. Dahingehend konnten im betrachteten Zeitraum durchaus Maßnahmen und Strategien zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe identifiziert werden. Bei der Analyse von Good

Governance muss allerdings berücksichtigt werden, dass der eigentliche Grund für diese Entwicklungen weniger auf das Wohlwollen der deutschen Bundesregierung, sondern vielmehr auf gesellschaftliche Sicherheitsbedenken zurückzuführen waren, die in der Folge staatliche Reaktionen überhaupt erst erforderlich machten. Abstrakter formuliert, hingen ergriffene Maßnahmen stets mit einem übergeordneten Leitbild zusammen. Sie waren demnach als situative Operationalisierung eben dieses normativen Horizonts zu begreifen, um auf eine wahrgenommene Herausforderung bzw. auf ein definiertes Problem zu reagieren.

Ausdruck fand dies in einer vorsichtigen Annäherung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen, vor allem migrantischen Akteuren, wie es beispielsweise bei den Integrationsgipfeln der Fall war. Diese hatten letztlich eher informelle Übereinkünfte als konkrete Verbindlichkeiten der teilnehmenden Akteure zum Ergebnis, was nur bedingt auf eine wirkliche Bereitschaft zu tiefgehenden Veränderungen, Gestaltungen und vor allem Selbstverpflichtungen verweist. Die rechtliche, politische oder auch soziale Situation ethnischer und religiöser Minderheiten änderte sich dadurch kaum. Überspitzt formuliert könnte auch die These aufgestellt werden, dass die Außendarstellung eines kontroll- und steuerungsfähigen Staates die eigentliche Bereitschaft zur Förderung von Integration überlagerte. Dies ist auch ein Indiz für die vergleichsweise hohen symbolpolitischen Anteile bei der Förderung von Integrationsprozessen auf Bundesebene. So könnte aus den bisherigen Erläuterungen abgeleitet werden, dass das Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft und die Gefahr einer polarisierenden, außer Kontrolle geratenden Debatte um Zuwanderung und Integration entsprechend zügige, öffentlichkeitswirksame Reaktionen politischer Akteure erforderten, die nur bedingt konkrete Verbindlichkeiten zum Ziel haben sollten.

Unter Rückbezug auf den Bericht der Zuwanderungskommission und den nachfolgenden formellen und informellen Instrumenten kann die Integrationspolitik in Deutschland im betrachteten Zeitraum derart zusammengefasst werden, dass Angebote des „Förderns und Forderns“ für legale, sich dauerhaft in Deutschland aufhaltende, als „integrationswillig“ klassifizierte Personen geschaffen werden sollten, um gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten unter Gewährleistung der kulturellen Vielfalt zu schaffen. „Die Interessen der hier dauerhaft lebenden Migranten werden im Kommissionsbericht im Lichte dieser Grundidee, die dabei als umfassende Leitmaxime für einen mit ökonomischer Prosperität gekoppelten sozialen Frieden fungiert, vorgebracht“ (LINDEN/THAA 2010: 59).

In der Gesamtschau gestaltete sich der Einbezug ethnischer und religiöser Minderheiten in den politischen Gestaltungsprozess aufgrund der enormen Heterogenität dieser Akteursgruppe und der daraus resultierenden Komplexität als äußerst schwierig. Dieser Eindruck verfestigt sich mit Blick auf die Islamkonferenzen umso mehr, in deren Rahmen einem breiten Publikum vor Augen geführt wurde, wie vielfältig und teils konfliktreich die Organisationsstrukturen der in Deutschland lebenden Muslime waren. Es schien daher kaum möglich, allen Präferenzen gerecht zu werden und hierfür verbindliche Maßnahmen zu verabschieden. Die von der Bundesregierung geforderte Einrichtung eines muslimischen Dachverbands muss daher aus organisatorischer Perspektive als sinnvoll, aus einer engen Good Governance-Sichtweise dagegen als unzureichend eingestuft werden. Einerseits gilt es, diese Entwicklung hin zu einer Anerkennung und zunehmenden politisch-gesellschaftlichen Einbindung muslimischer Organisationen zu

würdigen. Andererseits hat sich gezeigt, dass auch eine Dachorganisation als einheitlicher Ansprechpartner keineswegs die vielfältigen Bedürfnisse der in Deutschland lebenden Muslime in ihrer Breite befriedigen kann. Fraglich ist daher die letztliche Wirkung dieser neuen Governance-Muster auf Bundesebene. Dahingehend wurde allerdings ein klares Signal an die administrativ untergeordneten Ebenen der Länder und Kommunen gesendet, die von nun an auch öffentlichkeitswirksam in der Verantwortung standen, lokalspezifische Maßnahmen im Rahmen von Good Governance zu entwickeln.

Für die Stadt Weiden kann dahingehend eine zunehmende Tendenz der Institutionalisierung und Professionalisierung des kommunalen Integrationsmanagements attestiert werden. Dies verdeutlichte sich unter anderem bei der Verbesserung der Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen, politischen und administrativen Akteuren. So waren auf zivilgesellschaftlicher Seite neben der nach wie vor bestehenden Arbeit des AK Asyl die Migrantenorganisation „Neue Zeiten“ sowie das Aktionsbündnis „Weiden ist bunt“, auf administrativer Seite die Einrichtung des städtischen Integrationsbeauftragten und des vom Bund geförderten Quartiersmanagements im Stadtteil „Stockerhut“ zu nennen. Überdies bezog der Oberbürgermeister der Stadt Weiden als politischer Akteur klar Stellung für die Offenheit seiner Stadt. Eine diesbezügliche Institutionalisierung sollte mit der Erarbeitung eines städtischen Integrationskonzeptes langfristig angestrebt werden. Aus Good Governance-Perspektive sind diese Maßnahmen, vor allem im historischen Vergleich, sicherlich als bedeutsame Einzelbausteine im Entwicklungsprozess der lokalen Integrationsarbeit zu bewerten. Sie können in der Gesamtschau als Basis betrachtet werden, welche bei weiterer institutioneller Verdichtung einen gewissen Grad an Resilienz gegenüber externen, integrationshemmenden Faktoren (wie nationalen oder internationalen Rahmenbedingungen) ermöglicht. Ebenso zeugen die aufgeführten Institutionalisierungsformen seitens der Weidener Zivilgesellschaft, Administration und gleichermaßen Politik von einer zukunftsorientierten Perspektive und damit auch von einer einsetzenden Gewährleistung von Kontinuität im Integrationsmanagement. Diese Faktoren sind voraussetzungsvoll und unabdingbar, um eine für Good Governance relevante Nachhaltigkeit sicherzustellen. Allerdings bleibt auch zu attestieren, dass der proaktive Einbezug von Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund trotz der zunehmenden Zahl vielfältiger Angebote und Maßnahmen noch nicht als ausreichend gegeben eingestuft werden kann. Die offensichtlich notwendige Selbstorganisation im Rahmen der Vereinsgründung „Neue Zeiten“ verweist exemplarisch auf unverändert vorhandene Defizite bei der gesellschaftlichen Einbindung und der Berücksichtigung von Bedürfnissen der (ehemals) ausländischen Stadtbevölkerung.

4.5. Die „Flüchtlingskrise“, die „Festung Europa“ und „Wir schaffen das!“

4.5.1. Politischer, administrativer und rechtlicher Rahmen

Der vorliegende Zeitraum war von einem enormen Anstieg globaler Fluchtbewegungen geprägt. Rund 68 % der weltweiten Fluchtmigranten kam dabei aus lediglich fünf Ländern: Syrien (6,3 Mio.), Afghanistan (2,6 Mio.), Süd Sudan (2,4 Mio.), Myanmar (1,2 Mio.) sowie Somalia (986.400) (UNHCR 2017: 3). Ende 2017 waren weltweit 23 Mio. Geflüchtete zu verzeichnen,

von denen 7,4 Mio. Schutz in einem europäischen Staat suchten. Die Verteilung zwischen den europäischen Staaten und innerhalb der EU gestaltete sich allerdings als äußerst ungleich, konfliktreich und ineffizient. So entfielen auf Deutschland Ende des Jahres 2017 43,1 % aller Fluchtmigranten, die Schutz in der EU suchten. Lediglich Frankreich (12,3 %) und Italien (10,9 %) konnten noch Anteile im zweistelligen Prozentbereich aufweisen³¹ (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2018b). Überdies wurden im Jahr 2017 1,7 Mio. Asylanträge gestellt. Hauptantragsland war mit großem Abstand die USA (331.700), gefolgt von Deutschland (198.300), Italien (126.500) und der Türkei (126.100) (UNHCR 2017: 3).

Deutschland stellte trotz des Asylkompromisses und der „Sichere Drittstaaten“-Regelung somit das zentrale Zufluchtsland in der EU dar. In den Jahren 2014 und 2015 suchten dort vorwiegend Menschen aus Syrien, Serbien, Kosovo, Afghanistan, Irak, Albanien und Eritrea Schutz (SCHIRILLA 2016: 28). Die Gründe für die steigenden Asylbewerberzahlen in Deutschland waren vielfältig. OLTMER führt diesbezüglich unter anderem die Rolle von Netzwerken auf, die maßgeblichen Einfluss auf (Flucht-)Migration hätten. Dahingehend wirkten bereits in Deutschland existierende ethnische Communities als Art Katalysator für Zuwanderungsversuche (2016: 19). Außerdem war die deutsche Gesellschaft in den frühen 2010er Jahren äußerst positiv gegenüber der Aufnahme von Geflüchteten gestimmt. Dies war unter anderem auf günstige ökonomische Rahmenbedingungen, aber auch auf den sich mehr und mehr etablierenden gesellschaftlichen Diskurs zu demografischem Wandel, Fachkräftemangel und der Notwendigkeit von Zuwanderung zurückzuführen. Hieraus resultierte wiederum eine relativ offene gesellschaftliche Haltung gegenüber Schutzsuchenden, eine steigende Zahl Ehrenamtlicher, die in der Integrationsarbeit aktiv wurden, aber auch eine über die Jahre hinweg erfolgte Verringerung administrativer Barrieren beim Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber (OLTMER 2016: 19; SCHIRILLA 2016: 26). So erfuhren beispielsweise Geduldete ab dem Jahr 2013 rechtliche Erleichterungen, um ein Ausbildungsverhältnis zu beginnen und um die dazu erforderliche Aufenthaltserlaubnis zu erhalten (HOESCH 2018: 286; THRÄNHARDT 2015: 7; SCHREYER ET AL. 2015). Im Jahr 2014 wurde das Beschäftigungsverbot für Asylbewerber auf drei Monate verringert (HOESCH 2018: 286). Der damalige bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer ließ zu dieser Zeit sogar verlauten, Bayern zu einem „Musterland der Integration“ machen zu wollen (NT2014e).

Auch aufgrund des rasanten Anstiegs der Zahlen Geflüchteter wurde im Jahr 2013 das „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ (GEAS) verabschiedet. Ziel war es, gemeinsame Mindeststandards zur Aufnahme und Unterbringung von Schutzsuchenden in allen EU-Mitgliedsstaaten sicherzustellen. Um (Flucht-)Migration bestmöglich steuern zu können, wurden die europäischen Außengrenzen außerdem technologisch aufgerüstet (LUFT 2016: 46). Bereits im Jahr 2005 wurde in diesem Rahmen die Agentur „Frontex“ gegründet und mit dem Schutz der Außengrenzen beauftragt. Die Agentur spielte in der öffentlichen Wahrnehmung eine dominante Rolle für die europäische Migrationspolitik, wenngleich sie tatsächlich nur eine von mehreren Maßnahmen war (HECK 2011: 71). Denn daneben wurden Kooperationen mit vornehmlich nordafrikanischen Transitländern vereinbart, welche Ausreiseversuche von (Flucht-)Migranten weitgehend verhindern und eine Art Pufferfunktion übernehmen sollten (LUFT 2016: 46). „In diesem Zusammenhang wird auch das Bild ‚konzentrischer Kreise‘ genutzt – der Schengen-

³¹ Die Hälfte der Fluchtmigranten in Europa nahm die Türkei auf, gefolgt von Deutschland (1,4 Mio.) Frankreich (rund 400.000) und Italien (rund 354.000) (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2018b)

Raum als der Kern, darum Nachbarstaaten und weiter entfernte Staaten gruppiert. Sie üben verschiedene Schutz- und Filterfunktionen aus, die die Freizügigkeit im Kern ermöglichen“ (ebd.: 63). Einzelne Kooperationen mit Vertretern von Transitstaaten wie Libyen, Ägypten, Marokko oder der Ukraine wurden aufgrund zahlreicher Destabilisierungsprozesse in den jeweiligen Ländern im Verlauf allerdings beendet oder tiefgreifend beeinträchtigt (OLTMER 2016: 20). In der Folge erhöhte sich der Zuwanderungsdruck wieder – insbesondere auf EU-Länder mit Außengrenzen. Deren zunehmende Belastung und Überforderung führte schließlich dazu, dass sie sich dem bestehenden europäischen Dublin-System widersetzen. So konnten oder wollten EU-Mitgliedsländer mit „blauen Grenzen“ ihre Pflicht der Aufnahme und Registrierung von Asylbewerbern nicht länger erfüllen. Neuankommende Geflüchtete wurden daher nicht mehr an einer Weiterreise in andere EU-Länder – vorzugsweise nach Deutschland – gehindert (LUFT 2016: 74ff.; OLTMER 2016: 21; SCHIRILLA 2016: 29).

Für einen Eklat sorgte im August 2015 das Festhalten von Fluchtmigranten am Budapester Bahnhof seitens der ungarischen Regierung, die überdies den Bau eines Grenzzauns zur Sperrung der Balkanroute anordnete. Nicht zuletzt deswegen verkündete die Bundesregierung ihre Bereitschaft zur Aufnahme weiterer Fluchtmigranten, unabhängig davon, wo sie zuerst europäischen Boden betreten hatten (DIVEN/IMMERFALL 2018: 202). Das Dublin-System wurde nach der Öffnung der Grenzen Deutschlands zu Ungarn faktisch ausgesetzt. In der Summe führten diese Entwicklungen dazu, dass Deutschland in den Jahren 2014 und 2015, also zum damaligen Höhepunkt der sogenannten „Flüchtlingskrise“, einen enormen Zuwachs an Geflüchteten und Asylbewerbern zu verzeichnen hatte (LUFT 2016: 74ff.). Gleichzeitig verboten der Europäische Gerichtshof und deutsches Recht Ausweisungen in andere EU-Staaten wie Ungarn oder Griechenland, da deren Aufnahmebedingungen nicht den vorgeschriebenen Standards entsprachen (DIVEN/IMMERFALL 2018: 198). Die „Flüchtlingskrise“ hatte in Europa schließlich zu einer ganzen Reihe paradoxer Erscheinungen geführt. Während die Regierungen in Polen und England, die augenscheinlich keine Geflüchteten aufnahmen, eine klare Abwehrhaltung einnahmen, zeigte sich Deutschland, wo zu dieser Zeit bereits der bei weitem größte Anteil an Fluchtmigranten aufgenommen worden ist, dagegen unerwartet offen (BOCK 2018: 570; KARAKAYALI 2018: 609).

Abbildung 21 veranschaulicht die Entwicklung der in Deutschland gestellten Asylanträge seit dem Jahr 1990. Es zeigt sich, dass zwischen dem Balkankrieg in den 1990ern und der Fluchtmigration ab 2013 ein relativ moderates Niveau vorherrschte. In diesen Jahren waren folglich nicht nur ein allgemeiner Rückbau der Verwaltungsstrukturen im BAMF und in den Erstaufnahmeeinrichtungen, sondern überdies auch fehlende Modernisierungsmaßnahmen zu verzeichnen. Das BAMF war damit schon rein organisatorisch keineswegs auf die vielen Asylanträge im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ vorbereitet (BOGUMIL/HAFNER/KUHLMANN 2016: 295).

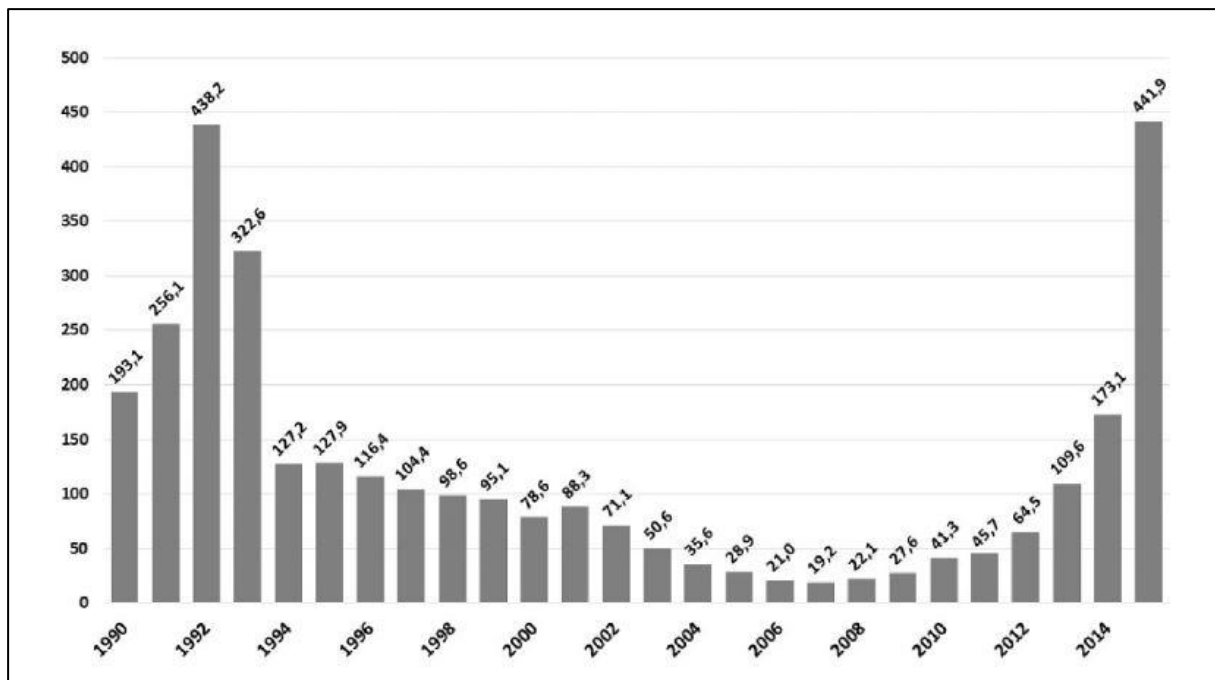


Abbildung 21: Asylanträge beim BAMF von 1990 bis 2015 in Tausend

Quelle: BOGUMIL/HAFNER/KUHLMANN 2016: 295

Asylbewerber wurden zur Überbrückung in Kommunen in improvisierten Aufnahmelagern, in Turnhallen oder leerstehenden Gebäuden untergebracht. Diese notgedrungenen Maßnahmen offenbarten eine ungewohnte Desorganisation und scheinbare Überforderung der staatlichen Kontroll- und Steuerungsfähigkeit. In der Folge keimten im öffentlichen Diskurs mehr und mehr Stimmen über einen möglichen Zerfall des Rechtsstaates auf, wenngleich ebenso zahlreiche ehrenamtliche Initiativen zur Unterstützung der Geflüchteten zu verzeichnen waren (BOCK 2018: 570). Während insbesondere zu Beginn der „Flüchtlingskrise“ Humanität und Willkommenskultur bei der Aufnahme neuankommender Fluchtmigranten überwogen, verlagerte sich die gesellschaftliche und politische Haltung zunehmend zu einem Diskurs der Begrenzung „durch aufenthaltsrechtliche, soziale und symbolische Grenzziehungen“ (ENGEL/DEUTER 2018: 56). Argumentationsgrundlage war vordergründig der Gedanke, dass Integration nur bis zu einer gewissen kritischen Masse an Zuwanderern gelingen könne. Wie bereits in früheren Jahren wurde die Gesellschaft wieder bei der Frage danach gespalten, ob, für wen und für wie viele Menschen Asyl gewährt werden sollte (ebd.: 56).

Im Oktober 2016 wurde zur Verbesserung der Außengrenzen des EU-Schengenraums der sogenannte „Merkel-Plan“³² veröffentlicht. Dieser beinhaltete ein umstrittenes Abkommen mit der Türkei, das darauf abzielte, illegale Migration in die EU aufzuhalten. Die zusätzliche Schließung der „Balkanroute“ im März 2016 führte schließlich dazu, dass die Zahl der in Deutschland ankommenden Geflüchteten deutlich zurückging. Bis zu diesem Zeitpunkt kamen bis zu 8.000

³² Ungleich der Namensgebung, wurde der Plan nicht seitens der Bundesregierung entwickelt, sondern entsprang vielmehr dem österreichischen Soziologen Gerald Knaus und der Europäischen Stabilitätsinitiative (ESI) – eine EU-Denkfabrik mit Sitz in Berlin.

Fluchtmigranten täglich nach Deutschland (DIVEN/IMMERFALL 2018: 202f.). Allerdings erhielten gemäß des Artikels 16a des Grundgesetzes nur 0,3% der Asylantragsteller eine Anerkennung als politisch Verfolgte. Der Großteil wurde als „subsidiär schutzberechtigt“ eingestuft (SÖLLNER 2018: 462). Einen entscheidenden Wendepunkt im zivilgesellschaftlichen und politischen Diskurs stellte im gleichen Jahr die sogenannte „Kölner Silvesternacht“ dar, bei der junge Frauen von Migranten belästigt wurden. Die Übergriffe zogen ein schallendes Medien-Echo, aber auch kritische Töne in Hinblick auf patriarchalische Verhältnisse, die Rolle der Frau bei Muslimen und allgemeine interkulturelle, integrationshemmende Barrieren nach sich (BOCK 2018: 570). Zugleich entflammten Vorwürfe, wonach der Staat nicht für Sicherheit sorgen könne und Fluchtmigration eine Bedrohung für die Bevölkerung darstelle. Folglich rückten Rufe nach Kontrolle, staatlicher Souveränität in der EU-Migrationspolitik und dem Schutz der nationalen Außengrenzen verstärkt in öffentliche Debatten. Gerade in Bezug auf die temporäre Grenzöffnung nutzten Medien und Politiker gleichermaßen eine teils überdramatisierende Rhetorik und assoziierten Fluchtbewegungen oftmals mit „Wellen“, einer „Flut“ oder mit staatlichem Kontrollverlust (ebd.: 583).

Im Jahr 2016 wurde schließlich das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren sowie als Reaktion auf die „Kölner Silvesternacht“ das Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Migranten und zum Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern („Asylpakt II“) verabschiedet. Überdies erfolgte eine Klassifizierung der Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsländer. Dies sollte leichtere Abschiebungen ermöglichen (ENGEL/DEUTER 2018: 56; KNOPP 2016: 18). Im Jahr 2016 trat außerdem das Integrationsgesetz in Kraft. Es sah vor, dass Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive vereinfachten Zugang zu Sprachkursen sowie bessere Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten erhielten. Unter der Maxime des „Forderns und Förderns“ sollte Asylbewerbern erst dann eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis zugestanden werden, wenn diese in ausreichendem Maße sogenannte „Integrationsleistungen“ absolviert hatten (MÜNCH 2018: 180). Geflüchtete mit schlechter Bleibeperspektive wurden dagegen faktisch ausgegrenzt und erhielten nahezu keinerlei Zugang zu Arbeits-, Bildungs- und Wohnungsmarkt oder zu staatlichen Sprach- und Integrationskursen. Zusätzlich wurden Rücknahmeprogramme und Wiedereinreiseperrn verabschiedet (ENGEL/DEUTER 2018: 57; LAUBE 2013: 198ff.).

Von politischer und gleichermaßen zivilgesellschaftlicher Bedeutung war außerdem das Aufstreben der im Jahr 2013 gegründeten Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD), welche sich im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ erfolgreich als rechtspopulistische Kraft positionieren konnte und sich offensiv gegen die Asylpolitik der Bundesregierung stellte (GEIGES 2018: 49; SCHWARZBÖZL/FATKE 2016: 276). Im Herbst 2015 organisierte sie deutschlandweite Kampagnen („Asylchaos“, „unkontrollierte Einwanderung“) sowie Demonstrationen und Informationsveranstaltungen, für die sie vor allem in Ostdeutschland eine erhebliche Teilnehmerzahl mobilisieren konnte (GEIGES 2018: 49). Zwar mussten sich alle Parteien Deutschlands Fragen zu Flucht, Migration und Asyl stellen, allerdings konnte lediglich die AfD hieraus elektoral profitieren. So feierte die Partei bei Wahlen auf Bundes- und Länderebene große Erfolge und zog im Jahr 2017 mit 12,6 % der Wählerstimmen als drittstärkste Kraft in den Bundestag ein (BIEBER/ROßTEUSCHER/SCHERER 2018: 433; GEIGES 2018: 50). Im Zeitverlauf war eine steigende Tendenz an negativen, teils überdramatisierenden Debatten festzustellen, die nicht alleine auf das Aufstreben des politischen rechten Flügels zurückzuführen war, sondern ebenso daher

rührte, dass Parteien der Mitte sich eine zunehmend zuwanderungskritische Rhetorik aneigneten. So verfolgte letztendlich auch die SPD nach ihrem Wahldebakel im Jahr 2017 einen aggressiveren, weil durchaus salonfähig gewordenen, politischen Kurs um Zuwanderung und Asyl (KARAKAYALI 2018: 609).

4.5.2. Gesellschaftlicher Rahmen

Im Herbst 2014 fand die erste öffentliche Veranstaltung der „Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ (PEGIDA) in Dresden statt, bei der mit rund 350 Teilnehmern unter anderem gegen Glaubens- und Stellvertreterkriege sowie gegen eine drohende Islamisierung Deutschlands protestiert wurde (FEHSER 2017: 56; PATZELT 2015: 108; REUBAND 2015: 133). PEGIDA hatte seinen Ursprung in der „Empörung über eine schlecht kommunizierte und administrierte Asylpolitik und die unmittelbare Betroffenheit im persönlichen Nahbereich“ (VORLÄNDER/HEROLD/SCHÄLLER 2016: 139). Das Phänomen kam keineswegs aus dem Nichts, sondern kristallisierte sich aus einer bereits vorhandenen Grundstimmung in einigen Teilen der Gesellschaft heraus (FEHSER 2017: 57). So verweisen VORLÄNDER, HEROLD und SCHÄLLER auf unverändert existierende nationalistische und fremdenfeindliche Haltungen in Teilen der deutschen Bevölkerung sowie auf eine scheinbar über einen längeren Zeitraum angestaute Wut auf gesellschaftliche Eliten, Politiker und Medien, die sich schließlich entfesselte (2016: 138f.). Unter Rückbezug auf die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, wonach der Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft nicht mehr ausschließlich auf dem „Blutsrecht“ basierte, interpretiert FEHSER die PEGIDA-Bewegung auch „als Rückforderung dieser Exklusivitätsrechte“ (2017: 66ff.).

Studienergebnissen zufolge entsprach die Sozialstruktur der PEGIDA-Teilnehmer nahezu dem Querschnitt der deutschen Gesellschaft. Der Großteil hatte eine Arbeit und gehörte keineswegs der gesellschaftlichen Unterschicht an. Vielmehr konnte nachgewiesen werden, dass der Anteil der Teilnehmer mit hohem Bildungsniveau vergleichsweise hoch war³³. Mehrheitlich konnten männliche Teilnehmer festgestellt werden, die durchschnittlich zwischen 44 und 48 Jahren alt waren (REUBAND 2015: 138f.). Islamfeindlichkeit stellte allerdings keineswegs das Hauptmotiv der PEGIDA-Teilnehmer dar. Sie waren vielmehr unzufrieden mit der Politik der etablierten Parteien. Kritisch betrachtet wurden vor allem Außen-, Sicherheits-, Asyl- und Integrationspolitik. So wurden laut einer Studie die Zahlen an Asylbewerbern von den Befragten als viel zu hoch eingestuft. Die PEGIDA-Teilnehmer konnten dem konservativen bis rechten, nicht aber dem radikalen politischen Spektrum zugeordnet werden. Ihre präferierte Partei war die AfD (REUBAND 2015: 140f.; VORLÄNDER/HEROLD/SCHÄLLER 2015: 51ff.). Die wöchentliche PEGIDA-Bewegung zog auf ihrem Höhepunkt Anfang des Jahres 2015 rund 25.000 Teilnehmer an. Hiernach brach deren Mobilisierungspotenzial allerdings stark ein. Eine ähnliche Dynamik konnte bei den dazu parallel organisierten Gegendemonstrationen festgestellt werden (VORLÄNDER/HEROLD/SCHÄLLER 2016: 8). Anders als die AfD konnte die PEGIDA-Bewegung

³³ Bei den Studien von VORLÄNDER hatten 28 % der Befragten einen Hochschulabschluss, bei RUCHT 35 % und bei WALTER sogar 40 % (REUBAND 2015: 139).

die „Flüchtlingskrise“ weniger langfristig für sich nutzen (GEIGES 2018: 53). Wenngleich PEGIDA neben ihrem Ursprung in Dresden auch in anderen Städten Deutschlands Ableger hatte, war sie „weder in organisatorischer und personeller noch in motivationaler und program-matischer Hinsicht“ eine einheitliche Bewegung (REUBAND 2015: 137).

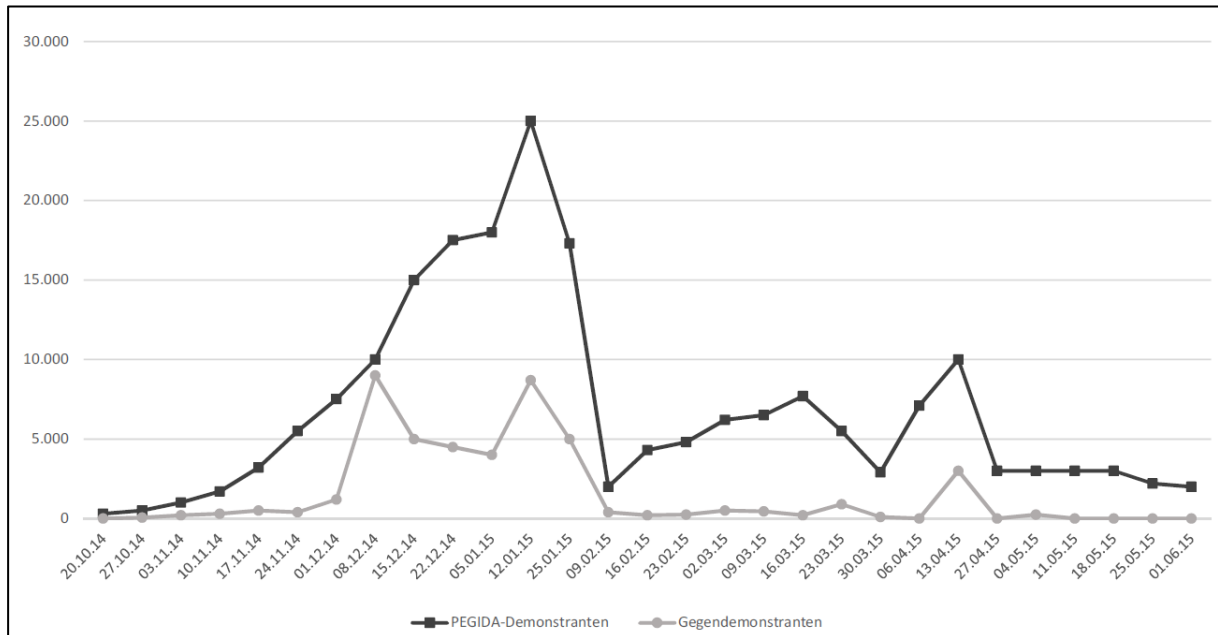


Abbildung 22: Entwicklung der Teilnehmerzahlen bei PEGIDA und den parallelen Gegendemonstrationen in Dresden zwischen Oktober 2014 und Juni 2015

Quelle: VORLÄNDER/HEROLD/SCHÄLLER 2016: 8

Insgesamt war die latente bis offene Fremdenfeindlichkeit in der deutschen Gesellschaft zwischen 1996 und 2006 nachweislich angestiegen. Ebenso war eine Zunahme bei den Forderungen danach, dass sich ausländische Mitbürger an den deutschen Lebensstil anpassen sollten, von 30,9 % im Jahr 1996 auf 38,4 % im Jahr 2012 zu erkennen. Auch die Zahl rechtsmotivierter Gewalttaten war mit einem Höhepunkt im Jahr 2015 im Zeitverlauf stark angewachsen (FEHSER 2017: 60ff.) Abbildung 23 veranschaulicht überdies, dass in der Bevölkerung relativ stabile rassistische, antisemitische und islamfeindliche Tendenzen existierten.

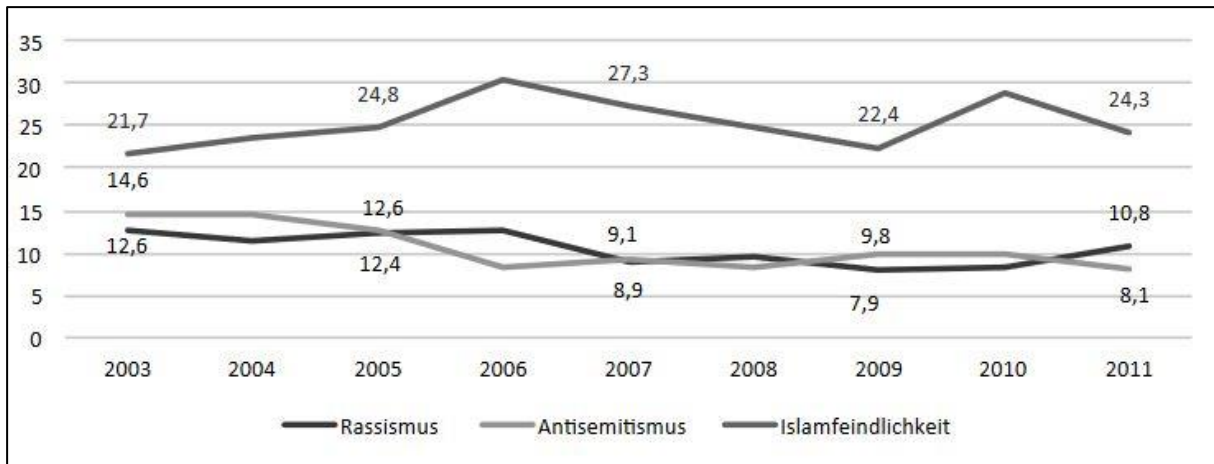


Abbildung 23: Entwicklung rassistischer, antisemitischer und islamfeindlicher Positionierungen zwischen 2003 und 2011 in Deutschland in Prozent

Quelle: FEHSER 2017: 65

Ergebnissen der „Mitte-Studie“ der Friedrich-Ebert-Stiftung zufolge blieben Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der deutschen Gesellschaft im Zeitverlauf – trotz der vorausgegangenen Meilensteine wie die Green Card Initiative oder das Zuwanderungsgesetz – auf einem stabilen Niveau. Der in Abbildung 24 dargestellte rapide Rückgang im Jahr 2014 muss vor allem darauf zurückgeführt werden, dass ab diesem Jahr ein Methodenwechsel bei der Datenerhebung stattgefunden hat. Während bis dahin anonyme Befragungen mit Hilfe eines Fragebogens durchgeführt wurden, erfolgte die Datenerhebung ab dem Jahr 2014 mittels telefonischer Befragungen. Es ist anzunehmen, dass hierbei weit weniger offensiv fremdenfeindliche Haltungen kommuniziert wurden. Unabhängig davon konnte nachgewiesen werden, dass über ein Drittel der deutschen Bevölkerung der Meinung war, dass zu viele Ausländer in Deutschland leben würden. Offen antisemitische Einstellungen nahmen im Gegensatz zu antisemitischen Straftaten dagegen nicht zu. Während abwertende Einstellungen gegenüber Muslimen, Sinti und Roma ebenso kaum zunahm, stiegen diese Einstellungsmuster gegenüber Asylsuchenden im Jahr 2018/2019 deutlich auf 54 % an – trotz eines signifikanten Rückgangs der Asylbewerberzahlen (siehe Abbildung 25; FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG 2019a, 2019b, 2019c). Zurückzuführen ist das unter anderem darauf, dass Einstellungen im metaphorischen Sinn als „zähe Masse“ verstanden werden können, die zeitversetzt auf öffentliche Debatten und auf die Dominanz bestimmter Themen im gesellschaftlichen Diskurs reagieren und somit eine gewisse Trägheit bei ihrer Veränderung aufweisen. So hätten „öffentliche hetzerische Debatten [...] etwas zeitversetzt durchaus einen Widerhall in den Einstellungen der Bevölkerung“ (FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG 2019b).

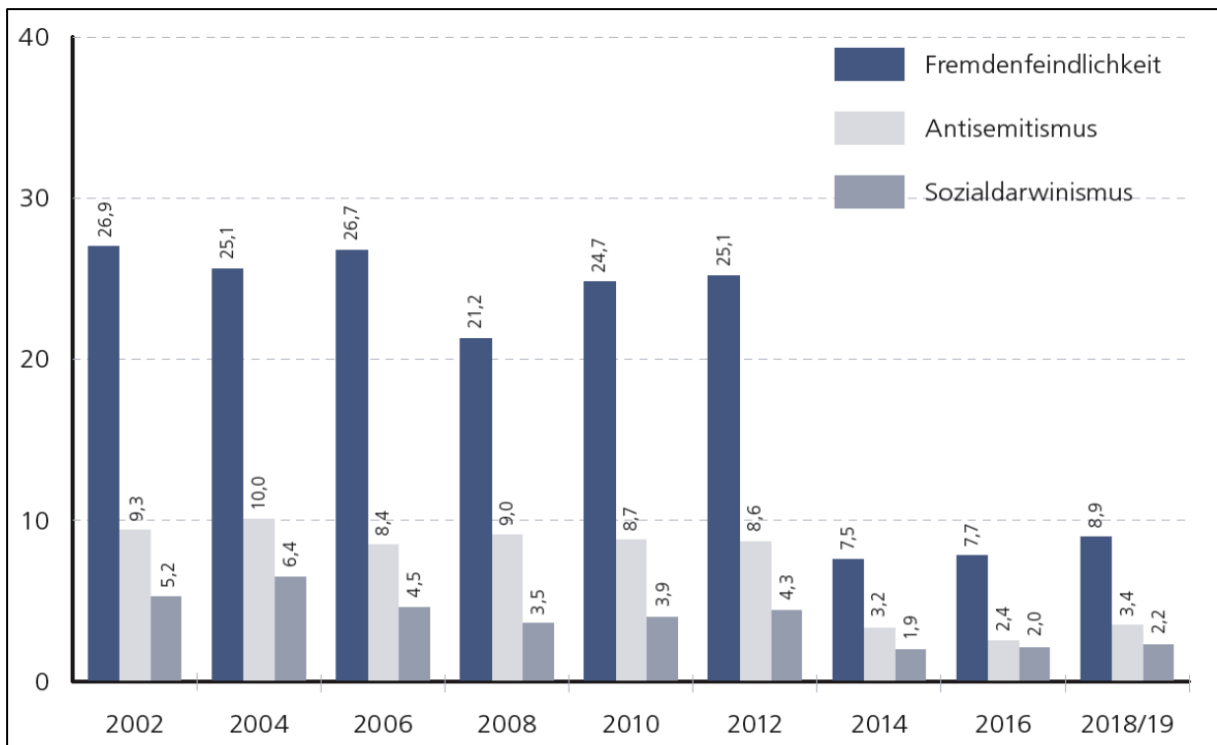


Abbildung 24: Entwicklung rechtsextremer Einstellungen in der Bevölkerung zwischen 2002 und 2018/2019 in Prozent

Quelle: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG 2019a

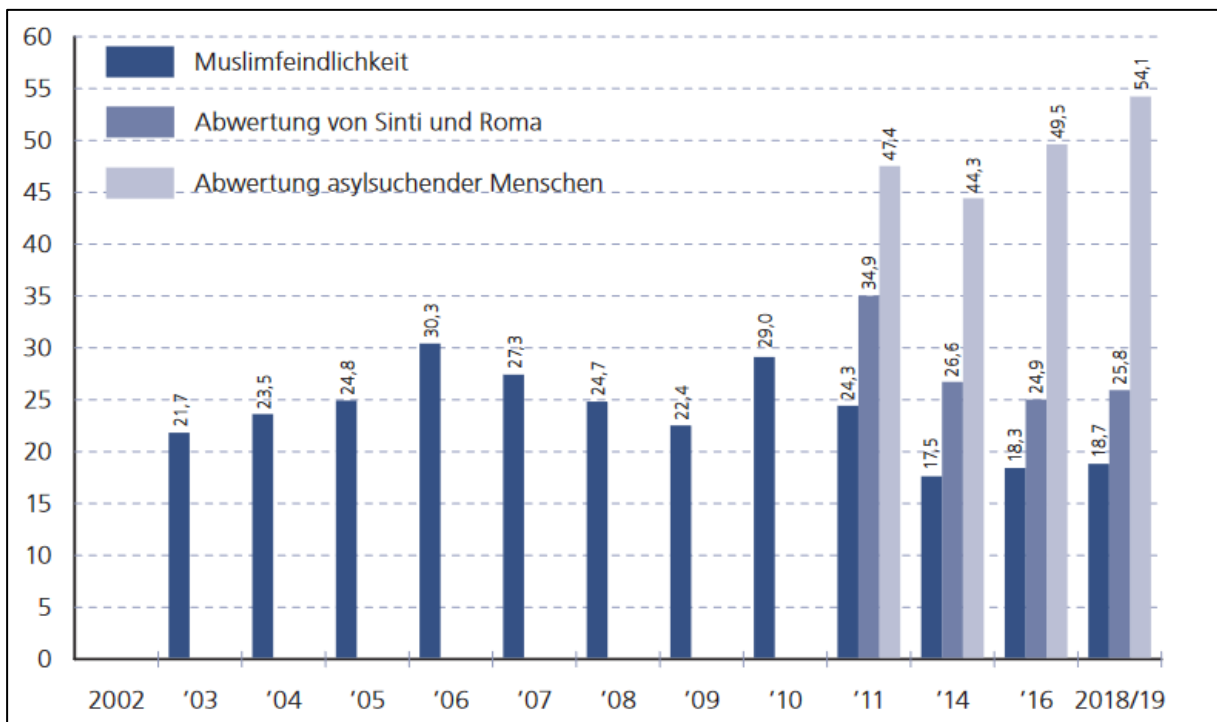


Abbildung 25: Entwicklung der Zustimmung zu den Elementen gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit von 2002 bis 2018/2019 in Prozent

Quelle: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG 2019c: 14

Zu ähnlichen Erkenntnissen kommt die „Leipziger Autoritarismus-Studie“ aus dem Jahr 2018. In deren Rahmen werden seit 2002 alle zwei Jahre Repräsentativerhebungen zu autoritären und rechtsextremen Einstellungen in Deutschland durchgeführt (HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG/OTTO-BRENNER-STIFTUNG 2018: 7). Demgemäß wäre unter anderem die Muslimfeindlichkeit im Zeitverlauf permanent angestiegen. Rund 44 % der Befragten sprachen sich gegen eine Zuwanderung von Muslimen aus, über die Hälfte fühlte sich mit Bezug auf diese Personengruppe fremd im eigenen Land. Gegenüber Sinti und Roma konnten noch aggressivere Haltungen identifiziert werden. So hätten rund 56 % der Befragten Probleme mit dieser Gruppe in ihrer Wohngegend, fast die Hälfte forderte deren Verbannung aus Innenstädten und rund 60 % meinten, dass Sinti und Roma zu Kriminalität neigen würden. Gleich den Ergebnissen der Friedrich-Ebert-Stiftung wurden Asylbewerber am stärksten abgelehnt. So forderten 79,1 % der Befragten, dass Asylansträge strenger überprüft werden sollten, 61 % vermuteten, dass Asylbewerber nicht in ihren Heimatländern verfolgt werden würden (DECKER ET AL. 2018: 112).

Insgesamt identifizierte GRECK im Verlauf der „Flüchtlingskrise“ Tendenzen im gesellschaftlichen Diskurs, die weg von einer optimistischen, teils euphorischen Willkommenskultur, hin zu einer dominanter werdenden Verunsicherung und Unzufriedenheit führten, wenngleich vielerorts nach wie vor zahlreiche freiwillige Helfer vorzufinden waren, die sich in der Integrationsarbeit engagierten (BOCK 2018: 570; GRECK 2018: 361f.). So war zum Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“ eine Verdreifachung der registrierten Ehrenamtlichen festzustellen, deren Arbeit zudem von Kirchen sowie von Politik und Administration gefördert wurde (SCHIRILLA 2016: 32). Dieses ehrenamtliche Engagement war für das Integrationsmanagement in Deutschland von elementarer Bedeutung, wenngleich die wohlwollende Haltung nicht in ihrer Gesamtheit aufrechterhalten werden konnte (DIVEN/IMMERFALL 2018: 203). Die Willkommenskultur offenbarte neben sämtlichen positiven Phänomenen eine immer offensichtlicher werdende Betonung des Willkommenheißen temporärer Gäste. Ein Phänomen, das vage Parallelen zu den Gastarbeitern erkennen ließ (MÜNCH 2018: 178). Dies verdeutlichte sich auch in einer Studie zur Einstellung der Zivilgesellschaft gegenüber (Flucht-)Migranten, in welcher fünf Einstellungssegmente abgeleitet werden konnten (siehe Abbildung 26).

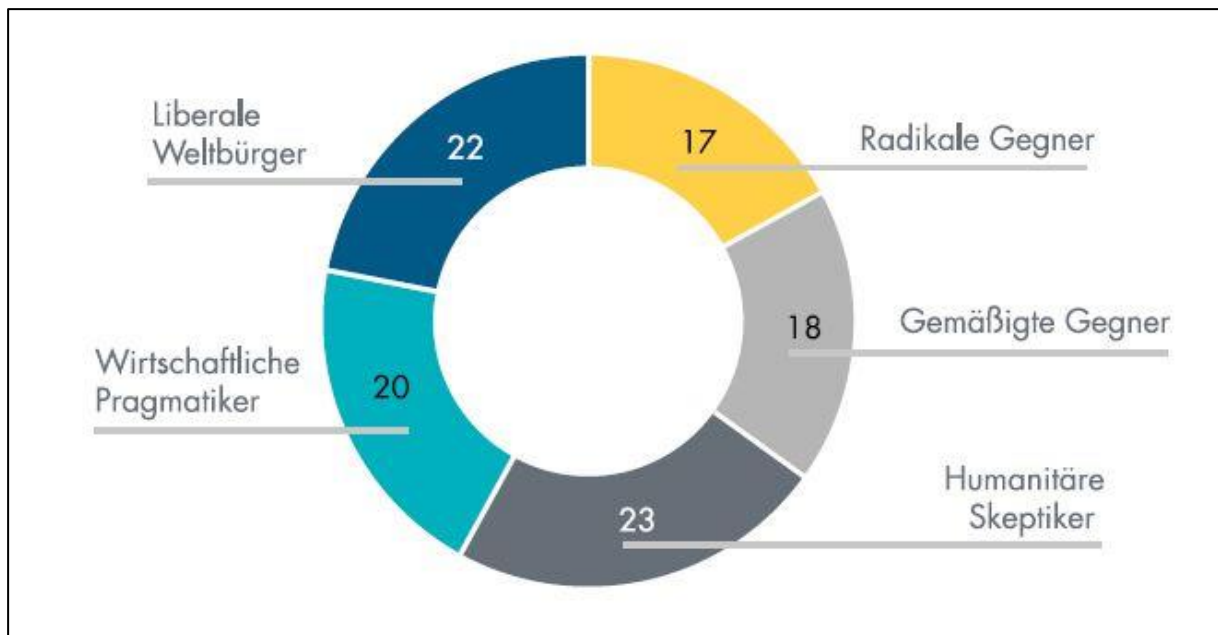


Abbildung 26: Segmente der Einstellung gegenüber (Flucht-)Migranten im Jahr 2017 in Prozent (n=2.002)

Quelle: MORE IN COMMON 2017: 8

In der Studie wurden als Extremausprägungen einerseits „liberale Weltbürger“ identifiziert, die offener und einwanderungsfreundlicher als die Normalbevölkerung sind, sich aktiv für Geflüchtete engagieren und an eine gesellschaftliche Bereicherung durch Migration glauben, andererseits „radikale Gegner“, welche Einwanderung am stärksten ablehnen, an der Integrationsbereitschaft von Migranten zweifeln und Fluchtgründe vorwiegend auf ökonomische Motive zurückführen (MORE IN COMMON 2017: 8). Die dazwischenliegenden Segmente wurden in „wirtschaftliche Pragmatiker“, „humanitäre Skeptiker“ und „gemäßigte Gegner“ untergliedert. Zur ersten Gruppe zählten Personen, die Einwanderung grundsätzlich positiv für Deutschland, eine Vereinbarkeit des Islam mit der deutschen Kultur jedoch kritisch betrachteten und sich überdies gegen einen dauerhaften Aufenthalt von Asylbewerbern aussprachen. Charakteristisch für die zweite Gruppe war, dass sie die Asylgewährung als moralisch notwendig bewertete, der Integrationsfähigkeit von Geflüchteten allerdings skeptisch gegenüber stand, was ebenso einen dauerhaften Verbleib ausschloss. Im letzten Segment befanden sich schließlich all jene Befragten, die die Aufnahme von Geflüchteten kritisch sahen, kriegsbedingte Wanderungsmotive bezweifelten sowie Belastungen für die innere Sicherheit und die Sozialsysteme befürchteten. Auch sie lehnten einen dauerhaften Aufenthalt ab und standen dem Islam kritisch gegenüber (ebd.: 9). Insgesamt wurden der Mehrheit der deutschen Gesellschaft in dieser Studie zwar gemischte Ansichten über Aufnahme und Erfolg der Integration von Geflüchteten attestiert, insgesamt aber wäre sie eine der einwanderungsfreundlichsten in Europa. Erhebliche Bedenken bestanden allerdings bei der Integration von Muslimen – gerade bei denjenigen Befragten, die angaben, dass die Bundesregierung bei der Aufnahme von Schutzsuchenden korrekt gehandelt habe (ebd.: 70).

Das Unbehagen in der Gesellschaft und fremdenfeindliche Übergriffe stiegen schließlich nach der „Kölner Silvesternacht“ im Jahr 2015 sowie nach dem Anschlag auf dem Berliner Weihnachtsmarkt, dem Axtangriff in einer Regionalbahn in Würzburg und dem Sprengstoffanschlag in Ansbach (jeweils im Jahr 2016) erheblich an. Auch das Absinken der Geflüchtetenzahlen in den Folgejahren vermochte die frauenfeindlicher werdende Debattenlage nur bedingt zu entschärfen. Wie die MORE IN COMMON-Studie zeigt, war die oftmals deklarierte „gesellschaftliche Spaltung“ aber facettenreicher als die bloße Differenzierung nach extremen Positionierungen gegenüber der Asyl- und Integrationspolitik der Bundesregierung (LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG o. J.).

4.5.3. Situation in Weiden

Noch vor der sogenannten „Flüchtlingskrise“ spielte sich in Bayern und ebenso in der Stadt Weiden eine ereignisreiche Phase ab. So führten im Jahr 2010 bayernweite Proteste von rund 500 Asylbewerbern, welche die Annahme ihrer Essenspakete boykottierten, zu neuen Debatten um eine adäquate Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten. Unter den Protestierenden befanden sich auch Asylbewerber aus Weiden, welche die Nahrungs- und Kleidungsversorgung sowie die Hygiene in ihrer Unterkunft öffentlich bemängelten (NT20104). Im darauffolgenden Jahr verübte ein Unbekannter in Weiden einen Brandanschlag auf ein Verwaltungsgebäude der Regierung in unmittelbarer Nähe zur Asylunterkunft (NT20111). Folgenreich waren überdies die Selbstmordversuche zweier Asylbewerber aufgrund ihrer Lebensbedingungen, der Perspektivlosigkeit und nicht zuletzt wegen ihrer Unterbringung im Camp Pitman, in dem sie rund 20 Monate lang einquartiert wurden. Im Camp Pitman hielten sich zu dieser Zeit 112 Personen auf (NT20121, NT20122, NT20123, NT20124, NT20125). Die Suizidversuche veranlassten weitere Asylbewerber der Gemeinschaftsunterkunft, vor dem Neuen Rathaus mit Schildern („Warum Asyl macht Selbstmord?“) zu protestieren. Unterstützt wurden sie von rund 20 Zivilisten. Kritik äußerten sie an den hinlänglich bekannten, schlechten Bedingungen im Camp Pitman, an der staatlich geregelten Zuweisung von Wohnort, Beschäftigung und Grundversorgung sowie an Leistungskürzungen für Asylbewerber. Weiter beklagten sie, dass trotz Kenntnis dieser Situation niemand etwas geändert oder sie unterstützt habe, was letztlich zum Tod von einem der beiden Asylbewerber geführt hätte (NT20126). Die Bewohner in der Gemeinschaftsunterkunft würden sich „wie Menschen zweiter Klasse“ fühlen (NT20126). Die Vorgehensweise einer zentralen Unterbringung wäre laut dem AK Asyl-Gründer Jost Hess vor allem in Bayern der Normalfall. Andere Bundesländer würden schon seit längerem dezentrale Lösungen bevorzugen (NT20124). Auf die bayerische Asylpolitik verwies auch das damalige Mitglied des Bayerischen Flüchtlingsrats, Gotthold Streitberger. So wären die Vorschriften in Bayern, wie Residenz- und Lagerpflicht oder Arbeitserlaubnis, im bundesweiten Vergleich besonders restriktiv, da auf lange Sicht nicht Integration, sondern eine schnellstmögliche Rückkehr in die jeweiligen Herkunftsländer als wichtiger betrachtet wurde (NT20122).

Als Reaktion auf die Suizidversuche im Camp Pitman formierten sich junge Bürger im Alter von 18 bis 20 Jahren gemeinsam mit Asylbewerbern in Weiden zur zehnköpfigen Gruppe

„Voice of Refugees“. Ziel war es, die (lokalen) Lebensbedingungen für Asylbewerber zu verbessern und die Stadtbevölkerung zu sensibilisieren (NT20131). Am Aktionstag für Flüchtlingsrechte organisierte die Gruppe eine Demonstration durch die Stadt, zu der über 150 Teilnehmer erschienen. In diesem Rahmen wurden fehlende Perspektiven sowie Unterbringungs- und Versorgungsbedingungen öffentlich kritisiert, aber auch Forderungen nach einem Bleiberecht, nach Arbeitsgenehmigungen sowie nach einem Zugang zu Sprachkursen kommuniziert. Hierbei erhielten auch Asylbewerber aus dem Camp Pitman die Möglichkeit, das Wort zu ergreifen. Sie forderten, gleichberechtigt behandelt zu werden und kritisierten die unwürdigen Bedingungen in der Gemeinschaftsunterkunft (NT20121).

Als Reaktion auf die Suizidversuche forderte der Stadtrat von der Verwaltung konkrete Lösungsmaßnahmen, wie beispielsweise die Bereitstellung weiterer dezentraler Unterkünfte zur Entspannung der Lebensbedingungen und um weiteren Verzweiflungstaten frühzeitig vorzubeugen (NT20125, NT20127). Wegen der Wohnungsknappheit in Weiden, aber auch aufgrund personeller Engpässe konnten aber nur bedingt administrative Maßnahmen zur Verbesserung der Situation veranlasst werden (NT20127). Daher lud der Weidener Oberbürgermeister Vertreter der Regierung der Oberpfalz zu einer Besichtigung des Camp Pitman ein, um die kritischen Umstände gemeinsam vor Ort zu begutachten und für die prekäre Situation zu sensibilisieren (NT20127). Tatsächlich war dieses Vorgehen erfolgreich. Da die Gemeinschaftsunterkunft im Besitz des Freistaats Bayern und deren Verwaltung im Zuständigkeitsbereich der Regierung der Oberpfalz lag, durfte die Stadtverwaltung zwar keine baulichen Eingriffe vornehmen, allerdings sollte in Zusammenarbeit mit dem AK Asyl, der Caritas und der Diakonie eine Beratungsstelle im Camp Pitman eingerichtet werden. Darüber hinaus wurden letztere drei Akteure seitens des Stadtrats mit der Erstellung eines Betreuungskonzepts beauftragt (NT20123, NT20125, NT20127). Noch im gleichen Jahr wurde außerdem ein runder Tisch, bestehend aus Oberbürgermeister Seggewiß, Rechts- und Sozialdezernent, Ausländer- und Sozialamt, AK Asyl, der Caritas sowie der Diakonie, einberufen (NT201415). Weiter initiierte der AK Asyl ein Patenschaftsmodell, bei dem Einheimische Asylbewerber unterstützen sollten (NT20128, NT20129).

Abseits dieser vielfältigen Neuerungen in der kommunalen Asylpolitik und den Öffnungsphänomenen gegenüber Migranten in der Weidener Stadtgesellschaft traten ähnlich zur Bundesebene auch vor Ort überall dort abwehrende Tendenzen zu Tage, wo Eingriffe in den eigenen Nahbereich drohten. Exemplarisch kann hierzu die Debatte zur Umnutzung des leerstehenden „Hotel Europa“ in ein Wohnheim für Asylbewerber aufgeführt werden. So suchte die Regierung der Oberpfalz aufgrund angestiegener Zahlen Schutzsuchender im Regierungsbezirk (im Jahr 2008: 294 Personen, im Jahr 2011: 529 Personen) in der Stadt Weiden nach Unterbringungsmöglichkeiten. Zu diesem Zweck stand eine Umnutzung des Hotel Europa und die anschließende Weitervermietung an die Regierung seitens eines oberbayerischen Privatinvestors zur Diskussion (NT201210). Allerdings gab es in Teilen der Stadtbevölkerung „massiven Widerstand“ gegen dieses Vorhaben (NT201211). Aber auch die Stadtverwaltung war darum bemüht, etwaige Umnutzungs- und Einquartierungsvorhaben nicht aus ihrem Verantwortungs- und Kontrollbereich an Externe abzugeben. Letztlich wurde das Hotel Europa an einen anderen privaten Interessenten verkauft, der weiterhin eine Nutzung von Gastronomie und Hotelbetrieb präferierte (NT201210, NT201212).

Veränderungen im Weidener Integrationsmanagement zwischen 2014 und 2017

Ab dem Jahr 2014 haben sich im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ zahlreiche, teils tiefgreifende Veränderungen im kommunalen Integrationsmanagement in Weiden ergeben, die für eine Governance-Analyse von großem Interesse sind. Anders als bei den bisherigen Ausführungen soll nun eine detailliertere Darlegung dieser Entwicklungen nach einzelnen Jahren erfolgen. Dies liegt zum einen darin begründet, dass für diesen Zeitraum eine vergleichsweise hohe Zahl an Archivquellen vorhanden war, aus der weiterführende Erkenntnisse abgeleitet werden konnten. Zum anderen soll anhand dieses Zeitraums exemplarisch verdeutlicht werden, inwieweit das Funktionieren des angestrebten wissenschaftlichen Tools zur Governance-Analyse von Art und Umfang der nutzbaren Daten der jeweiligen Fallstudie abhängt.

Entwicklungen im Jahr 2014

Mit Beginn der „Flüchtlingskrise“ stiegen die Zahlen Schutzsuchender analog zur Bundesebene auch im Regierungsbezirk der Oberpfalz und in der Stadt Weiden stark an. Vorhandene Erstaufnahmeeinrichtungen stießen mehr und mehr an ihre Kapazitätsgrenzen. Daher verpflichtete die Regierung der Oberpfalz Kommunen dazu, weitere Asylbewerber vor Ort unterzubringen. So erwartete auch die Stadt Weiden trotz Erfüllung ihrer Aufnahmequote und bereits ausgelasteten Unterkünften zusätzliche Fluchtmigranten (NT201412, NT201413, NT201420). Deren Zahl stieg in der Stadt Anfang 2014 auf 190 Personen an, wovon 130 im Camp Pitman, 40 dezentral und 20 unbegleitete Minderjährige in betreuten Wohneinheiten untergebracht wurden (NT20149, NT201411). Ende 2014 waren bereits 274 Asylsuchende im Stadtgebiet registriert (NT20141).

Die Stadtverwaltung war für die Unterbringung der Schutzsuchenden auf die Unterstützung der Zivilgesellschaft angewiesen, da sie eigene Gebäude- und Wohnungsbestände aufgrund ihrer finanziellen Situation zu einem früheren Zeitpunkt bereits größtenteils verkauft hatte (NT201411, NT201414, NT201416). Auf der Suche nach nutzbaren Immobilien appellierte sie daher an die Lokalbevölkerung, Wohnraum oder Flächen für Wohncontainer bereitzustellen und Verständnis für die angespannte Situation zu haben (NT201420). Dem Aufruf folgend gingen Angebote bei der Verwaltung ein, die einer Eignungsprüfung unterzogen wurden (NT201419). Darüber hinaus beauftragte der Stadtrat den AK Asyl, das Ausländeramt und lokale Wohlfahrtsverbände mit der Organisation der Ankunft der erwarteten Geflüchteten sowie der Betreuung der Menschen im Camp Pitman (NT20148, NT20149). Dies war auch deswegen erforderlich, da immer wieder von Asylbewerbern gegen die Bedingungen in der Gemeinschaftsunterkunft protestiert wurde. Beispielsweise wurde das Eingangstor zum Gelände der Unterkunft mit Fahrradschlössern verriegelt. Erst nach Einwirken der Polizei konnte der Protest beendet werden (NT20144).

Aufgrund der Zuteilung weiterer Fluchtmigranten seitens der Regierung der Oberpfalz musste die Stadt Weiden Ende Oktober 2014 ihre Unterbringungskapazitäten um 200 Plätze erweitern und das hierzu notwendige Konzept anhand eines Notfallplans innerhalb von zwei Wochen der

Regierung vorlegen (NT20142, NT20148). Dieser in einer Krisensitzung ausgearbeitete Notfallplan sah vor, dass die 200 erwarteten Personen über die Wintermonate in der Mehrzweckhalle untergebracht werden sollten. Für Reinigung, Verpflegung und Sicherheit wäre die Stadtverwaltung verantwortlich. Weiter sollte bis zum Frühjahr 2015 ein Container-Dorf auf dem Gelände des Camp Pitman errichtet werden, in dem Asylbewerber, wenn notwendig, auch über fünf Jahre hinweg bleiben könnten. Zuletzt beinhaltete der Notfallplan die Einquartierung von weiteren 55 Personen in einem dezentralen Gebäude. Gegen die geplante Unterbringung der Geflüchteten in der Mehrzweckhalle hatte sich allerdings der Vorsitzende des Sportvereins SpVgg SV Weiden in einem Brief an den Oberbürgermeister gewandt und die Suche nach alternativen Möglichkeiten verlangt, da dem Sportverein aufgrund der Nichtnutzbarkeit der Halle hohe finanzielle Einbußen drohen würden (NT20147). Andere Vereinsmitglieder verwiesen überdies auf Ausfälle traditioneller Veranstaltungen und mögliche Imageschäden (NT201410). Daher suchte die Stadtverwaltung nach Alternativen und wurde schließlich in der Turnhalle der Europa-Berufsschule fündig, die Platz für 108 Personen bot. Sollten der Stadt weniger als 200 Asylbewerber zugeteilt werden, wäre die temporäre Umnutzung der Mehrzweckhalle somit nicht mehr notwendig (NT20146, NT201410). Die Suche nach weiteren Wohneinheiten im Stadtgebiet gestaltete sich weiterhin als äußerst schwierig. Dies lag sowohl an Protesten aus der Nachbarschaft als auch an der Profitgier von Teilen der Stadtbevölkerung, welche Wohnungen an Asylbewerber vermieten wollten oder dies taten, die aufgrund ihres schlechten baulichen Zustands entweder nicht nachgefragt wurden oder gar nicht zum Wohnen geeignet waren (NT20142, NT20143).

Daneben war aber auch eine Vielzahl ehrenamtlicher Helfer zu verzeichnen, die bei der Unterstützung der Asylbewerber in Weiden mitwirkten (NT201417, NT201418). Um diese Helferstrukturen längerfristig zu institutionalisieren und effizient zu organisieren, wurde das „Netzwerk Asyl“ gegründet. Einen ersten konkreten Erfolg konnte es beispielsweise dahingehend verzeichnen, dass die Regierung der Oberpfalz nach Appell des Netzwerks eine Betreuungsstelle im Camp Pitman finanziell förderte. Bei der Mittelbezuschung handelte es sich um eine sogenannte „Kann-Leistung“ der Regierung. Eine Verpflichtung zur Unterstützung bestand demnach nicht (NT201421).

Entwicklungen im Jahr 2015

Anfang 2015 befanden sich 250 Schutzsuchende aus 20 Nationen im Stadtgebiet, davon 120 Personen im Camp Pitman (NT20156). Im Juli 2015 wurde bekannt, dass in den nachfolgenden Monaten die von der Regierung der Oberpfalz angekündigten 200 zusätzlichen Geflüchteten in der Stadt eintreffen sollten. Die Erstaufnahmeeinrichtung in Regensburg sowie die Unterkünfte in Cham, Neumarkt und Zeitlarn waren bereits vollständig belegt. Ebenso hatte der bei der quotenbasierten Zuteilung der neu eintreffenden Fluchtmigranten vorgelagerte Landkreis Tirschenreuth seine Kapazitätsgrenzen erreicht. Der Weidener Notfallplan musste folglich in die Tat umgesetzt werden (NT201514, NT201535). Die Turnhalle der Europa-Berufsschule sollte zu diesem Zweck als Erstaufnahmeeinrichtung genutzt werden. Im Camp Pitman wurden all jene untergebracht, die sich in einem laufenden Asylverfahren befanden (NT201520). Da

auch die Zahlen unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter anstiegen, stieß das Jugendamt in Passau bald an seine Kapazitätsgrenzen. Zu deren Entlastung wurde die Stadt Weiden äußerst kurzfristig seitens der Regierung der Oberpfalz zur Aufnahme von 15 minderjährigen Geflüchteten in die Pflicht genommen (NT20159, NT201512). Die erforderliche Flexibilität bei derartigen Zuteilungen stellte Kommunen wie Weiden vor große organisatorische Probleme. So brauchten Minderjährige per Gesetz einen Vormund, durften nicht in einer Gemeinschaftsunterkunft einquartiert werden und hatten darüber hinaus keine Erlaubnis, die Stadtgrenzen zu verlassen. Dahingehend bedurfte es zahlreicher Ehrenamtlicher und Pflegefamilien, die die Betreuung übernahmen. Etwaige Kosten wurden seitens des Jugendamts erstattet (NT20157, NT201512). Ebenso beteiligten sich im Fall von Weiden die Regierung der Oberpfalz und die Stadt Passau finanziell an der Aufnahme der Minderjährigen (NT201522, NT201613).

Schnellstmögliche Maßnahmen erforderte auch eine Anordnung der Bezirksregierung, wonach 100 Geflüchtete aus Regensburg und Deggendorf in Weiden untergebracht werden mussten. Deren Eintreffen wurde mit einem Tag Vorlauf telefonisch bekannt gegeben. Bei der hierzu notwendigen Vorbereitung der Turnhalle der Europa-Berufsschule unterstützten der städtische Bauhof, das Technische Hilfswerk, das Bayerische Rote Kreuz, die Polizei und die Feuerwehr. Die neuankommenden Geflüchteten stammten überwiegend aus Syrien, dem Irak und aus Afghanistan (NT201515, NT201516, NT201548). Die Vorgehensweise von Bund und Ländern bei der Verteilung und Unterbringung der Fluchtmigranten wurde von OB Seggewiß heftig kritisiert. So sei „[d]ie Asylpolitik [...] gescheitert“. Weiter würden „die Probleme [...] auf dem Rücken der Kommunen ausgetragen“ werden (NT201517). Dies betreffe auch die defizitäre Informationspolitik, die vorausschauendes Planen kaum zuließ und hohe Flexibilität erforderte (NT201517, NT201537, NT201553). Ebenso müssten Betreuungs- und Unterbringungskosten seitens der Stadt vorgestreckt werden. Problematisch gestaltete sich dies insbesondere dadurch, dass Rückerstattungen durch die verantwortliche Behörde wenig verlässlich wären (NT201517, NT201525). „Nicht immer ist die Regierung der Oberpfalz verantwortlich. Für jeden einzelnen UMF³⁴ bestimmt das Bundesverwaltungsamt den Kostenträger. Das läuft analog der Verteilung der Flüchtlinge nach dem ‚Königsteiner Schlüssel‘: Auch die Kosten werden bundesweit verteilt. Fast jeder UMF läuft über einen anderen Kostenträger. Und so musste die Stadt beispielsweise beim Landesversorgungsamt Baden-Württemberg Rechnungen einreichen. Geld kam bisher nicht. Nur ein Brief: Mahnungen würden ‚nicht beachtet‘ und ‚Nachfragen sind zwecklos‘“ (NT201525). Die SPD-Stadtratsfraktion plante deswegen eine Resolution an den Bund, damit dieser einen Anteil an den Unterbringungskosten trägt und Kommunen finanziell entlastet (NT201537).

Im September 2015 wurden drei modulare Container-Gebäude auf dem Gelände des Camp Pitman errichtet. In 100 Zimmern sollte Platz für die erwarteten 200 Personen geschaffen werden. Während dieser Phase stieg die Zahl der Personen in der Gemeinschaftsunterkunft auf 160 an. 55 Familien wohnten in dezentralen Einheiten, rund 70 unbegleitete Minderjährige in Wohngruppen (NT201511, NT201522, NT201550, NT201551). Im November 2015 erhöhte sich die Zahl der untergebrachten Asylbewerber in Weiden auf rund 450 Personen, davon ca. 100 unbegleitete Minderjährige (NT201540). Aufgrund des permanenten Anstiegs neuankommender

³⁴ UMF = unbegleiteter minderjähriger Flüchtling

Geflüchteter musste Anfang November schließlich auch die Mehrzweckhalle für den öffentlichen Betrieb gesperrt und als Erstaufnahmeeinrichtung umgenutzt werden (NT201536, NT201539). Da zum Zweck der Unterbringung keine öffentlichen Immobilien zur Verfügung standen oder aber Eigentümer einer derartigen Nutzung nicht oder teils nur zu vollkommen unverhältnismäßigen Konditionen (z. B. hohe Miete, lange Mietdauer) zustimmen wollten, hatte die Stadtverwaltung keine Alternativen zur Mehrzweckhalle gefunden (NT201527, NT201529). Außerdem verordnete die Regierung der Oberpfalz eine Aufrechterhaltung der Nutzung der Berufsschulturnhalle als Aufnahmelager für einen ungewissen Zeitraum (NT201546, NT201547, NT201552). Im Dezember 2015 beherbergte die Mehrzweckhalle schließlich 209 Schutzsuchende (NT201557).

Die Ausnahmesituation wirkte sich auch auf die Stimmung in der Stadtgesellschaft Weidens aus. Ähnlich zur Bundesebene wurden auch vor Ort ablehnende, kritische Stimmen lauter. Insgesamt aber attestierte unter anderem der damalige Stadt- und Integrationsbeirat Veit Wagner der Lokalbevölkerung eine tolerante Haltung und engagiertes Handeln, was sich im Laufe der Jahre permanent entwickelt habe (NT201518). Vielfach wurde diesbezüglich auch die Bedeutung des AK Asyls betont, bei welchem im Jahr 2015 rund 70 Helfer tätig waren und der rund 260 Kinder aus Migrantenfamilien betreute (NT201518, NT201556). Auch die Stadtverwaltung zeigte sich weiterhin darum bemüht, ein tolerantes Klima in Weiden zu gewährleisten. Nach Ende des von 2011 bis 2014 in Weiden durchgeführten Förderprogramms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ beteiligte sich die Stadt daher für den Zeitraum von 2015 bis 2019 am Programm „Demokratie leben“. Dieses Programm zielte darauf ab, Rechtsextremismus und Diskriminierung zu bekämpfen. Die hieraus konzipierten Projekte sollten die Sensibilisierung für Vielfalt und die positiven Aspekte von Migration in der Bevölkerung, aber auch die Unterstützung von Ehrenamtlichen fördern (NT201513).

Entwicklungen im Jahr 2016

Im Januar 2016 waren in der Mehrzweckhalle bereits über 220 Geflüchtete untergebracht. Zu den Hauptherkunftsländern zählten der Irak, Syrien, Somalia, Pakistan, Afghanistan und Aserbaidschan (NT201624, NT201627). Entgegen der vormals erwarteten, zeitlich überschaubaren Verweildauer befanden sich viele Asylbewerber bereits seit über zwei Monaten dort. Dies lag unter anderem daran, dass die Regierung der Oberpfalz aufgrund der hohen Auslastungen bestehender Erstaufnahmeeinrichtungen kaum Weiterverteilungen veranlassen konnte. Darüber hinaus wurde die Unterbringungsdauer in Erstaufnahmeeinrichtungen gesetzlich auf maximal sechs Monate erhöht (NT201627, NT201628). Anfang 2016 verzeichnete die Stadt bereits 35 sogenannte „Fehlbeleger“, also Asylbewerber, die in einer Gemeinschaftsunterkunft oder Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht waren, ausziehen durften bzw. sollten und für die kein privater Wohnraum zur Verfügung stand. Diesbezüglich appellierte Oberbürgermeister Seggewiß an die Bundesregierung, finanzielle Unterstützung bei der notwendigen Unterbringung und Wohnraumversorgung zu leisten (NT201624).

Die Schließung der „Balkanroute“ im März 2016 zeigte auch in Weiden Wirkung und resultierte in einem deutlichen Absinken neuankommender Asylbewerber. Ebenfalls entspannte sich

die Situation in den Erstaufnahmeeinrichtungen. So verringerte sich die Zahl der untergebrachten Personen in der Mehrzweckhalle von ihrem Höhepunkt (240 Personen) auf ca. 100 Schutzsuchende, wohingegen das Camp Pitman unverändert ausgelastet war und weiterhin 16 dezentrale Wohneinheiten von der Stadtverwaltung Weiden und der Regierung der Oberpfalz angemietet wurden (NT201617, NT201618, NT201620, NT201621). Dadurch, dass in ehemaligen Krankenhausgebäuden der Bundeswehr in der Stadt Amberg Raum für rund 280 Asylbewerber zur Verfügung gestellt wurde, konnten die Bewohner der Mehrzweckhalle umverteilt und die Halle wieder für den normalen Betrieb freigegeben werden (NT201620, NT201621). Die offizielle Schließung der Erstaufnahmeeinrichtung in der Mehrzweckhalle erfolgte zum 30. April (NT201620). Zur gleichen Zeit strebte die Staatsregierung Bayerns auf Basis eines Kabinettsbeschlusses eine verstärkte Konzentration der Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften an. Nicht zuletzt, weil Vermieter aus der Wohnungsknappheit und der entsprechend hohen Nachfrage der Staatsregierung teilweise erheblichen Profit geschlagen haben, wurden Gemeinschaftsunterkünfte gegenüber dezentralen Unterbringungsmöglichkeiten bevorzugt. Kleinere Unterkünfte sollten sukzessive abgebaut werden (NT20166).

Gleichzeitig gestaltete sich die Lage auf dem bereits angespannten privaten Wohnungsmarkt für Asylbewerber als äußerst schwierig. Auch die städtische Wohnungsbaugesellschaft „Stadt-bau Weiden GmbH“ konnte aufgrund der enorm hohen Nachfrage nicht alle Interessenten bedienen. Dies führte dazu, dass unter den insgesamt 564 Schutzsuchenden im Weidener Stadtgebiet rund 120 „Fehlbeleger“ zu verzeichnen waren. Ein Trend, der sich aufgrund der enorm hohen Zahl offener Asylanträge und der überwiegend positiven Bescheide des BAMF, die wiederum einen Auszug aus der zentralen Gemeinschaftsunterkunft ermöglichten, nur geringfügig änderte (NT20169). Ende des Jahres befanden sich schließlich 275 Asylbewerber im Camp Pitman, davon waren 75 „Fehlbeleger“ (NT20161). Ähnlich schwierig gestaltete sich der Zugang zum Arbeitsmarkt. Wenngleich die meisten der Geflüchteten zwischen 15 und 30 Jahre alt waren, sich im erwerbsfähigen Alter befanden und damit ein enormes Arbeitnehmerpotenzial darstellten, war der Anteil an Fachkräften unter ihnen äußerst gering. So konnten zwar rund 75 Asylbewerber eine Anstellung im Bezirk der Arbeitsagentur Weiden-Neustadt finden, allerdings übte der Großteil lediglich Helfertätigkeiten aus. Entsprechend bedurfte es umfassender Qualifikationsmaßnahmen, ehe Beschäftigungen außerhalb des Niedriglohnssektors in Frage kamen (NT20167).

Bis zum Jahr 2017 konnten im Rahmen des Programms „Demokratie leben“ 32 Projekte mit 1.600 Teilnehmern verwirklicht werden. Die Schwerpunkte lagen auf der Förderung von Toleranz sowie der Bekämpfung von Rassismus, Vorurteilen, Rechtsextremismus und Islamfeindlichkeit. Darüber hinaus wurde das Netzwerk „Schulen ohne Rassismus – Schulen mit Courage“ gegründet, bei dem sich sechs Bildungseinrichtungen in Weiden beteiligten. Außerdem wurde die Informationsreihe „Salafismus erkennen und präventiv handeln“ initiiert (NT201614, NT201711).

Entwicklungen im Jahr 2017

Zwar wurde es Geflüchteten durch das Aufenthaltsgesetz im Jahr 2016 ermöglicht, eine dreijährige Ausbildung zu absolvieren und hiernach für zwei Jahre in einem Beruf zu arbeiten (die sogenannte „3+2-Regelung“), jedoch schlug bundesweit einzig die bayerische Staatsregierung einen restriktiven Kurs ein und unterwanderte durch den Versand von Vollzugshinweisen an kommunale Ausländerämter mehr oder weniger das Aufenthaltsgesetz. Die Erlaubnis zur Beschäftigungsaufnahme hatten demgemäß lediglich Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit aus Syrien, dem Irak, dem Iran, Somalia und Eritrea. Dieser Beschluss wirkte sich auf vielfältige Weise auf lokaler Ebene aus. Betroffen waren zum einen Unternehmen, die Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern wie Afghanistan ausbildeten und dies nun abrupt abbrechen mussten, zum anderen offenbarten sich Auswirkungen im Bildungssektor. So wurde 24 von 51 Schülern der Berufsintegrationsklassen, die im Herbst 2017 ihre schulische Ausbildung abgeschlossen hätten, trotz attestierter „hervorragender Vermittlungsquoten und ebenso positiven Rückmeldungen aus den Betrieben“ eine Beschäftigungsaufnahme untersagt (NT20172, NT201712).

Anders als die Mehrzweckhalle war das Camp Pitman Mitte des Jahres 2017 mit rund 270 Asylbewerbern aus 19 Nationen (davon 70 „Fehlbeleger“) unverändert hoch ausgelastet. Die Wohnbedingungen in der Gemeinschaftsunterkunft hatten sich aber verbessert. Dies lag unter anderem an der Errichtung neuer Containerwohnblöcke mit ausreichend zugänglichen Küchen, Wasch- und Sanitärräumen sowie Sozialräumen zum Austausch oder für Kurse. Ebenso hilfreich war die Einrichtung einer Beratungs- und Betreuungsstelle in der Unterkunft seitens der Diakonie (NT20177). Insgesamt befanden sich im September 2017 rund 500 Geflüchtete in Weiden, wovon 120 dezentral untergebracht wurden (NT20175).

Abbildung 27 veranschaulicht die Entwicklungen der Zahlen von den bei der Stadtverwaltung Weiden registrierten Personen, die sich im Asylverfahren befanden, und Geduldeten zwischen 2011 und 2017. Insgesamt ist bis zum Höhepunkt im Jahr 2016 ein permanenter Anstieg mit einem deutlichen Sprung im Jahr 2015 festzustellen. Deren Anzahl verringerte sich 2017 bereits wieder und lag unter dem Niveau von 2015. Der Anteil von Asylbewerbern mit laufenden Asylverfahren und ausreisepflichtigen Geduldeten war im Vergleich zu Migranten aus Drittstaaten und EU-Ländern insgesamt gering. Hauptherkunftsland von Zuwanderern in Weiden war seit jeher mit großen Abstand die Türkei. Eine wichtige Rolle spielten überdies Migranten aus Russland, der Ukraine und der Tschechischen Republik. Die jüngsten Veränderungen bei den Herkunftsländern ergaben sich im Rahmen der „Flüchtlingskrise“. Waren beispielsweise die Anteile von Migranten aus Syrien im Jahr 2011 verschwindend gering, hielten sich im Jahr 2019 über 600 Syrer im Weidener Stadtgebiet auf (BIRNER 2019: 7).

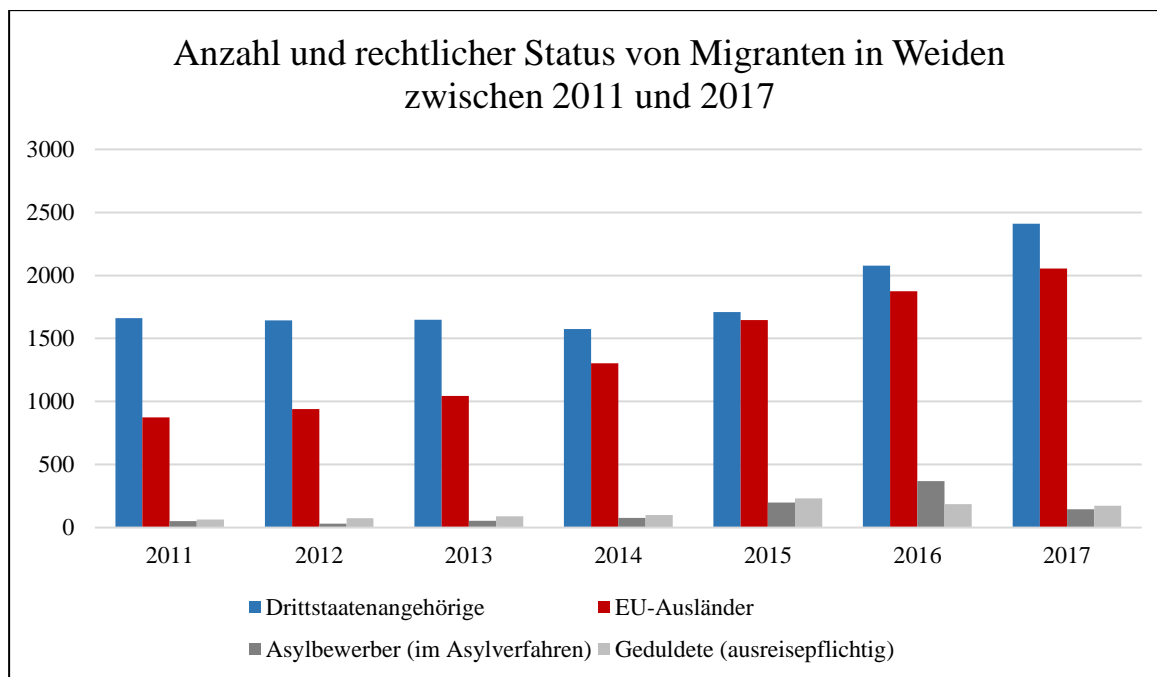


Abbildung 27: Anzahl und rechtlicher Status von Migranten in Weiden zwischen 2011 und 2017³⁵

Quelle: Eigene Darstellung nach BIRNER 2019: 3

4.5.4. Governance-Analyse

4.5.4.1. Akteure und Akteurskonstellationen

Der Anstieg der Zahlen an Fluchtmigranten, die Schutz in Europa suchten, hatte tiefgreifende Auswirkungen auf die Akteurslandschaft in der EU und in Deutschland. Die Dynamiken in den Akteurskonstellationen betrafen dabei nicht nur die Aufnahmegesellschaften, sondern ebenso Drittstaatenvertreter und Migranten selbst. So waren neben einem quantitativen Anstieg Schutzsuchender auch Änderungen in deren ethnischen, kulturellen und religiösen Identitäten zu erkennen. Bezüglich der Drittstaaten sei auf die unterschiedlichen bilateralen Kooperationsverträge mit der EU verwiesen, die darauf abzielten, unerwünschte Migranten davon abzuhalten, in die EU zu reisen. Diese Maßnahmen schienen für die Migrationspolitik der EU vor allem dahingehend als hochrelevant, dass bei der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ nicht auf das existierende Dublin-System gebaut werden konnte. Aus Governance-Perspektive offenbarte die „Flüchtlingskrise“ nicht nur die unterschiedlichen, teils stark konkurrierenden Interessen der einzelnen EU-Mitgliedsländer, sondern ebenso die Komplexität des EU-Aushandlungssystems und den dynamischen Charakter der Akteurskonstellationen. Hieraus lässt sich auch die Rolle Deutschlands als Hauptzuwanderungsland ableiten. So ist die Entscheidung zur Grenzöffnung und zur Aufnahme einer Vielzahl an Fluchtmigranten letztlich auf Solidarität mit den überforderten südlichen EU-Staaten sowie als Reaktion auf das umstrittene Verhalten der ungarischen

³⁵ In der Abbildung wurden, anders als in dieser Dissertation, unter Drittstaatenangehörige auch EU-Länder subsummiert.

Regierung zurückzuführen, welche die Aufnahme von Schutzsuchenden komplett verweigerte. Welchen Einfluss Entscheidungen zwischen den Akteuren auf europäischer Ebene hatten, verdeutlichte sich auch anhand des „Türkei-Deals“³⁶ und der Schließung der Balkanroute, die beide auf eine erhebliche Begrenzung der Zuwanderung abzielten. Der Erfolg der Maßnahmen spiegelte sich ab dem Jahr 2016 in einem signifikanten Absinken der Migrationszahlen sowie einer gewissen Entspannung der „Flüchtlingskrise“ in der gesamten EU wider.

Mit Blick auf Deutschland soll bei der Analyse von Akteuren und Akteurskonstellationen zunächst die Bundesebene, hiernach die lokale Ebene am Beispiel der Stadt Weiden in den Fokus genommen werden. Als immer relevanter werdender Akteur ist zunächst die Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) zu nennen, die im Jahr 2013 zunächst als euroskeptische Partei gegründet wurde und mehr als alle anderen Parteien die „Flüchtlingskrise“ für sich nutzen konnte. Mit ihrer rechtspopulistischen Positionierung und der offensiven Kritik gegen die Migrations- und Asylpolitik der Bundesregierung erhielt sie in relativ kurzer Zeit einen rasant steigenden Zuspruch aus Teilen der deutschen Gesellschaft, was sich unter anderem in ihren bundesweiten Wahlerfolgen widerspiegelte. Dahingehend wurde die Parteigründung im Kontext der deutschen Parteienlandschaft oftmals als erfolgreichste seit den 1950er-Jahren betrachtet (BIEBER/ROßTEUTSCHER/SCHERER 2018: 433). Die AfD konnte sich im Zeitverlauf „als Vertreterin vernachlässigter Gruppen und tabuisierter Themen im politischen Diskurs positionieren“ und zog 2017 schließlich in den Bundestag ein (ebd.: 433). Dies bedeutete vor allem für die politische Akteurslandschaft in Deutschland eine tiefgreifende Neuerung hinsichtlich künftiger Konstellationen, aber auch in Bezug auf die jeweils eigenen parteilichen Positionierungen. Mit Bezug zur Migrations- und Asylpolitik führte das im Verlauf der „Flüchtlingskrise“ aber vor allem dazu, dass parteiübergreifend kritischere Töne nach Begrenzung und besserer staatlicher Steuerung angeschlagen wurden. So musste sich auch die große Koalition aus SPD und den Unionsparteien von ihrer bis dahin vergleichsweise humanitären Haltung mehr und mehr los-sagen.

Das Aufstreben der AfD kann – insbesondere mit Blick auf die 2014 ins Leben gerufene PEGIDA-Bewegung – nicht als vollkommen unerwartetes Phänomen interpretiert werden, resultierte die Gründung von PEGIDA doch aus einer gewissen Anti-System- bzw. Anti-Migrations-Haltung. Zwar ist die AfD-Wählerschaft in ihrem Einstellungsprofil gemäß einer Studie von BIEBER, ROßTEUTSCHER und SCHERER alles andere als homogen, jedoch kann sie durchaus als politische Institutionalisierung von Präferenzen derjenigen Menschen verstanden werden, die Migration kritisch betrachten und den etablierten Parteien skeptisch gegenüberstehen. Im Gegensatz zu Protestwählern würden sich laut der Studie loyale AfD-Wähler in ihrer Einstellung im Zeitverlauf zunehmend an den politisch rechten Rand bewegen. Entsprechend könnte sich die Partei langfristig rechts von CDU und CSU etablieren (2018: 456). Eine Entwicklung, die ebenenübergreifende Auswirkungen nach sich ziehen könnte, zumindest aber weitgehenden Einfluss auf Akteurskonstellationen auf Bundes- und Landesebene sowie in den Kommunen

³⁶ Die EU schloss im März 2016 eine Vereinbarung mit der Türkei. Diese zielte vordergründig darauf ab, dass Schutzsuchende, die die Türkei als Transitland nutzten und seit dem 20.03.2016 nach Griechenland kamen, in die Türkei abgeschoben werden können. Gleichzeitig sollte für jede dieser abgeschobenen Personen, die ursprünglich aus Syrien kam, ein anderer Syrer aus der Türkei in der EU angesiedelt werden (CREMER 2017).

hatte, wo die AfD ebenfalls Zuspruch erhielt und sich teilweise politische Mandate sichern konnte.

Die Phänomene AfD und PEGIDA müssen in einen gesellschaftlichen Rahmen eingebettet werden. Als weiterer Akteur ist demgemäß die Zivilgesellschaft zu nennen, der während der „Flüchtlingskrise“ eine herausragende Bedeutung zukam. Gerade mit Blick auf zunehmend polarisierende öffentliche Debatten muss diese sehr breit gefasste Akteursgruppe differenziert betrachtet werden. So gilt es zunächst, die bereits aufgeführten Erkenntnisse von FEHSE, VORLÄNDER, HEROLD und SCHÄLLER zu berücksichtigen, demgemäß im Verlauf der frühen 2000er Jahre offen bis latent fremdenfeindliche, teils nationalistische Haltungen vermehrt Einzug in die deutsche Gesellschaft erhielten und sich überdies eine gewisse Skepsis und Kritik gegenüber Massenmedien und etablierten Parteien herausentwickelte. Darüber hinaus waren assimilative Erwartungshaltungen gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund zunehmend präsent und salonfähig. Trotz der scheinbar vorhandenen vielfältigen Öffnungstendenzen in Politik und Zivilgesellschaft konnten rassistische, antisemitische und islamfeindliche Denkmuster nahezu unverändert überdauern und Personen mit derartigen Denkmustern nicht zuletzt mit der PEGIDA-Bewegung temporär mobilisiert werden.

In völligem Kontrast dazu muss die Willkommenskultur zu Beginn der „Flüchtlingskrise“ sowie die enorme Hilfsbereitschaft von Teilen der Zivilgesellschaft aufgeführt werden. Laut einer vom BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (BMFSFJ) in Auftrag gegebenen Studie unterstützte rund ein Viertel der deutschen Gesellschaft seit dem Jahr 2015 Geflüchtete auf freiwilliger Basis (2017: 11). Diese Helfer nahmen eine herausragende Bedeutung im Migrations- und Integrationsmanagement ein, und das nicht nur auf kommunaler Ebene. Denn auch Bund und Länder profitierten bei Aufnahme, Verteilung und Unterbringung von diesem zivilgesellschaftlichen Engagement. Ehrenamtliche Akteure und Hilfsorganisationen traten damit gleichermaßen als zentrale Akteure im kommunalen gleichwie ebenenübergreifenden Governance-System auf. Jedoch konnten weder das ehrenamtliche Engagement noch die vormals dominierende, äußerst offene Haltung im Verlauf der „Flüchtlingskrise“ in deren Gesamtheit aufrechterhalten werden. So waren im Jahr 2017 nur mehr 11 % Ehrenamtliche offiziell registriert (ebd.: 15).

Als Akteure im Governance-System sind gerade im Kontext der „Flüchtlingskrise“ auch (Flucht-)Migranten selbst zu berücksichtigen. Ausgehend von der Annahme, dass in (aus Good Governance Perspektive) idealen Governance-Prozesse *alle* relevanten Interessensgruppen einzubinden sind und Migranten aus theoretischer Sicht keineswegs Steuerungsobjekte, sondern -subjekte darstellen, gilt es deren tatsächliche Rolle im weiteren Verlauf genauer zu betrachten. Für den Moment soll deren Erwähnung in diesem Teilkapitel genügen.

Von Bedeutung waren überdies bundesweite Programme zur Förderung hauptamtlicher Koordinatoren in den kommunalen Verwaltungen. Niedrigschwellige Maßnahmen, wie Lotsen- und Mentorenprogramme oder auch die finanzielle Unterstützung interkultureller Projekte und gemeinwohlorientierter Organisationen wurden bereits vor der „Flüchtlingskrise“ im Kontext „der Neuausrichtung der Integrationspolitik von Bund, Ländern und Kommunen“ insbesondere

seit dem Jahr 2005³⁷ vielerorts umgesetzt (GESEMANN 2015: 5). Dabei handelte es sich meist um ehrenamtliche Personen, die die Rolle von Koordinatoren übernahmen und Beratungs- und Betreuungsangebote von Kommunen und Wohlfahrtsverbänden, aber auch Migranten vor Ort unterstützten (ebd.: 5). Diese Unterstützung des lokalen Integrationsmanagements sollte aufgrund der „Flüchtlingskrise“ allerdings nicht nur professionalisiert, sondern auch in möglichst vielen Kommunen umfassend verfügbar gemacht werden. Entsprechend starteten bundesweit Förderprogramme, um Städte und Landkreise dabei zu helfen, lokalspezifische Koordinationsmaßnahmen bei der Unterstützung Neuzugewanderter zu konzipieren und umzusetzen. Als vielerorts neue administrative Akteure sind damit vordergründig für den Zeitraum der Förderung eingesetzte, hauptamtliche Bildungskoordinatoren für Neuzugewanderte sowie Integrationslotsen zu nennen. Erstere sollten auf kommunaler Ebene Sorge dafür tragen, dass für Neuzugewanderte Angebote und Zugang zu Bildung vor Ort koordiniert und gewährleistet werden. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung förderte diese Bildungskoordinatoren im Jahr 2017 in über 320 Kommunen für den Zeitraum von zwei Jahren, für welche letztlich 440 Stellen geschaffen wurden (BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG 2017). Die bayerische Staatsregierung förderte erstmals im Jahr Mai 2017 in 25 Modellkommunen hauptamtliche Integrationslotsen, ehe das Projekt im Jahr 2018 flächendeckend zum Einsatz kommen sollte. Ihre Tätigkeitsschwerpunkte lagen auf der Netzwerkbildung und -betreuung, der Koordination sowie der Weiterbildung und Information der freiwilligen Helfer in ihrer jeweiligen Kommune. Ab dem Jahr 2018 sollten außerdem Aufgaben hinzukommen, die bis dahin die Ehrenamtskoordinatoren im Bereich Asyl übernommen hatten (BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNEREN, FÜR SPORT UND INTEGRATION 2018).

Eine elementare Rolle kam in dieser Phase auf administrativer Seite dem BAMF zu, welches als zentrale Instanz die Bearbeitung der Asylverfahren und die Bescheide gegenüber Asylbewerbern zu verantworten hatte. Entsprechend nahm es eine wichtige, ebenenübergreifende Schlüsselposition in den Akteurskonstellationen ein, ohne dabei unmittelbarer Bestandteil von Governance-typischen Aushandlungsprozessen zu werden. Vielmehr war das BAMF als Verwaltungsinstanz ein ausführendes, steuerndes Organ, das zwar einen Bestandteil der nationalen Migrations- und Integrationspolitik darstellte, allerdings mehr oder minder als Art von der Gesellschaft unabhängige Variable im Governance-System zu begreifen ist.

Die „Flüchtlingskrise“ führte auch in der kreisfreien Stadt Weiden dazu, dass zahlreiche neue Akteure und Konstellationen im kommunalen Integrationsmanagement auftraten. Auf Seiten von Politik und Administration gilt es zunächst, Stadtverwaltung, Stadtrat und den städtischen Integrationsbeirat als Akteure im kommunalen Asyl- und Integrationsmanagement zu nennen. Im föderalen Mehr-Ebenen-System war die Verwaltung für die hierarchisch angeordnete Unterbringung der Schutzsuchenden im Stadtgebiet Weiden verantwortlich. Sie kann als eine Art verlängerter, ausführender Arm der Bundes- und Landesregierung angesehen werden. Anders als bei „Soll-Leistungen“, wie der Aufnahme von Geflüchteten, begründet aber erst die Bereitschaft der Stadtpolitik und -verwaltung zur Erbringung freiwilliger „Kann-Leistungen“ ihre eigentliche Relevanz in den lokalen Akteurskonstellationen. Inwieweit deren Vertreter hierzu be-

³⁷ Das Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005 ermöglichte erstmals eine gesetzliche Basis für die Integrationsförderung (BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, FAMILIE UND INTEGRATION 2017: 1).

reit waren, soll in den nachfolgenden Kapiteln tiefergehend behandelt werden. Für den Moment kann festgehalten werden, dass die jeweiligen Vertreter eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der Auswirkungen der „Flüchtlingskrise“ einnahmen. In diesem Rahmen sei auf zwei neue Akteure seitens der Stadtverwaltung verwiesen: der städtische Integrationsbeauftragte, der die Unterbringung der Asylbewerber mitverantwortete, sowie die Bildungskoordinatorin für Neuzugewanderte. Diese trat im Februar 2017 ihre Stelle in Weiden an (NT201542, NT201544, NT20171).

Erhebliche Veränderungen können auf dem kommunalen Bildungsmarkt identifiziert werden. Um Bildungsangebote und deren Zugang für Asylbewerber möglichst effizient zu gestalten und überhaupt in ihrem Umfang zur Verfügung stellen zu können, schlossen Vertreter der Verwaltung der Stadt Weiden und des umliegenden Landkreises Neustadt a.d. Waldnaab, des beruflichen Schulzentrums Neustadt sowie der Europa-Berufsschule Weiden einen Vertrag auf unbestimmte Zeit, der ab dem Schuljahr 2015/2016 in Kraft trat und auf Synergieeffekte abzielte. Die Ausbildung an der Europa-Berufsschule konzentrierte sich auf die Fachbereiche Elektro-, Metall- und Holztechnik sowie Wirtschaftswissenschaften, wohingegen im Schulzentrum in Neustadt Wissen im Bereich des Sozialen und der Landwirtschaft vermittelt wurde. Hierfür sollten Asylbewerber aus Stadt und Landkreis identifiziert und einem Einstufungstest unterzogen werden, damit beim Aufbau internationaler Förderklassen neben Sprachkompetenzen beispielsweise auch die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie Berücksichtigung finden konnte. Unterstützt wurden diese Akteure durch das Kolping-Bildungswerk und die Volkshochschule (VHS) Weiden (NT201523). Für ersteres wurde Ende 2017 das Kolping-Bildungszentrum in Weiden eingeweiht, in welchem Leistungen zur Berufsorientierung und Umschulung angeboten und Asylbewerber betreut und sprachlich geschult wurden (NT20173). Die Kolping-Jugendhilfe, eine Tochter des Kolping-Bildungswerks, übernahm außerdem im Sommer 2015 die Vormundschaft für einen Großteil der unbegleiteten, minderjährigen Geflüchteten in Weiden und Umgebung (NT201612). Die VHS hatte bereits Jahre zuvor Kurse für Asylbewerber angeboten und erweiterte ihr Sprachangebot im Kontext der „Flüchtlingskrise“ mit Deutschkursen für Asylbewerber, aber auch mit Arabischkursen für interessierte Deutsche (NT201521, NT201549). Weiter wurde an der VHS eine Klasse für berufsschulpflichtige Asylbewerber eingerichtet, die im Jahr 2014 von 18 Schülern aus sieben Nationen besucht wurde (NT201423). Darüber hinaus wurden im Jahr 2015 zwei zusätzliche Sprachkurse für Asylbewerber angeboten, deren Abschluss den Teilnehmern mit dem B1-Sprachniveau zertifiziert wurde. Das VHS-Angebot umfasste aber auch die bezirksweite Koordination und Bereitstellung von Erstorientierungskursen in Deutsch, Alphabetisierungskursen sowie Sprachunterricht für Berufsschüler (NT201521). Des Weiteren wurden in Kooperation mit dem AK Asyl Vorträge rund um die Themen Zuwanderung und Asyl in Deutschland für Ehrenamtliche angeboten, die sich mehr Expertise für ihre alltäglichen Hilfsaufgaben aneignen wollten (NT201534).

Im Juni 2016 schlossen die Europa-Berufsschule Weiden, das Berufliche Schulzentrum Neustadt und die Wirtschaftsschule Eschenbach-Weiden einen weiteren Kooperationsvertrag, der ab dem Schuljahr 2016/2017 in Kraft trat. In der Wirtschaftsschule sollte kaufmännisches Wissen vermittelt und auf nachfolgende Ausbildungen in diesem Bereich vorbereitet werden (NT201610). Insbesondere die Europa-Berufsschule war zu dieser Zeit als wichtiger Akteur im Bildungsbereich hervorzuheben. Dies lag zwar sicherlich auch darin begründet, dass die Berufsschule bei der Qualifizierung von Asylbewerbern für den Arbeitsmarkt eine Schlüsselrolle

einnahm. Allerdings gewann sie vor allem durch freiwilliges Engagement an Bedeutung. Auch hier sollen genauere Darlegungen in den nachfolgenden Teilkapiteln erfolgen. Überdies wurde dem Beruflichen Fortbildungszentrum (BFZ) im April 2017 das sogenannte „Telc-Zertifikat“³⁸ ausgestellt und ihm damit die offizielle Erlaubnis erteilt, zertifizierte Deutschprüfungen in das Leistungsspektrum aufzunehmen. Anders als bisher war es für betroffene Asylbewerber nun nicht mehr notwendig, für Sprachprüfungen nach Regensburg oder Nürnberg reisen zu müssen (NT201710).

Überdies muss die Berufs- und Fachoberschule Weiden Berücksichtigung finden. Nach Genehmigung des Kultusministeriums wurde dort im Jahr 2015 eine Pilotklasse für 15 bis 20 (Flucht-)Migranten im Alter zwischen 17 und 27 Jahren eingerichtet. Zugangsberechtigte Schüler mussten grundlegende Sprachkompetenzen in Deutsch sowie einen mittleren Schulabschluss, eine Berufsausbildung oder zumindest vergleichbare Kenntnisse vorweisen. Ziel war die Weiterführung der Schüler nach erfolgreichem Absolvieren der eineinhalb Jahre lang dauernden Vorklasse in den normalen FOS/BOS-Unterricht. Neben Deutsch und Mathematik erhielten die Schüler dort auch Unterricht in Werteerziehung, in deren Rahmen deutsche Werte, Normen, Geschichte und Alltagswissen vermittelt wurden. Die FOS/BOS bot damit weiterführende Angebote an, die für ein Studium oder eine Berufsausbildung qualifizierten und beispielsweise auf die Leistungen der Europa-Berufsschule aufbauten (NT201545, NT20163, NT201615).

Mit Bezug auf weiterführende Maßnahmen kann als weiterer Akteur auf dem Bildungsmarkt die Ostbayerische Technische Hochschule (OTH) Amberg-Weiden aufgeführt werden. Diese bot im Wintersemester 2016/2017 studienberechtigten Asylbewerbern einen kostenlosen Vorbereitungskurs („Propädeutikum Plus“) für ein Hochschulstudium an, in dessen Rahmen Wissen in Deutsch, Mathematik und Physik vermittelt wurde und zudem die Möglichkeit des Besuchs von Vorlesungen und des Kennenlernens der Hochschule bestand. Mit Abschluss des Vorbereitungskurses konnten Interessierte einen Leistungstest absolvieren, mit dessen Bestehen und der Anerkennung vorliegender Zeugnisse und Deutschkenntnisse sie für eine Bewerbung an der OTH berechtigt waren (NT20165). Zehn hochqualifizierte Asylbewerber nahmen im Jahr 2017 schließlich an diesem Vorbereitungskurs teil und erlangten eine Studienberechtigung. Ein Großteil bewarb sich direkt bei der OTH (NT20176). Überdies organisierten sich Studenten der OTH zur Initiative „Flüchtlinge@OTH“, um Geflüchtete nicht nur in ihrem Alltag, sondern auch gezielt in den Integrationsvorklassen der Berufs- und Fachoberschule Weiden zu unterstützen (NT20163).

Als weitere Akteure sind neben Vertretern aus Politik, Administration und dem Bildungssektor Personen und Initiativen aus der Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsorganisationen zu nennen. Wie bereits erläutert, kam gerade Ehrenamtlichen bei der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene eine Schlüsselrolle zu. In Weiden war dahingehend unverändert der AK Asyl von herausragender Bedeutung. Dieser unterstützte bereits in der frühen Phase der „Flüchtlingskrise“ bei der Suche nach ehrenamtlichen Helfern und half diesen bei ihrer Arbeit. Weiter nahm der Arbeitskreis Anfang 2016 25 Kinder von Schutzsuchenden, die in der Mehrzweckhalle untergebracht waren, in seine Betreuung auf (NT201626).

³⁸ Telc ist ein Unternehmen, das standardisierte Sprachtests anbietet.

Im Herbst 2017 unterrichtete der Arbeitskreis mit Hilfe von 40 Mitarbeitern und 20 ehrenamtlichen Helfern rund 240 Kinder (NT20174).

Im Januar 2015 wurde außerdem das „Netzwerk Asyl“ im Rahmen einer Informationsveranstaltung gegründet. Die Initiative erfolgte seitens des AK Asyl, der Diakonie und der katholischen Kirche. Das Netzwerk sollte Integrationsmaßnahmen und -angebote, aber auch die Arbeit der Ehrenamtlichen im Stadtgebiet und dem umliegenden Landkreis Neustadt bündeln, koordinieren, Redundanzen vermeiden und Synergieeffekte generieren. Die freiwillige Hilfe sollte insgesamt strukturiert und institutionalisiert werden (NT20151, NT20153). Der Einladung folgten rund 100 Interessierte, unter ihnen viele Personen, die noch nie in der Arbeit mit Geflüchteten aktiv waren. Etwa 70 Helfer wurden schließlich gewonnen. Im Rahmen der Auftaktveranstaltung wurden sechs Gruppen zu folgenden Oberthemen gebildet (NT20152):

- Patenschaften und individuelle Betreuung
- Organisation von Veranstaltungen und Begegnungen
- Betreuung junger Fluchtmigranten
- Verwaltung und Sammlung von Sachspenden
- Organisation von Deutschunterricht
- Begleitung bei Arztbesuchen und Behördengängen

Das „Netzwerk Asyl“ hatte darüber hinaus ein Etagen-Konzept für die Koordination der Betreuung im Camp Pitman entwickelt, welche durch sieben Regierungsmitarbeiter und rund 120 ehrenamtliche Paten geleistet wurde. Es sah vor, dass zwei bis vier Ehrenamtliche verantwortlich für ein Stockwerk mit ca. 25 zu betreuenden Fluchtmigranten waren (NT201622). Wie hieran ersichtlich wurde, nahm auch die Diakonie Weiden eine wichtige Rolle ein. In Kooperation mit dem AK Asyl versuchte sie die Unterbringungssituation im Camp Pitman zu verbessern. Um eine professionelle Betreuung zu gewährleisten, wurde eine Sozialpädagogin auf wöchentlicher 20-Stunden-Basis eingestellt (NT201424, NT201623). Im Oktober 2015 stellte das Diakonische Werk außerdem Manfred Weiß für die erstmalig in Weiden geschaffene Vollzeitstelle des Koordinators für das Asyl-Ehrenamt ein. Ziel dieser Maßnahme war es, die Zusammenarbeit zwischen Verbänden, behördlichen Einrichtungen, gemeinwohlorientierten Organisationen und Ehrenamtlichen zu strukturieren und effizienter zu gestalten (NT201530).

Weiter sind die Ortsgruppe Weiden von Amnesty International sowie das Aktionsbündnis „Weiden ist bunt“ als zivilgesellschaftliche Akteure zu nennen. Zum Aufgabenspektrum der Ortsgruppe zählten nicht nur die Information und Sensibilisierung der Gesellschaft, sondern beispielsweise auch konkrete Maßnahmen, um die Weidener Stadtbevölkerung mit den im Stadtgebiet untergebrachten Asylbewerbern in Kontakt zu bringen und hieraus Helfer und Paten gewinnen zu können. „Weiden ist bunt“ versuchte ebenso die Öffentlichkeit zu informieren, Fremdenhass frühzeitig entgegenzuwirken und Toleranz zu fördern (NT201541). „Oberstes Anliegen der Akteure von ‚Weiden ist bunt‘ sei es, die grundsätzlich liberale und friedliche Atmosphäre in der Stadt Weiden zu erhalten“ (NT201538). Das Aktionsbündnis selbst hatte im Jahr 2015 rund 210 Mitglieder zu verzeichnen, könne nach Aussage ihres damaligen Vorsitzenden Veit Wagner aufgrund der starken Vernetzung „aber jederzeit ein Vielfaches davon aktivieren“ (NT201541).

Neben diesen „bewährten“ Akteuren, die als vergleichsweise prominente Vertreter zivilgesellschaftlichen Engagements in Weiden eingestuft werden können, gilt es auch weniger bekannte oder teils neu gegründete Initiativen zu erwähnen, die einen aktiven Beitrag im Asyl- und Integrationsmanagement leisteten. Hierunter fällt unter anderem die Initiative „Pro Ausbildung“, ein Zusammenschluss privater und wirtschaftlicher Akteure. Diese betrachtete die „Flüchtlingskrise“ als eine Chance, um dem demografischen Wandel und dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, zumal vor allem junge Männer den Hauptanteil der in Weiden untergebrachten Asylbewerber darstellten. Die Initiative unterstützte Einrichtungen finanziell bei ihrer Arbeit mit Asylbewerbern, beispielsweise durch Bezuschussungen von Fahrt- bzw. Transportkosten oder der Kostenübernahme von Arbeitsheften für Schüler der Europa-Berufsschule (NT201616, NT201625). Weiter starteten der „Christliche Verein Junger Menschen (CVJM)“ und das Gasthaus „Die Villa“ einen Vorstoß, bei welchem sie versuchten, Gastronomie und Integration derart zu kombinieren, dass vordergründig Asylbewerber, die Praxiserfahrung in der Gastronomie sammeln wollten, für Küche und Service gesucht und hiernach auch weitervermittelt wurden. In speziellen Kochkursen sollten zudem traditionelle Gerichte mit Zutaten und Gewürzen aus den Herkunftsländern der Asylbewerber kombiniert und öffentlich angeboten werden. Einnahmen kamen wiederum Integrationsprojekten zugute. Neben der Gastronomie standen die Räumlichkeiten ebenso für Initiativen zur Verfügung, die Projekte mit Asylbewerbern durchführen wollten (NT201533, NT201543, NT201555). Als Ort der Begegnung und des interkulturellen Austauschs verstand sich auch das „Café Farbenfroh“. Dessen ehrenamtliche Mitarbeiter versuchten Asylbewerber und Einheimische in Kontakt zu bringen (NT201528, NT20162, NT201611).

Seitens der Wohlfahrtsorganisationen kann als Akteur das Bayerische Rote Kreuz (BRK) identifiziert werden. Als „Partner der Kommunen“ versteht es seine „ehrenamtliche Tätigkeit als Verpflichtung gegenüber jenen Menschen, die in Not geraten und auf Hilfe angewiesen sind“ (NT201519). Das Einsatzgebiet erstreckte sich über das Stadtgebiet und den Landkreis Neustadt a.d.Waldnaab. Das BRK unterstützte unter anderem Ärzte, machte Krankenfahrdienste und betreute Menschen in Erstaufnahmelagern. Darüber hinaus übernahmen BRK-Mitarbeiter die Registrierung der Geflüchteten in der Berufsschulturnhalle und halfen bei der Unterbringung und Betreuung der Schutzsuchenden in der Mehrzweckhalle (NT201519, NT201532). Gleich dem BRK umfasste auch der Zuständigkeitsbereich der Caritas die Stadt Weiden und den Landkreis Neustadt a.d.Waldnaab. Neben der Annahme von Kleiderspenden unterstützte die Caritas Asylbewerber durch ihre Beratungsstellen. Die Betreuung der Ehrenamtlichen wurde dagegen nach den administrativen Gebietsgrenzen zwischen Weiden und Neustadt aufgeteilt. Während hierfür in der kreisfreien Stadt der Ehrenamtskoordinator der Diakonie verantwortlich war, übernahm die Caritas für den Landkreis federführend diese Aufgabe (NT201531).

Wie bereits erwähnt gilt es auch, Asylbewerber, Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund im lokalen Governance-System als Steuerungssubjekte zu berücksichtigen. Ihre Positionierung und Relevanz in den verschiedenen Akteurskonstellationen gestalteten sich dabei unterschiedlich. Beispielsweise distanzieren sich einige Asylbewerber im Rahmen einer öffentlichen Demonstration von Gewalt im Namen des Islam und verurteilten den IS-Terrorismus. Auf Plakaten stand zum Beispiel „Wir wünschen uns ein friedliches und harmonisches Zusammenleben mit den Bürgern dieser Stadt“, oder „Wir werden dazu beitragen, dass die

Schwierigkeiten menschlich gelöst werden“. Zudem richteten sich Sprecher direkt an die Einheimischen mit der Bitte um Geduld und Rücksichtnahme, dankten aber auch für die bisherige Offenheit und Hilfsbereitschaft (NT20168). Daneben veranstalteten junge Geflüchtete aus Afghanistan mit Hilfe des „Netzwerk Asyl“ eine Demonstration gegen ihre bereits sichere Abschiebung, um die Gesellschaft dafür zu sensibilisieren, „dass die Abschiebungen nach Afghanistan unmenschlich“ wären (NT20179) und an die Politik zu appellieren, die Sicherheitslage in Afghanistan neu zu bewerten (NT20178, NT20179). An der Kundgebung nahmen rund 300 Personen teil (NT20178).

Als organisierte Interessensvertretung ist der im Herbst 2015 gegründete Verein „Somali Plus“ zu nennen. Sein Gründer war der sich seit 2013 in Deutschland aufhaltende, anerkannte somalische Geflüchtete Ilyas Ali Hassan. Der Verein setzte sich mit seinen 40 Mitgliedern vor allem aus Somaliern zusammen. Ziel war es, die eigenen Landsleute, aber auch Asylbewerber anderer Nationalitäten durch Beratung, Sprachunterricht oder Informationen zum Leben in Deutschland zu unterstützen. Vereinsziele wären nach Hassan demnach „[e]rstens informieren. Zweitens Bildung. Drittens Integration“ (NT201526). Die Initiative zur Vereinsgründung war darauf zurückzuführen, dass die Inhalte der verpflichtenden Integrationskurse nicht dazu ausreichten, um sich im Alltag zurechtzufinden oder um die zahlreichen somalischen Analphabeten zielgruppenorientiert weiterbilden zu können. Unterstützung bekam Hassan nicht nur von der Somalierin Shamsa Lins, die vor 30 Jahren selbst in die Oberpfalz gekommen war, sondern ebenso von Veit Wagner³⁹, welcher nicht zuletzt bei Übersetzungen und Behördenangelegenheiten half. Zwar war⁴⁰ der Sitz von „Somali Plus“ in Weiden, sein Tätigkeitsbereich erstreckte sich allerdings bundesweit (NT201526).

4.5.4.2. Mehr-Ebenen-System

Im betrachteten Zeitraum können vielfältige Wechselwirkungen im Mehr-Ebenen-System identifiziert werden. Die ebenenübergreifenden Auswirkungen der „Flüchtlingskrise“ hatten ihren Ursprung zunächst in den Interessenkonflikten und den äußerst unterschiedlichen Aufnahmepraktiken zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. Auf EU-Ebene schienen grundsätzlich drei Trends zu dominieren. Erstens sollten die EU-Außengrenzen weiter geschützt und Zuwanderung bereits in Drittstaaten unterbunden werden. Neben der technologischen Aufrüstung und der Kooperation mit Grenzschutzagenturen wie Frontex umfasste dies auch bilaterale Verträge zwischen Vertretern der EU und von Drittstaaten. Zweitens war ein Außerkraftsetzen des Dublin-Systems zu attestieren. Die Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen der EU waren nicht mehr in der Lage, die Vielzahl an Geflüchteten zu registrieren, unterzubringen und zu unterstützen. Gleichzeitig verweigerten manche EU-Länder eine Aufnahme von Fluchtmigranten. So besiegelte spätestens die Grenzöffnung Deutschlands das temporäre Aussetzen des Dublin-Systems. Drittens konnte in diesem Rahmen die Wiedereinführung nationaler – und damit innereuropäi-

³⁹ Veit Wagner war unter anderem Stadtrats- und Integrationsbeiratsmitglied, Gründer des Aktionsbündnisses „Weiden ist bunt“ und für Amnesty International tätig.

⁴⁰ Der Verein existiert noch immer mit Sitz in Weiden.

scher – Grenzen bzw. deren Kontrolle beobachtet werden, was sich unter anderem auf die Freizügigkeit der EU-Bürger selbst auswirkte. Direkten Einfluss auf EU-Mitgliedsstaaten sollte außerdem das GEAS haben, das darauf abzielte, EU-weite Standards bei Unterbringung, Registrierung und Versorgung von Asylbewerbern einzuführen. Allerdings muss die tatsächliche flächendeckende Realisierung unter anderem mit Blick auf Ungarn als unzureichend eingestuft werden. Dies bedeutete auch, dass Deutschland rechtlich nicht befugt war, Asylbewerber in EU-Länder mit zu geringen Standards abzuschieben. Diesbezüglich stellte der Europäische Gerichtshof eine ebenenübergreifende, weisungsbefugte Instanz dar. Die Entscheidung der Bundesregierung die Grenzen für Geflüchtete im Jahr 2015 zu öffnen, hatte in Form steigender Asylbewerberzahlen unmittelbare Konsequenzen auf allen nachgelagerten administrativen Ebenen im föderalen Deutschland.

Dort traten verschiedene Arten an Mehr-Ebenen-Verflechtungen in Erscheinung, die ähnlich zu den Governance-Instrumenten nachfolgend vereinfacht nach „harten“ und „weichen“ differenziert, aufgrund der Überschneidungen mit weiteren Analysekatégorien an dieser Stelle jedoch nicht vertieft behandelt werden sollen. Zu den „harten“ Mehr-Ebenen-Strukturen zählte die auf dem Königsteiner Schlüssel basierende Verteilung der Geflüchteten auf die einzelnen Bundesländer sowie nachfolgend die Weiterverteilung innerhalb der Länder auf einzelne Kommunen. Deutlich wurde hierbei, dass im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ Aufnahmequoten in einzelnen Kommunen wie der Stadt Weiden überschritten wurden und gleichzeitig unter enormem Zeitdruck und Flexibilität gehandelt werden musste. Dies führte – beispielsweise in Weiden – dazu, dass kaum Vorbereitungszeit zur Unterbringung neu zugewiesener Fluchtmigranten zur Verfügung stand und zudem ein eigenes Notfallkonzept angefertigt werden musste, um die bevorstehenden Herausforderungen organisatorisch überhaupt bewältigen zu können. Als „weiches“ Instrument kann dagegen die „Wir schaffen das!“-Maxime der Bundeskanzlerin interpretiert werden, deren ebenenübergreifende Wirkung im Hinblick auf die gesellschaftliche Willkommenskultur vor allem in der Anfangsphase der „Flüchtlingskrise“ als durchaus erfolgreich interpretiert werden kann. Während harte Instrumente vorwiegend einen top-down Charakter aufwiesen, waren weiche Maßnahme durch top-down und gleichermaßen bottom-up Wechselwirkungen zwischen den Ebenen gekennzeichnet. Dies veranschaulicht zum einen der Leitsatz der Bundeskanzlerin, zum anderen sei auf die gegenüber der Asylpolitik zunehmend kritischen Positionen in der (Lokal-)Gesellschaft verwiesen, die insbesondere nach der „Kölner Silvesternacht“ einen Aufwind erfuhren. Dies erforderte wiederum politische Reaktionen, die in restriktivere Gesetze oder symbolpolitische Signale, wie die Inszenierung staatlicher Kontrolle und Steuerungsfähigkeit, mündeten.

Als Resultat kann das „Asylpaket II“ abgeleitet werden – eine gesetzliche Grundlage für schnellere Asylverfahren und leichtere Abschiebemöglichkeiten für straffällige Asylbewerber. Gleichzeitig erhielten Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive durch das Integrationsgesetz verbesserte Möglichkeiten, um einen Sprachkurs zu absolvieren sowie ein Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnis einzugehen. Überdies wurde Asylbewerbern, die als integrationswillig eingestuft und dahingehend relevante Leistungen erbracht haben, eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis in Aussicht gestellt. Diese harten Instrumente sollten in der Gesamtschau die Rahmenbedingungen für das kommunale Integrationsmanagement verbessern und sind exemplarisch als Ergebnisse des ebenenübergreifenden Wechselwirkungsprozesses zu verstehen.

Eine große Rolle im Mehr-Ebenen-System spielte auch das rasante Aufstreben der AfD. Abbildung 28 stellt deren Zweitstimmenanteile bei der Bundestagswahl 2017⁴¹ in den jeweiligen Bundesländern dar und verdeutlicht deren ebenenübergreifende Relevanz sowie das hieraus ableitbare Mobilisierungspotenzial von Akteuren, die der Asylpolitik kritisch gegenüber standen und in der AfD eine politische Alternative zu den etablierten Parteien erkannten – zumindest aber, Signale von Unzufriedenheit und Sorge an die Bundesregierung entsandten. Im deutschlandweiten Vergleich konnte die Partei vor allem in Ostdeutschland erhebliche Wahlerfolge verzeichnen. In Sachsen erhielt sie sogar über ein Viertel aller Stimmen. Bayern befand sich mit 12,4 % knapp unter dem Bundesdurchschnitt (12,6 %). Auch in Weiden konnte die AfD Zweitstimmen für die Bundestagswahl gewinnen. Ihr Anteil steigerte sich von erstmaligen 4,4 % im Jahr 2013 auf 14,6 % im Jahr 2017 und lag damit sogar über dem bayerischen Durchschnitt. (BAYERISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK 2018: 9).

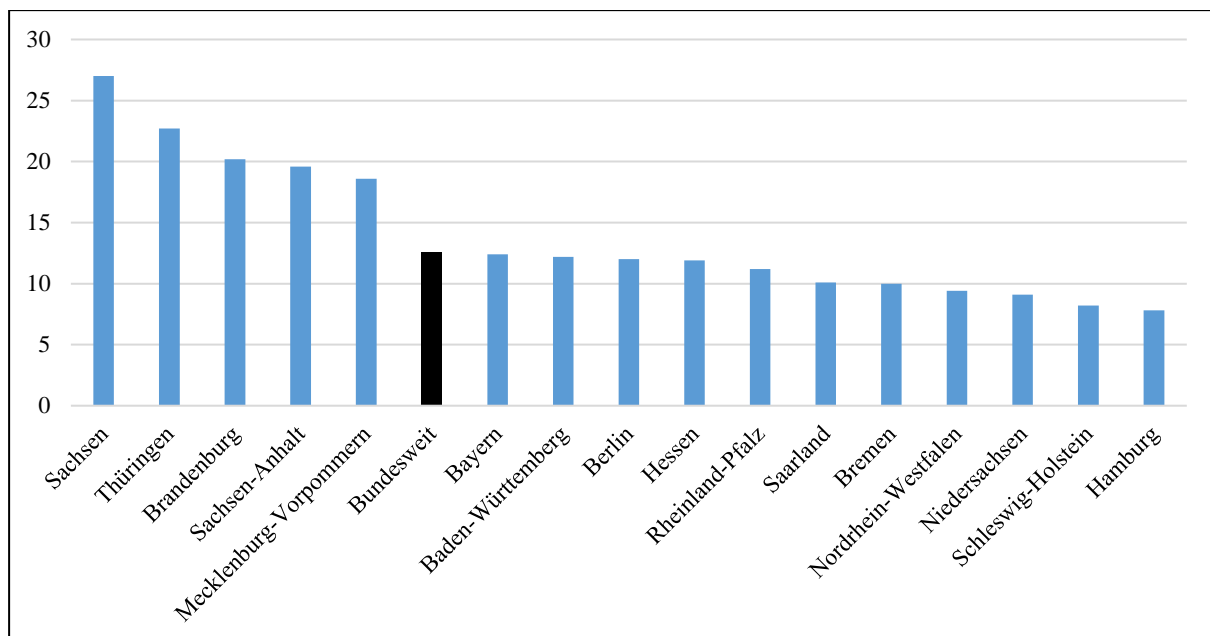


Abbildung 28: Zweitstimmenanteil der AfD bei der Bundestagswahl 2017 nach Bundesländern in Prozent

Quelle: Eigene Darstellung nach STATISTA 2020b

Die Berücksichtigung der ebenenübergreifenden Wahlerfolge der AfD ist auch deshalb von Interesse, da das politische Verständnis einer Gesellschaft stets mit dem sogenannten *Framing* einhergeht. „Politisches Framing ist der Einsatz von Sprache mit dem Ziel, Politik zu machen. Politiker setzen bewusst in ihrer Rhetorik auf Bilder und Ideen, um Deutungshoheit zu erlangen. Sie aktivieren damit Frames in unseren Köpfen“ (SCHIEBER 2019: 51). Dieser Umstand soll

⁴¹ In dieser Arbeit werden Daten bis einschließlich des Jahres 2017 berücksichtigt. Anders als bei den Bundestagswahlen finden die Landtagswahlen in Deutschland in jedem Bundesland zu einem anderen Zeitpunkt statt. Die AfD wurde insbesondere um das Jahr 2015 bei Wählern populär. Aufgrund der Wahlperiode können allerdings nicht alle Landtagswahlen ab diesem Jahr bis 2017 berücksichtigt werden. Aus diesem Grund wurde stellvertretend die Bundestagswahl herangezogen.

daher in Unterkapitel 4.5.4.4 (*Governance-images*) nochmals vertieft aufgegriffen und analysiert werden. Für den Moment kann festgehalten werden, dass insbesondere die AfD, ihre Politik und ihre Rhetorik erhebliche Auswirkungen auf das Asyl-, Migrations- und Integrationsmanagement auf allen Ebenen in Deutschland hatte.

Aber auch von politischen Akteuren anderer Parteien waren kritische Aussagen vernehmbar, deren ebenenübergreifende Wirkungen nicht zu unterschätzen waren. So wurde beispielsweise der damalige CSU-Generalsekretär Andreas Scheuer vielfach in der Presse zitiert: „Entschuldigen S' die Sprache, das Schlimmste ist ein fußballspielender, ministrierender Senegalese, der über drei Jahre da ist – weil den wirst Du nie wieder abschieben. Aber für den ist das Asylrecht nicht gemacht, sondern der ist Wirtschaftsflüchtling⁴²“ (SPIEGEL 2016). Dass derartige Aussagen nicht ohne Wirkung waren, bestätigten freiwillige Helfer in Weiden. „Uns ehrenamtliche Mitarbeiter treffen solche Aussagen natürlich ins Mark. Ohne uns wäre das Ganze ja nicht zu bewältigen gewesen“, ließ der Weidener Pfarrer Pauckstadt-Klünkler vermelden (NT20164). Daneben waren in der Weidener Kommunalpolitik dieselben Grundsatzdebatten wie auf Bundesebene vorzufinden. So vertrat der damalige Weidener CSU-Direktkandidat für den Bundestag, Albert Rupprecht, den Wunsch der Unionsparteien nach einer notwendigen Obergrenze jährlich aufzunehmender Asylbewerber, da die Integrationsfähigkeit Deutschlands begrenzt sei. Ebenso wäre für Integrationsprozesse die Orientierung an einer deutschen Leitkultur unabdingbar. Der Direktkandidat der SPD Weiden, Uli Grötsch, knüpfte dagegen die „faktische Obergrenze“ an die „Kapazitätsgrenze der Behörden“ und sprach sich gegen eine für ihn bisher nicht vorhandene deutsche Leitkultur aus (NT201713).

Die Bedeutung der PEGIDA-Bewegung innerhalb des Mehr-Ebenen-Systems tiefgreifender darzustellen ist im Rahmen dieser Arbeit nur schwer zu bewerkstelligen. Zwar kann eine gewisse Strahlkraft aus ihrem Mobilisierungs- und Veranstaltungsfokus in Dresden auf den Rest der Republik attestiert werden, im Gegensatz zur AfD war PEGIDA jedoch ein eher temporäres Phänomen. Ihr gelang keine bundesweit einheitliche Organisation oder gar langfristige Institutionalisierung. In manchen Städten formierten sich Ende 2014 zwar PEGIDA-Ableger⁴³, allerdings erreichten diese bei Weitem nicht das gleiche Mobilisierungspotenzial des Dresdner Originals (DIETRICH/GERSIN/HERWEG 2017: 240). Nicht zu verleugnen ist aber, dass PEGIDA rasch einen beeindruckenden, wenngleich nur kurzfristigen Anstieg an Teilnehmerzahlen zu verzeichnen hatte. Der Höhepunkt im Jahr 2015 wurde ungefähr zeitgleich mit den Spitzenwerten der aufgenommenen Geflüchteten in Deutschland erreicht. In diesem Kontext kann die PEGIDA-Bewegung als zivilgesellschaftliches Signal an politische Akteure verstanden werden. Tiefgreifendere Auswirkungen hatten die „Kölner Silvesternacht“ und die Anschläge im Jahr 2016. Diese sind im Gegensatz zu den bisher aufgeführten Phänomenen und Maßnahmen im Hinblick auf den politischen und zivilgesellschaftlichen Diskurs als nichtintendiert zu bewerten, entfalteten aber umso größere Wirkung. Deutlich trat dies anhand einer zunehmenden Verunsicherung der Zivilgesellschaft sowie anhand neuer Gesetze und Richtlinien hervor (z. B. Asylpakt II).

⁴² Der CSU-Generalsekretär wurde von Medien vielfach falsch zitiert. Hier ist das im Nachhinein korrigierte Zitat aufgeführt.

⁴³ Zu nennen sind beispielsweise LEGIDA in Leipzig, DÜGIDA in Düsseldorf, KAGIDA in Kassel sowie der THÜGIDA für den Freistaat Thüringen.

Neben Mobilisierungen durch AfD oder PEGIDA muss die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ und der nachfolgenden Integrationsarbeit im Hinblick auf das ehrenamtliche Engagement hervorgehoben werden. Diesem kam gerade in der Zeit um 2015 eine essenzielle Bedeutung sowohl im kommunalen als auch im bundesweiten Integrationsmanagement zu. Nicht nur, dass in zahlreichen Kommunen innovative Lösungsansätze konzipiert und umgesetzt wurden. Vielmehr kann das freiwillige Engagement in seiner Gesamtheit als elementare, operative Unterstützung der Migrations- und Integrationspolitik, aber auch als eine Art Indikator für die gesellschaftliche Belastbarkeit betrachtet werden. Umgekehrt oblagen der Politik und Administration auf Bundes- und Landesebene die (finanzielle) Unterstützung lokaler Verwaltungen, Initiativen und Organisationen, die im Bereich des kommunalen Integrationsmanagements aktiv und von Relevanz waren. Im föderalen deutschen System hatten derartige Unterstützungsstrukturen trotz organisatorischer und rechtlicher Bestimmungen (z. B. die Unterscheidung nach Soll- und Kann-Leistungen) dennoch einen dynamischen, prozesshaften Verhandlungscharakter zwischen Instanzen der einzelnen administrativen Ebenen. Dies war unter anderem dem Umstand geschuldet, dass existierende staatliche Hilfsangebote nur bedingt zur Lösung neuartiger Herausforderungen geeignet waren und trotz allgemeingültiger Regelungen stets einem gewissen Anpassungsdruck unterlagen.

Für die Bearbeitung spezifischer Probleme wurden daher gezielt Förderprogramme von Bundesregierung und Landesregierungen erarbeitet. Beispielhaft können neben Angeboten des BAMF die im Jahr 2015 zugängliche staatliche Förderung bundesweiter „Einstiegsqualifizierungen“ (EQs) für Geflüchtete genannt werden, welche deren Arbeitsmarktzugang verbessern sollten, aber auch die vom Kultusministerium geförderten zusätzlichen Klassen zur Beschulung Geflüchteter an der Europa-Berufsschule Weiden (NT201554, NT201558, NT201614, NT201615). Darüber hinaus erhielten einzelne Projekte wie „Jobbegleiter“, in dessen Rahmen in Weiden rund 90 Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive professionelle Unterstützung bei ihrer Arbeitsplatzsuche erhielten, vom bayerischen Arbeits- und Sozialministerium Fördergelder (NT2018). Weiter wurde das bayernweit einzigartige dreijährige Projekt „Familienakademie (Famak)“ durch die gemeinnützige GmbH „Arbeit und Leben Bayern“ in Zusammenarbeit mit dem Muslimkreis Weiden verantwortet und seitens des BAMF gefördert. Es zielte darauf ab, vordergründig Neuzugewanderte und Migrantenfamilien mit Kindern ab zwölf Jahren bei ihrem Integrationsprozess zu unterstützen. Im Rahmen des Projekts sollten interkulturelle Begegnungsmöglichkeiten geschaffen werden (NT201714). Ebenfalls gilt es, die EU bei der finanziellen Unterstützung zu nennen. So konnte unter anderem die VHS-Weiden bei der Einrichtung einer Klasse für berufsschulpflichtige Asylbewerber auf Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) zurückgreifen (NT201425, NT201426).

4.5.4.3. Verfügungsrechte und Strukturen

Für die EU-Ebene kann bei der Analyse von Verfügungsrechten festgehalten werden, dass Verteilungsregelungen und -automatismen bei der Aufnahme von Fluchtmigranten während der „Flüchtlingskrise“ weitgehend ausgesetzt wurden. Mit Ausnahme der von der Zuwanderung besonders betroffenen EU-Staaten mit blauen Grenzen, wie Griechenland und Italien, oblag es

insbesondere nach Außerkraftsetzen des Dublin-Systems den Regierungen der einzelnen Mitgliedsstaaten zu entscheiden, inwiefern sie sich für die Aufnahme Schutzsuchender bereit erklärten. Verfügungsrechte basierten dahingehend letztlich auf solidarischen Gesichtspunkten zwischen den EU-Ländern. So schienen weder eine ausgewogene Verteilung von Fluchtmigranten noch Sanktionsmöglichkeiten gegen aufnahmeunwillige Staaten realisierbar zu sein. Weiter wurde die „Sichere Drittstaaten“-Regelung in Deutschland zwangsläufig ausgesetzt. In der Summe führten diese Veränderungen formeller und informeller Verfügungsrechte dazu, dass Deutschland wieder zu einem zentralen Zuwanderungsland in der EU wurde.

Bereits vor der „Flüchtlingskrise“ sollte durch das „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ (GEAS) eine Harmonisierung EU-weiter Mindeststandards bei der Aufnahme und Unterbringung von Schutzsuchenden erreicht werden. Aus Governance-Perspektive entsprach dies einer Strukturierung und formellen Institutionalisierung von Verfügungsrechten. Derartige Mindeststandards verfolgten dahingehend den Zweck, eine gemeinsame, verbindliche Orientierungs- und Handlungsbasis zu schaffen, einzelstaatliche Alleingänge zu vermeiden und grundsätzlich unabhängig von unverbindlichen Lippenbekenntnissen und Solidaritätsbekundungen zu sein. Einigkeit bestand in der EU lediglich beim Ausbau des Schutzes der Außengrenzen oder bei der frühzeitigen Unterbindung unerwünschter Migrationsversuche in Drittstaaten. In diesem Rahmen unterlag auch die EU-Migrationspolitik gewissen Umstrukturierungen bei den Verfügungsrechten. So erhielten mit dem Grenzschutz beauftragte Unternehmen wie Frontex zahlreiche Befugnisse und Kompetenzen, was eine Zunahme ihrer formellen Verfügungsrechte bedeutete. Dagegen sind Verfügungsrechte zivilgesellschaftlicher Initiativen, die sich beispielsweise im Bereich der Seenotrettung auf der sogenannten „Mittelmeerroute“ engagierten, als ambivalent zu bewerten. Sie verfügten über kein offizielles staatliches Mandat und agierten letztlich eigenmächtig. Entsprechend basierte deren Handeln auf vorwiegend informellen Verfügungsrechten, wie der Berufung auf humanitäre Verpflichtungen oder der Legitimierung ihres Engagements aus Teilen der europäischen Bevölkerung.

Der „Türkei-Deal“ und die Schließung der „Balkanroute“ strukturierten schließlich auch die Verfügungsrechte für Migranten neu. Außerhalb offizieller Einreiserichtlinien oder Resettlement-Programmen war es kaum mehr möglich, dass als unerwünscht erachtete Zuwanderer legal in die EU einreisen konnten. Dies spiegelte sich schließlich auch anhand des deutlichen Rückgangs der Asylbewerberzahlen in der gesamten EU sowie in Deutschland wider. Diejenigen Geflüchteten, die bis dahin den Weg nach Deutschland gefunden hatten, erhielten hier zunächst die notwendigsten staatlichen Hilfsangebote in Form einer temporären Unterbringung und der Sicherstellung der notwendigen Grundversorgung. Ihre Verfügungsrechte hingen unter anderem von der Dauer und dem Ausgang des jeweiligen Asylverfahrens, ihrem rechtlichen Status und der Veränderung politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen sowie von den lokalen Unterstützungsstrukturen und dem kommunalen Integrationsmanagement ab.

Von Bedeutung war dahingehend auch Artikel 16a des Grundgesetzes. Demgemäß erhielten nur 0,3% der Asylantragsteller den Status eines politisch Verfolgten. Die überwiegende Mehrheit stellte „subsidiär Schutzberechtigte“ dar. Dass Faktoren wie der rechtliche Status weitreichende Konsequenzen hatten, trat vor allem auf lokaler Ebene zu Tage. Zum einen betraf dies die Klassifikation des „sicheren Herkunftslandes“, wie es bei Afghanistan der Fall war und für

zugehörige Asylbewerber bedeutete, dass sie unabhängig von ihrem Integrationswillen und gegebenenfalls ersten Erfolgen auf dem Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt kaum realistische Chancen auf einen dauerhaften Aufenthalt hatten. Zum anderen erfolgte spätestens mit dem Asylpakt II und dem Integrationsgesetz eine rechtliche Unterscheidung nach Asylbewerbern mit guter und schlechter Bleibeperspektive. Während Personen ersterer Gruppe unter der Maxime des „Forderns und Förderns“ bessere Zugangsmöglichkeiten zu Integrationskursen sowie zu Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erhielten, wurden letztere strukturell ausgegrenzt. Entsprechend strukturierten diese Gesetze die formellen Verfügungsrechte der Migranten.

Während formelle Verfügungsrechte von Asylbewerbern und Migranten im Allgemeinen auf Bundesebene mit deutschlandweiter Gültigkeit festgelegt wurden, hingen Verteilung und Verfügbarkeit informeller Verfügungsrechte letztlich vom Wohlwollen der Akteure auf lokaler Ebene ab. Am Beispiel der Stadt Weiden sei auf die vielfältigen ehrenamtlichen, zunehmend aber auch administrativen Unterstützungsstrukturen für Geflüchtete und Migranten verwiesen, welche Verfügungsrechte und Möglichkeiten ihrer Mobilisierung bereitstellten oder im Laufe der Zeit gar erweiterten. Demgemäß könnte gefolgert werden, dass, je nachdem ob beispielsweise eine tolerante, kritisch-restriktive oder gar fremdenfeindliche Haltung im gesellschaftlichen Diskurs dominierte, sich das Wohlwollen zu Gunsten oder zu Ungunsten von Asylbewerbern entwickelte. Deutlich wurde dies unter anderem bei der Unterscheidung nach Asylsuchenden mit guter und schlechter Bleibeperspektive, die nach dem Asylpakt II und dem Integrationsgesetz vollkommen unterschiedliche Ausgangsbedingungen für ihren Aufenthalt in Deutschland hatten.

Einfluss auf das Wohlwollen vor Ort nahm unter anderem das zivilgesellschaftliche Aktionsbündnis „Weiden ist bunt“, das neu gegründete „Netzwerk Asyl“, die Weidener Ortsgruppe von Amnesty International sowie der AK Asyl. Deutlich wurde deren Engagement unter anderem bei der Organisation öffentlicher Demonstrationen zur Sensibilisierung der Stadtbevölkerung oder gegen Abschiebepläne der Bundesregierung, bei welchen Asylbewerber aktiv eingebunden und ihnen mittels eigener Stellungnahmen eine Stimme verliehen wurde. Als Verfügungsrecht kann in diesem Kontext die ermöglichte Gelegenheit zur öffentlichkeitswirksamen Mitsprache, aber auch zur potentiellen politischen Einflussnahme identifiziert werden. Daneben können ebenso eigeninitiativ, weitgehend selbstständig aktivierte Verfügungsrechte von Migranten in Weiden abgeleitet werden, die zudem stärker formeller Natur waren. Dies betrifft sowohl den bereits vorgestellten Verein „Neue Zeiten“ als auch den im Jahr 2015 gegründeten Verein „Somali Plus“. Ersterer sollte an dieser Stelle nochmals aufgeführt werden, da auch „Neue Zeiten“ eigene Verfügungsrechte für die Integration der Asylbewerber aktivierte und beispielsweise Schulungs- und Fortbildungsreihen anbot (NT20162). Der Verein „Somali Plus“ wiederum stellte eine Institution zur deutschlandweiten Bündelung von Verfügungsrechten vorwiegend somalischer Migranten über das Stadtgebiet Weiden hinaus dar. Eigens konzipierte Weiterbildungskurse und Beratungsangebote für Somalier und andere interessierte Migranten verweisen sowohl auf eine eigenständige Aktivierung von Verfügungsrechten und deren formelle Institutionalisierung im Rahmen der Vereinsgründung, als auch auf eine gewisse Unabhängigkeit von mehr oder weniger vorhandenen staatlichen Unterstützungsstrukturen.

Die Verteilung der Verfügungsrechte zivilgesellschaftlicher Akteure gestaltete sich ähnlich zu den bereits analysierten vorherigen Zeitabschnitten. Als wichtige Ressource zur Erlangung derartiger Rechte ist insbesondere mit Blick auf die Bundesebene das parteirelevante Wählerpotenzial zu nennen. Die elektoralen Erfolge der AfD und die in der Folge restriktiveren politischen Positionierungen nahezu aller Parteien im deutschen Bundestag belegen dies. Weiter muss gerade im Kontext der „Flüchtlingskrise“ ehrenamtliches Engagement als eine Form der Selbstermächtigung und der damit einhergehenden Aktivierung informeller sowie formeller Verfügungsrechte interpretiert werden. Der informelle Charakter basiert im Grunde auf der Motivation, Verantwortung zu übernehmen und Geflüchtete bzw. Hilfsbedürftige in jeglicher Form zu unterstützen. Dieses Handeln kann wiederum zu formelleren Strukturen führen, wie am Beispiel des im Jahr 2015 gegründeten „Netzwerk Asyl“ in Weiden ersichtlich wird. Hierbei handelte es sich weniger um eine rechtlich-formelle Organisation (z. B. ein eingetragener Verein). Vielmehr trat das Netzwerk in lokalen Akteurskonstellationen als organisierte Interessensvertretung und abgrenzbare Einheit nach außen auf. Seine Mitglieder kümmerten sich um die im Camp Pitman untergebrachten Asylbewerber. Die Verfügungsrechte basierten demnach vor allem auf der Akzeptanz und der Verantwortungsübertragung seitens zivilgesellschaftlicher gleichwie kommunalpolitischer und administrativer Akteure im Stadtgebiet Weiden.

Ähnlich zum Verein „Somali Plus“ war die Gründung des „Netzwerk Asyl“ darauf zurückzuführen, dass staatliche Strukturen nicht ausreichten, um eine zielführende, intensive Betreuung der in der Gemeinschaftsunterkunft untergebrachten Geflüchteten zu gewährleisten. Auch hier kann eine Eigenaktivierung von Verfügungsrechten und deren, in diesem Fall semi-formelle, Institutionalisierung in Form des Netzwerks abgeleitet werden. Dieser organisierte Zusammenschluss Ehrenamtlicher sollte einerseits die freiwillige Hilfe in Weiden möglichst effizient strukturieren und längerfristig gewährleisten, andererseits engagierten sich Mitglieder im Namen des „Netzwerk Asyl“, um Verfügungsrechte von Asylbewerbern zu stärken.

Maßgeblich trat auch hier der vielfach erwähnte AK Asyl in Erscheinung. Diesem kam während der „Flüchtlingskrise“ eine herausragende Bedeutung im kommunalen Migrations- und Integrationsmanagement zu. Ersteres bezieht sich vor allem auf die aktive Mitarbeit bei der Ausfertigung des Weidener Notfallplans zur angeordneten Unterbringung der Geflüchteten im Jahr 2015. Zweiteres umfasst die Initiierung des „Netzwerk Asyl“, die aktive Teilhabe an Expertenrunden, unter anderem mit politischen sowie administrativen Vertretern, und die Betreuung der vielen neuangekommenen Flüchtlingskinder. Gerade im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ schien die Wichtigkeit des AK Asyls sowie dessen Expertise, Netzwerk und Engagement mehr denn je seitens der am kommunalen Integrationsmanagement beteiligten Akteure wahrgenommen zu werden. Entsprechend kann eine weitere Steigerung seiner Verfügungsrechte abgeleitet werden. Dies beruht sowohl auf der Verbreiterung seines Aufgabenspektrums und dem Ausbau seines Netzwerks als auch auf der Übertragung offizieller Mandate und des aktiven Einbezugs in die lokale Integrationspolitik.

Eine gewisse Formalisierung des ehrenamtlichen Engagements kann mit der Schaffung und Besetzung der Stelle des hauptamtlichen Koordinators für das Asyl-Ehrenamt im Herbst 2015 attestiert werden. Dieser wurde durch das Diakonische Werk, die Stadtverwaltung Weiden sowie aus staatlichen Fördermitteln finanziert. Bereits diese Konstellation verweist auf das Vorliegen formeller (z. B. offizielles Mandat, gemeinsame Finanzierung einer öffentlichen Stelle)

gleichwie informeller (z. B. gemeinsame Kostenaufteilung als anerkannte symbolische Gemeinschaftsaufgabe) Verfügungsrechte des Koordinators. Damit einhergehend erfolgte eine Legitimation seines Handels sowie eine Professionalisierung und Anerkennung der Helferstrukturen. Hieraus lässt sich wiederum eine institutionalisierte Mehrung zivilgesellschaftlicher Verfügungsrechte ableiten. Nicht zu vernachlässigen sind im (lokalen) Governance-System außerdem offizielle Hilfsorganisationen wie das Bayerische Rote Kreuz oder die Caritas. In Weiden unterstützten diese bei der Unterbringung der Geflüchteten oder durch Beratungsleistungen. Anders als die teils neu entstandenen zivilgesellschaftlichen Initiativen agierten diese Akteure auf Basis eines existierenden offiziellen Mandats, einer rechtlich-formellen Organisationsform und einer erfolgreichen historischen Etablierung und Anerkennung im Bereich des Gemeinwohlwesens. Entsprechend verfügten sie über ausreichend formelle und informelle Verfügungsrechte, um als Akteure im kommunalen Integrationsmanagement ihrem jeweiligen Leitbild folgend zu handeln.

Unter Rückbezug auf die Relevanz des kommunalen Wohlwollens für die Strukturierung der Verfügungsrechte im lokalen Governance-System gilt es das Agieren von Stadtverwaltung und -politik genauer zu betrachten. Organisatorisch-strukturell basierten Verfügungsrechte ihrer Vertreter gemäß dem deutschen Föderalismus auf Soll- und Kann-Leistungen. Während erstere als direkte Anordnungen hierarchisch übergeordneter, administrativer Instanzen formelle Verfügungsrechte eindeutig festlegten, prägten vor allem freiwillige Kann-Leistungen das tatsächliche Wohlwollen und dessen anschließende Operationalisierung vor Ort. Administrative und politische Vertreter Weidens mussten damit in einem vorgegebenen Rahmen agieren, waren allerdings durchaus in der Lage, sich selbstbestimmt in das kommunale Governance-System einzubringen und die lokale Integrationspolitik für die jeweils gewünschte Entwicklung bestmöglich zu justieren. Beispielsweise sei hier auf den aktiven Einbezug heterogener Akteure in das kommunale Integrationsmanagement oder auf die Anerkennung und Förderung von Initiativen wie dem „Netzwerk Asyl“ gleichwie der Stelle des Koordinators für das Asyl-Ehrenamt verwiesen.

Überdies signalisierten das Engagement des städtischen Integrationsbeirats sowie der Einsatz eines städtischen Integrationsbeauftragten und einer Bildungskoordinatorin Handlungsbereitschaft. Diese Stellenschaffungen bedeuten außerdem eine Ergänzung administrativer gleichwie kommunalpolitischer Verfügungsrechte und deren formelle Institutionalisierung. Gerade im Bildungsbereich, der in Weiden zur Hochphase der „Flüchtlingskrise“ durch erhebliche Anpassungen und Neuerungen gekennzeichnet war, konnte dies in Gestalt der Bildungskoordinatorin vollzogen werden. Der Stadtverwaltung kamen damit teils neue Verfügungsrechte im Rahmen der Koordination von Akteuren aus dem Bildungssektor und der zielgruppenorientierten Abstimmung ihrer Angebote zu. Dies schien auch deswegen bedeutsam, da sich zur Zeit der „Flüchtlingskrise“ neue Akteurskonstellationen herausbildeten, die nicht nur durch eine enorm hohe Heterogenität und Anzahl der beteiligten Akteure gekennzeichnet waren, sondern überdies administrative Grenzen funktional überschritten. Ein derartiges Phänomen war beispielsweise bei der Kooperation zwischen der Europa-Berufsschule Weiden, dem beruflichen Zentrum im Landkreis Neustadt a.d. Waldnaab sowie der Wirtschaftsschule Eschenbach-Weiden zur Aufteilung der Beschulung von Asylbewerbern zu erkennen. Im Allgemeinen kann bei der (Aus-)Bildung von Asylbewerbern im Raum Weiden festgehalten werden, dass die Verfügungsrechte der in diesem Bereich tätigen Akteure äußerst unterschiedlich ausfielen. So fanden

sich neben staatlichen Schulen auch OTH, VHS, das Kolping-Bildungswerk, das Berufliche Fortbildungszentrum sowie zahlreiche Ehrenamtliche. Entsprechend vielfältig gestalteten sich Verfügungsrechte, die von staatlichen Mandaten über freiwillige Angebote bis hin zu informellem Privatunterricht reichten.

4.5.4.4. Images

„Und mit dem Zusammenlaufen der asyl- und islamfeindlichen Kampfbotschaften zur ‚Rettung des Abendlandes‘ begann, nach dem Vorlauf der ‚Spaziergänge‘ der ‚Patriotischen Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes‘ (Pegida), mit der ‚Alternative für Deutschland‘ (AfD) eine neue Form der alten fremdenfeindlichen Wahlagitation, die, in Verknüpfung mit anderen Krisen- und Protestmotiven, 2016 enorme Wahlerfolge zeitigte“ (BADE 2017: 84).

Wie in Kapitel 4.5.4.2 bereits erwähnt, soll insbesondere das politische Framing der AfD und deren Rolle für die Heraus- und Weiterentwicklung von Governance-images in diesem Abschnitt genauer untersucht werden. SCHIEBER verweist in seiner Analyse des AfD-Framings auf die „Macht der Bilder, die wir als solche nicht einmal bewusst wahrnehmen“ (2019: 52). In diesem Rahmen stellt er verschiedene Thesen auf, die anhand ausgewählter Beispiele belegt werden. So verwende die Partei und deren Vertreter „eine gegen Minderheiten und Eliten gerichtete Rhetorik“ (ebd.: 53), fördere durch gezielte „Wortwahl Angst in den Köpfen der Bevölkerung“ (ebd.: 54) und – mit Verweis auf den AfD-Politiker Björn Höcke – „assoziiert Flüchtlinge mit Krankheiten“ (ebd.: 55). Minderheiten würden eine Gefahr für den sozialen Frieden, die „Festung Europa“ ein Schutz gegen Invasoren sowie eine Art Gefäß mit begrenztem Raum darstellen (GEIGES 2018: 57; SCHIEBER 2019: 55). Diese metaphorischen Assoziationen führten unweigerlich zu negativ behafteten Vorstellungen von Asylbewerbern (SCHIEBER 2019: 56). GEIGES hebt bei seiner Framing-Analyse hervor, dass insbesondere die AfD mit Bezug auf die „Flüchtlingskrise“ ein Narrativ konstruierte, wonach die Bundesregierung bei ihrer Migrations- und Asylpolitik eine „unkontrollierte Masseneinwanderung“ in Kauf und deutsches Recht bewusst übergangen habe, was letztlich auch zu einem Staatsversagen führte. Ebenso sei es mehr als ungünstig, dass das Recht auf Asyl einklagbar wäre (2018: 57). Darüber hinaus würden mit einer pluraler werdenden Gesellschaft zwangsläufig Sicherheitsrisiken einhergehen (SCHIEBER 2019: 57). Hierbei wurden (Flucht-)Migration und Asyl mit islamistischem Terrorismus verknüpft. Außerdem würde es sich nur bei einem geringen Teil um „echte Flüchtlinge“ handeln, die Mehrheit würde unter anderem aus wirtschaftlichen Interessen nach Deutschland kommen oder gar „durch Versprechungen der Altparteienpolitiker“ nach Deutschland „hingelockt“ werden (GEIGES 2018: 59). In der Summe kann festgehalten werden, dass die AfD mit ihrer politischen Rhetorik Polarisierungen in der Gesellschaft förderte und Minderheiten mittels eines Sicherheitsdiskurses auszugrenzen versuchte. Die Partei „bedient eine Freund (Volk)-Feind (Eliten und Minderheiten-)Rhetorik, die sich über eine auf Ausgleich bedachte Sprache hinwegsetzt, wie sie den politischen Diskurs in Deutschland lange Zeit geprägt hat“ (SCHIEBER 2019: 58; vgl. dazu KRANERT 2019).

An dieser Stelle muss aber auch festgehalten werden, dass eine fremdenfeindliche Rhetorik seitens politischer Akteure nicht ausschließlich bei der AfD vorzufinden war. So versuchte beispielsweise der sächsische Innenminister Markus Ulbig (CDU) im Jahr 2015 mit populistischen Aussagen Wählerstimmen bei seiner Kandidatur für das Amt des Dresdner Oberbürgermeisters zu gewinnen. Ihm zufolge sollten in ganz Sachsen Sondereinheiten der Polizei bei der Bekämpfung krimineller Asylbewerber eingesetzt werden. Darüber hinaus sei auf weitere Unionspolitiker verwiesen, die als Reaktion auf fundamentalistischen Terror Mitte des Jahres 2016 die doppelte Staatsangehörigkeit abschaffen wollten. Nach BADE wäre „das nichts anderes als die Rückkehr zu dieser Denunziation des Fremden als gesellschaftlicher Ursache von Terrorangst, Desintegration und Konflikt“ (2017: 84). Obwohl sich ein erheblicher Teil der Deutschen, unabhängig von den Wahlerfolgen der AfD, grundsätzlich hilfsbereit gegenüber Asylbewerbern zeigte und die Schutzgewährung Notleidender befürwortete, war im Zeitverlauf eine steigende Tendenz an negativen, teils überdramatisierenden Debatten festzustellen, die nicht alleine auf das Aufstreben des politisch rechten Flügels zurückzuführen waren, sondern ebenso daher rührte, dass Parteien der Mitte eine zunehmend abwehrende Haltung gegenüber dem Zuwanderungsgeschehen einnahmen. Neben den Unionsparteien verfolgte letztendlich auch die SPD nach ihrem Wahldebakel im Jahr 2017 einen aggressiveren Kurs um Zuwanderung und Asyl (KARAKAYALI 2018: 609).

Daneben muss noch ein weiterer Effekt derartigen Framings politischer Akteure Berücksichtigung finden: die scheinbare Legitimierung rechtspopulistischer Positionierungen in der Gesellschaft sowie eine hieraus begünstigte Zunahme fremdenfeindlicher Übergriffe. Exemplarisch kann auch hier das Verhalten der AfD herangezogen werden. So beschönigten Parteivertreter zum einen den teils rechtsextremen Charakter der PEGIDA-Bewegung mit Verweis auf Gegendemonstranten, die sich nach eigener Aussage „in gewaltbereiten linksextremen, in faschistischem Umfeld“ bewegen würden (GEIGES 2018: 61). Zum anderen erfolgte eine Relativierung rechtsextremer Verbrechen, indem „die explosionsartig zunehmenden Straftaten im Zusammenhang mit der gerade stattfindenden Masseneinwanderung von anderthalb Millionen großteils völlig integrationsunwilligen Zuwanderern“ als Gegenbild verwendet wurden (ebd.: 61).

Die Analyse der Rhetorik der AfD ist im dargelegten Umfang deshalb von Relevanz, da ihre Wahlerfolge im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ auf eine bundesweite Resonanz hinweisen, die aus Governance-Perspektive eine signifikante Rolle bei der Etablierung, Veränderung, aber auch der Konkurrenz gesellschaftlicher Leitbildern spielen. Dies äußerte sich wiederum in konkreten Handlungen (*actions*) auf lokaler aber auch auf Landes- und Bundesebene. Vereinfacht formuliert können enttabuisierte fremdenfeindliche Leitbilder kommunales Integrationsmanagement behindern oder gar zunichtemachen. Dies könnte gerade in Kommunen der Fall sein, wo rechtspopulistische Positionen quantitativ oder aber in der Wahrnehmung der Lokalbevölkerung dominieren, mindestens aber toleranten Haltungen entgegenstehen. Dass antisemitische, rassistische, fremdenfeindliche und vor allem islamkritische Denkmuster nahezu unverändert in der deutschen Bevölkerung existierten und damit einen grundlegenden Nährboden für entsprechende öffentlichkeitswirksame Leitbilder boten, scheint diesen Sachverhalt noch zu verschärfen. Die elektoralen Erfolge der AfD, aber auch die PEGIDA-Bewegung bestätigen dies weitgehend. Zweitens statuierte bereits mit ihrer Namensgebung „Patriotische Europäer

gegen die Islamisierung des Abendlandes“ Zweck, Zielgruppe, Feindbild sowie das Selbstverständnis der Teilnehmer. Insgesamt kristallisierten und manifestierten sich im betrachteten Zeitraum vordergründig folgende, konkurrierende *images* im gesellschaftlichen Diskurs heraus:

Auf der einen Seite waren dies Vorstellungen

- ...von (Flucht-)Migranten als Bedrohung für die nationale gleichwie europäische Sicherheit und den sozialen Frieden,
- ...von größtenteils nicht asylberechtigten Migranten,
- ...von einer Regierung, die nicht mehr in der Lage war, ihre Migrations- und Asylpolitik zu kontrollieren,
- ...von einem drohenden Verlust der nationalen Identität im Rahmen einer unkontrollierten oder gar bewusst herbeigeführten Islamisierung Deutschlands.

Auf der anderen Seite umfasste dies Wahrnehmungen

- ...von (Flucht-)Migranten als Chance dem demographischen Wandel sowie dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken,
- ...im Hinblick auf das Selbstverständnis Deutschlands, Verantwortung in der Welt zu übernehmen und unter humanitären Aspekten zu handeln,
- ...bezüglich gültiger Menschenrechte, wie sie in der Genfer Flüchtlingskonvention statuiert wurden,
- ...seitens kommunaler Akteure (wie in Weiden), welche öffentlich für Toleranz und Offenheit eintraten, in „ihrer“ Stadt Fremdenfeindlichkeit keinen Platz einräumen wollten und Flüchtlingshilfe als humanitäre Selbstverständlichkeit betrachteten.

Diese schematische Auflistung soll allerdings nicht unterstellen, dass lediglich diese Extremausprägungen gesellschaftlicher *images* existierten. Diesbezüglich soll nochmals auf die MORE IN COMMON-Studie verwiesen werden, in welcher die Positionierung zivilgesellschaftlicher Akteure gegenüber Migranten und Geflüchteten untersucht und hieraus fünf Typen abgeleitet wurden. Ähnlich zu den bisherigen Ausführungen kamen die Autoren der Studie zu dem Schluss, dass sich gesellschaftliche Strömungen in der Realität facettenreicher gestalteten und es sich bei den Extrempositionen einerseits um einwanderungsfreundliche, tolerante „liberale Weltbürger“, andererseits um „radikale Gegner“ handelte, welche Zuwanderung ablehnen und die Integrationsbereitschaft von Migranten grundsätzlich bezweifeln würden (MORE IN COMMON 2017: 8). Wengleich die Autoren weiter darauf verweisen, dass die deutsche Gesellschaft im Jahr 2017 insgesamt vergleichsweise einwanderungsfreundlich war, so konnten relativ stabile Vorbehalte gegenüber Muslimen festgestellt werden.

In diesem Zuge gilt es weiter festzuhalten, dass die Entwicklungen von *images* internen, personenbezogenen sowie externen, umweltbedingten Faktoren unterliegen. Sie sind entsprechend veränderbar. Offensichtlich wurde dies beispielsweise nach der „Kölner Silvesternacht“ oder nach dem Anschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt, welche als externe *key events* maßgeblich gesellschaftliche *images* beeinflussten und zu einem Anstieg fremdenfeindlicher Über-

griffe und einem allgemeinen Unbehagen in der Bevölkerung führten (vgl. dazu MORE IN COMMON 2017: 70). Dass hieraus resultierende steigende Vorbehalte zeitlich relativ stabil waren, verdeutlichte sich unter anderem daran, dass auch eine signifikante Reduzierung der Zuwanderungszahlen öffentliche Debatten zunächst nur geringfügig entschärfen konnte. Weiter war es nicht möglich, die zu Beginn der „Flüchtlingskrise“ teils euphorische Willkommenskultur und Neugierde in ihrer Gänze langfristig aufrecht zu erhalten. Dies mag neben den aufgeführten Entwicklungen auch daran liegen, dass die Zuwanderer als Gäste betrachtet wurden, die sich zweckgebunden und über einen überschaubaren Zeitraum in Deutschland aufhalten sollten. Ein ähnliches Phänomen konnte bereits bei den Gastarbeitern festgestellt werden.

Mit Blick auf Weiden können zahlreiche Maßnahmen unter den vielfältigen Akteuren zur intendierten oder auch nicht-intendierten Etablierung, Veränderung und Weiterentwicklung von Governance-*images* identifiziert werden. Als offizieller Vertreter bzw. „Chef der Stadt“ vertrat insbesondere der damalige Oberbürgermeister Kurt Seggewiß (SPD) eine zuwanderungs- und integrationsfreundliche Position. Bereits vor der „Flüchtlingskrise“ zeigte er sich bemüht, die Lebensbedingungen in der Gemeinschaftsunterkunft Camp Pitman nach den Suizidversuchen zweier Asylbewerber dauerhaft zu verbessern. Weiter begriff und kommunizierte er die „Flüchtlingskrise“ als Chance, um dem demografischen Wandel und dem Fachkräftemangel, welche Weiden vor große Herausforderungen stellten, entgegenzuwirken. Entsprechend folgte er weniger einem Sicherheitsdiskurs als vielmehr einer Perspektive der positiven Effekte sowie der Notwendigkeit von Migration und einer gelingenden Integration. Er bekräftigte seine Haltung unter anderem anhand der Übernahme einer Patenschaft für eine Flüchtlingsfamilie im Jahr 2015. Darüber hinaus erklärte er für „seine“ Stadt das eigene Selbstverständnis, wonach Weiden eine tolerante, offene und bunte Stadt sei und dies auch bleiben möchte. Dementsprechend galt es, das kommunale Integrationsmanagement unter anderem mit den Stellen des Integrationsbeauftragten, der Bildungs Koordinatorin sowie der bezuschussten Stelle des Koordinators für das Asyl-Ehrenamt zukunftsorientiert auszurichten und zivilgesellschaftliche Initiativen zu unterstützen. Ebenso zeugt die proaktive Einbindung von Akteuren, seien sie etabliert (z. B. AK Asyl) oder neu (z. B. „Netzwerk Asyl“), in das kommunale Integrationsmanagement von einer Lokalpolitik unter einem Leitbild, welches die Merkelsche „Wir schaffen das“-Maxime im Kern übernahm und eine „gemeinsam sind wir stark“-Haltung kommunizierte. Im weiteren Verlauf der „Flüchtlingskrise“ schienen derartige öffentlichkeitswirksame Signale in Anbetracht der auch in Weiden aufkeimenden kritischen, teils abwehrenden, teils fremdenfeindlichen Positionierungen keineswegs an Bedeutung zu verlieren. Im Gegenteil, erst die eindeutige Haltung und Unterstützung von Kommunalpolitik und Verwaltung erleichterten die lokale Integrationsarbeit unter den enorm schwierigen Rahmenbedingungen der „Flüchtlingskrise“.

Dass Teile der Stadtbevölkerung über die Jahre hinweg toleranter gegenüber „Fremden“ geworden waren und insbesondere im Verlauf der „Flüchtlingskrise“ auf vielfältige Weise Hilfs- sowie Sensibilisierungsmaßnahmen unternommen wurden, stand nicht zuletzt mit dem langjährigen Engagement des AK Asyl in Verbindung. Dessen Vision von einer friedlichen Welt und das selbstlose Engagement seiner Stellvertreter haben sich Zeit seines Bestehens als Art humanitärer Ruhepol im Stadtgeschehen etabliert. Dieser Ruhepol darf allerdings nicht im Sinne einer Inaktivität verstanden werden. Im Gegenteil, der AK Asyl informierte und sensibilisierte unverändert die Weidener Gesellschaft, unterstützte Migranten und deren Kinder und brachte sich operativ gleichwie beratend in die Weidener Integrationspolitik ein.

Insgesamt kann für Weiden daher abgeleitet werden, dass durch zentrale, etablierte, öffentlich anerkannte Akteure seitens der Zivilgesellschaft sowie seitens Politik und Administration eine diskursive Orientierung, im Verständnis der Summe dominierender *images*, geschaffen wurde, die sich begünstigend auf die lokale Integrationsarbeit und das zugehörige Governance-System auswirkt. Als Resultat kann exemplarisch die Gründung des „Netzwerk Asyl“ herangezogen werden, welches als neuer Akteur anerkannt wurde und eine zentrale Rolle im kommunalen Asyl- und Integrationsmanagement übernahm.

4.5.4.5. Instrumente

Im betrachteten Zeitraum wurden die Europäische Union, ihre Strukturen, aber auch ihr bestehendes Instrumentarium – vor allem zur Steuerung von Migrationsprozessen – im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ auf eine große Belastungsprobe gestellt. Zu den Instrumenten, die auf EU-interne Weiterentwicklungen abzielten, gehörte das im Jahr 2013, also noch vor der „Flüchtlingskrise“ vorgestellte „Gemeinsame Europäische Asylsystem“ (GEAS), welches flächendeckend Mindeststandards bei der Aufnahme und Unterbringung von Geflüchteten etablieren sollte. Das GEAS hatte seinen Ursprung im Vertrag von Amsterdam, in welchem die EU als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ definiert wurde und erstmals eine gemeinsame Asylpolitik und die Harmonisierung nationaler Mindeststandards genannt wurden. Im Zeitverlauf erfolgte die Verabschiedung darauf aufbauender Rechtsakte⁴⁴, ehe im Jahr 2013 die letzte Reform verabschiedet wurde, die bis Juli 2015 von den Mitgliedsstaaten umzusetzen war. Das GEAS basierte auf der Genfer Flüchtlingskonvention und der EU-Grundrechtecharta. Letztere regelte überdies Schutzansprüche bei Abschiebungen (SCHUSTER o. J.). Zusammengefasst waren vier Grundsätze für das GEAS relevant (BERGMANN 2016: 22f.):

1. Geflüchteten war es nicht gestattet, selbst einen bestimmten EU-Staat für ihre Asylgesuche auszuwählen. Das verantwortliche Aufnahmeland war gesetzlich vorgeschrieben. In der Regel war dies der Ersteinreisestaat bzw. der Staat, in welchem die Erstregistrierung durchgeführt wurde.
2. Der Schutz von Fluchtmigranten folgte den völkerrechtlichen Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention. Weiter musste Flüchtlingsschutz gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention effektiv und rechtmäßig ausgestaltet werden.
3. Da der internationale Flüchtlingsschutz ein Individualrecht darstellt, konnte im GEAS keine Obergrenze bei der Aufnahme von Geflüchteten statuiert werden. In Ausnahmesituationen wären allerdings nationale Grenzkontrollen mit einer Dauer von maximal zwei Jahren gestattet. Ebenso konnte die Einreise von Geflüchteten aus Drittländern in Extremfällen aufgrund der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verweigert werden.

⁴⁴ Rechtsakte stellen allgemeingültige Verordnungen für die Mitgliedsländer dar und bieten keinen Ermessensspielraum. Richtlinien bieten dagegen einen gewissen Spielraum und werden zudem erst mit ihrer Umsetzung wirksam. Hierfür besteht in der Regel eine Frist von zwei Jahren (SCHUSTER o. J.)

4. Es erfolgte eine rechtliche Trennung zwischen aufenthaltsberechtigten Fluchtmigranten, subsidiär Schutzberechtigten und der Gruppe nicht aufenthaltsberechtigter Personen.

Die tatsächliche Umsetzung des GEAS verlief allerdings nur unzureichend. So wurde im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ das GEAS-zugehörige Dublin-System vor allem von südeuropäischen Ländern durch die Verweigerung der Registrierung von Fluchtmigranten und der teilweisen Unterstützung ihrer Weiterreise in andere EU-Staaten untergraben. Erhebliche Differenzen zwischen den EU-Mitgliedsländern gab es auch bei den jeweiligen nationalen Schutzquoten. Trotz EU-weit gültiger Rechtsakte lagen diese im Jahr 2015 beispielsweise in Ungarn bei 10 %, in Deutschland bei 40 % und in Italien bei 65 %. „Besonders krass ist das Beispiel der Gruppe der Iraker, von denen im EU-Schnitt 54 Prozent als schutzberechtigt anerkannt wurden, in Griechenland aber nur 3 Prozent, in Italien hingegen 93 Prozent. Wohlgermerkt die gleiche Flüchtlingsgruppe mit sicher ganz überwiegend dem gleichen Verfolgungsvortrag bei Anwendung der gleichen Qualifikationsrichtlinie – ein rechtspolitischer Skandal“ (BERGMANN 2016: 23).

Weitere EU-Instrumente betrafen den Schutz der Außengrenzen. Diesbezüglich sind als Maßnahmen die technologische Aufrüstung, die Vergabe von Aufträgen des Grenzschutzes an Unternehmen wie Frontex, aber auch der Abschluss von Verträgen mit Drittstaaten zur Unterbindung unerwünschter Zuwanderung in Transitländern außerhalb der EU zu nennen. Weiter können im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ die Schließung von Fluchtrouten wie der „Balkanroute“ oder der „Türkei-Deal“ als formelle Instrumente aufgeführt werden. Daneben gilt es festzuhalten, dass existierende Instrumente wie das Dublin-System ihre Funktion – zumindest temporär – verloren haben. Zur Kompensation dieser Entwicklungen war allerdings der verstärkte Einsatz informeller Instrumente zu beobachten, die als Appelle, Zusicherungen, Verweigerungen, aber auch als Art solidarischer oder humanitärer Politikgestaltung Ausdruck fanden. Insgesamt muss jedoch attestiert werden, dass das formelle und informelle Instrumentarium der EU bei der Aufnahme und Verteilung der Geflüchteten vor allem auf dem Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“ im Jahr 2015 an seine Grenzen stieß und für derartige Notfälle offensichtliche Defizite aufwies. Deutlich wurde dies auch daran, dass Länder wie Ungarn, Tschechien und Polen trotz eines Mehrheitsbeschlusses im Jahr 2015, in dessen Rahmen sich die EU-Innenminister auf eine Verteilung von rund 120.000 Geflüchteten auf die EU-Ländern verständigten, um die von der Fluchtmigration besonders betroffenen Länder Italien und Griechenland zu entlasten, sich einer Aufnahme verweigerten (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2018b; SCHMIDT 2016). Dieses auf demokratischen Leitprinzipien basierende Instrument des Mehrheitsbeschlusses schien aufgrund fehlender unmittelbarer Sanktionsmöglichkeiten als weitgehend ungeeignet, um eine faire Verteilung unter den Mitgliedsstaaten sicherzustellen. Stattdessen musste weiter auf die Prinzipien von Solidarität und Freiwilligkeit gesetzt werden.

In Deutschland selbst war aufgrund der relativ geringen Zuwanderung in den Jahren vor der „Flüchtlingskrise“ ein Rückbau administrativer Strukturen für den Bereich Migration und Asyl vonstattengegangen. Entsprechend konnte die enorm angestiegene Zahl an Schutzsuchenden mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten der staatlichen Migrations-, Asyl- und Integra-

tionspolitik kaum bewältigt werden. Dies führte zu teils unverhältnismäßig langen und chaotischen Asylverfahren. Als nach wie vor zentrales staatliches Instrument kann die auf dem Königsteiner Schlüssel basierende Verteilung der Geflüchteten auf Länder und Kommunen betrachtet werden. Als dieser quotenbasierte Verteilungsmechanismus im Verlauf der „Flüchtlingskrise“ allerdings ebenso an seine Grenzen stieß, wurden als weiteres Instrument bundesweite Erstaufnahmeeinrichtungen angeordnet. Beispielsweise sei auf den von der Regierung der Oberpfalz in Auftrag gegebenen Weidener Notfallplan und die notwendige Umnutzung von Mehrzweckhalle und Berufsschulturnhalle verwiesen. Das staatliche Instrumentarium folgte insgesamt einer Kombination aus dem Gebrauch bestehender Institutionen wie dem Königsteiner Schlüssel und Gesetzen (u.a. Artikel 16a GG), sowie aus dem Einsatz neuer, situationsbezogener Maßnahmen, wie der Einrichtung von Erstaufnahmelagern und gezielten Förderprogrammen (z. B. zur Bereitstellung vom privatem Wohnraum und Bildungsangeboten). Hiermit sollte möglichst flexibel auf spezifische (lokale) Herausforderungen reagiert werden können.

Einen langfristigen Charakter wiesen dagegen das Integrationsgesetz und der Asylpakt II auf. Diese können auch als *Re-Freezing* von Instrumenten bzw. von formellen Institutionen als Reaktion auf *key events* (z. B. die „Kölner Silvesternacht“) gleichwie als Ergebnis von Lernprozessen verstanden werden. In diesem Rahmen erfolgte eine Institutionalisierung von Instrumenten, die unter der Maxime des „Forderns und Förderns“ auf Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive abzielten. Die Anwendung und Verabschiedung staatlicher Instrumente auf Bundesebene hatte direkte Auswirkungen auf die hierarchisch-administrativ nachgelagerten Ebenen im deutschen Föderalismus. Jedes Gesetz legt Rahmenbedingungen und Spielregeln von (lokalen) Governance-Systemen fest, jedes staatliche Förderprogramm unterstützt (lokal)spezifische Lösungsmaßnahmen. Entsprechend untergliederten sich staatliche Instrumente nach deren Grob- und Feinjustierung zur Lösung von Problemen. Innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens und mittels der zur Verfügung gestellten Unterstützungsangebote mussten Akteure – seien es Vertreter von Politik und Verwaltung, der Lokalbevölkerung oder Asylbewerber und Migranten – insbesondere auf kommunaler Ebene eigene Lösungswege und hierfür geeignete Instrumente finden, um Herausforderungen vor Ort zu bewältigen.

Das Instrumentarium zivilgesellschaftlicher Akteure (auf Bundesebene sowie auf lokaler Ebene in Weiden) war äußerst vielfältig ausgeprägt. Gemäß einer Studie des BMFSFJ aus dem Jahr 2017 agierten vor allem Ehrenamtliche in unterschiedlichen Kontexten. Rund 29 % der freiwilligen Helfer in Deutschland handelten „auf eigene Faust“ (2017: 28) ohne einer Organisation oder Initiative anzugehören, 43 % engagierten sich in einer Institution oder Gruppierung, die sich nur für Fluchtmigranten einsetzte, 27 % arbeiteten in solchen, die auch in anderen Bereichen unterstützten (ebd.: 28). Interessanterweise agierten Ehrenamtliche zum Großteil nicht innerhalb bereits existierender Strukturen (z. B. bei Wohlfahrtsorganisationen), sondern organisierten sich selbstständig und gründeten teilweise eigene Initiativen (vgl. dazu HAMANN ET AL. 2016: 23). Freiwillige wurden dabei vorwiegend bei „der Begleitung (z. B. zu Behörden und Ärzt*innen [sic]), dem Deutschunterricht und in der Beratung, beispielsweise bei der Wohnungs- und Arbeitssuche, aber auch in der Rechts- und Sozialberatung“ aktiv (THÖNNEBEN 2019: 290). Instrumente waren damit vor allem informeller Natur. Ein ähnliches Bild kann in Weiden identifiziert werden. Zwar standen im Hinblick auf die prozentualen Anteile der eigenständig organisierten oder in bestehenden Strukturen aktiven Ehrenamtlichen keine vergleich-

baren Zahlen zur Verfügung, jedoch kann aus dem vorhandenen Datenmaterial und den bisherigen Analysen abgeleitet werden, dass eine erhebliche Zahl freiwilliger Helfer als Teil des neu gegründeten „Netzwerk Asyl“ tätig waren. Gleichwohl engagierten sich Ehrenamtliche auch in etablierten zivilgesellschaftlichen Organisationen wie „Weiden ist bunt“, Amnesty International oder dem AK Asyl, sowie in Initiativen wie „Voice of Refugees“ oder dem „Café Farbenfroh“.

Tendenziell kann analog zur Bundesebene die These aufgestellt werden, dass in Weiden zivilgesellschaftliche Hilfe vorwiegend abseits bestehender Strukturen auf informelle Weise angeboten wurde. Maßnahmen wie der – zumindest aus rechtlicher, organisatorischer Perspektive – lose Zusammenschluss zum „Netzwerk Asyl“ stellten dahingehend semi-informelle Instrumente dar, die darauf abzielten, individuelles Handeln zu bündeln, effizient aufeinander abzustimmen und Synergieeffekte zu generieren. Gleichzeitig kann das Netzwerk im Sinne einer Interessensvertretung als Instrument der Einflussnahme verstanden werden. Dementsprechend waren auch Appelle, beispielsweise in Form öffentlicher Kundgebungen, als informelle Instrumente zum Zweck der Einflussnahme zu bewerten. Diese wurde nicht nur seitens zivilgesellschaftlicher Akteure verwendet, sondern auch seitens Vertretern der kommunalen Politik und Verwaltung. Weiter stellten Mobilisierungen wie PEGIDA und das parteibezogene Wahlverhalten Instrumente zivilgesellschaftlicher Akteure dar, um der eigenen Positionierung Ausdruck zu verleihen und um Präferenzen im politischen Gestaltungsprozess einfließen zu lassen. Eine genauere Analyse zur Einflussnahme wird im nachfolgenden Teilkapitel vorgenommen.

Seitens politischer Akteure könnte vor allem mit Blick auf die AfD nicht nur die Konzeption und Anwendung von Instrumenten, sondern ebenso eine Instrumentalisierung spezifischer Themen zu Migration, Asyl und Integration abgeleitet werden. Letztere zielte auf eine diskursive Beeinflussung ab und ließ sich in vielfältiger Weise operationalisieren. So sei auf öffentliche Kundgebungen, Informationsveranstaltungen, politische Reden, aber auch Internetauftritte verwiesen, in deren Rahmen die Migrations- und Asylpolitik der Bundesregierung vor allem auf dem Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“ öffentlich kritisiert und gleichzeitig rechtspopulistische Meinungen kundgetan wurden. Abseits davon oblag es Politikern, auf die Herausforderungen der „Flüchtlingskrise“ adäquat zu reagieren. Hierzu konnten sie sich informellen und formellen Instrumenten bedienen. Diese umfassten die bereits dargelegten gesetzlichen Beschlüsse, Förderprogramme und Verteilungs- sowie Unterbringungsverordnungen. Weiter kann die im Jahr 2016 verabschiedete Verordnung des bayerischen Bundesarbeitsministeriums genannt werden, die auf eine erleichterte Beschäftigungsaufnahme von Asylbewerbers abzielte. Konkret sollten Deutsche und EU-Ausländer bei der Stellenbesetzung nicht mehr vorrangig gegenüber einem Asylbewerber aus einem Drittstaat behandelt werden. Ausgenommen von dieser Neuregelung waren 23 der 156 Arbeitsagenturbezirke in Deutschland, die vorwiegend im nördlichen Bayern vorzufinden waren – unter anderem die Bezirke Weiden und Neustadt. Begründet wurde diese Entscheidung durch eine im Vergleich zum südlichen Bayern höhere Arbeitslosenquote. So sollten in strukturschwächeren Regionen Deutsche und EU-Ausländer auf dem Arbeitsmarkt weiterhin bevorzugt behandelt werden (NT201629). Um jedoch etwaigen Problemen bei der Suche nach geeigneten Arbeitnehmern aus dieser Gruppe vorzubeugen, erhielten Asylbewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit nach drei Monaten eine Arbeitserlaubnis.

Als informelle politische Instrumente können dagegen Appelle („Wir schaffen das“) und symbolpolitische Maßnahmen genannt werden, die aus Mehr-Ebenen-Perspektive sowohl vertikale (ebenenübergreifend) als auch horizontale (auf gleicher Ebene) Richtungen aufwiesen. Zu den vertikalen Instrumenten zählten unter anderem der persönliche Besuch des Präsidenten der Regierung der Oberpfalz in der Weidener Mehrzweckhalle, sein Versprechen, sich für eine faire Verteilung von Geflüchteten zwischen den einzelnen Kommunen einzusetzen und seine diesbezügliche Bitte an kommunale Vertreter um Solidarität (NT201539). Darüber hinaus beantragte die Stadtverwaltung beim damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer vier Ehrenabzeichen für Verdienste im Ehrenamt, die sie unter anderem an Jost Hess (stellvertretend für den AK Asyl) aufgrund seiner jahrelangen herausragenden Integrationsarbeit verlieh (NT201427). Der Arbeitskreis hatte Zeit seines Bestehens bereits zahlreiche Ehrungen vorzuweisen, wie das Bundesverdienstkreuz im Jahr 1995, das Ehrenzeichen des bayerischen Ministerpräsidenten für Verdienste im Ehrenamt im Jahr 2014, sowie die 2011 und 2014 erfolgreiche Wahl zum Bundesprojekt des Monats durch das Bundesfamilienministerium (NT201428). Im Jahr 2015 würdigte die damalige Staatsministerin der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Aydan Özoguz, im Rahmen ihres Besuchs in Weiden das kommunale Integrationsmanagement sowie explizit den AK Asyl und stellte Unterstützung in Aussicht (NT20157, NT20158). Darüber hinaus verlieh die Regierung der Oberpfalz dem AK Asyl den Oberpfälzer Integrationspreis, welcher im Rahmen der „Aktion Integration“ des Sozialministeriums Bayerns an Institutionen für herausragende Integrationsarbeit vergeben wurde (NT20155). Horizontal ausgerichtete Instrumente umfassten überdies den im Jahr 2015 an das „Netzwerk Asyl“ verliehenen „Sozialpreis“ der SPD in Weiden (NT20154), aber auch öffentliche Danksagungen gegenüber den vielen Helfern seitens offizieller kommunaler Vertreter (NT201554).

Auch der städtische Integrationsbeirat sah sich in der Verantwortung, die Situation für die Asylbewerber zu verbessern. Zu diesem Zweck formierte sich eine eigene Arbeitsgruppe, um konkrete Maßnahmen zu erarbeiten. Dabei sollte vor allem der eigene Migrationshintergrund einiger Beiratsmitglieder gewinnbringend für zielgruppenorientierte Maßnahmen eingebracht werden (NT201429). Beispielsweise plante der Beirat aufgrund des weitgehend intransparenten und zudem in Weiden größtenteils unbekanntem Umgangs mit der Anerkennung ausländischer Qualifizierungen eine Informationsveranstaltung (NT201430). Außerdem galt es, Gesellschaft und Politik für Integrationsthemen zu sensibilisieren. So rief der Integrationsbeirat zu einer Demonstration für Humanität und gegen jegliche Form von Rassismus auf (NT201619). In der Gesamtschau agierten Stadtpolitik und -verwaltung bei der Wahl ihrer Instrumente, wie bereits aufgeführt, letztlich zwischen Soll- und Kann-Leistungen. Das Instrumentarium zur Förderung und Weiterentwicklung des lokalen Integrationsmanagements wurde unter anderem mittels neuer hauptamtlicher Stellen, wie dem Integrationsbeauftragten, der Bildungskordinatorin oder dem Koordinator für das Asyl-Ehrenamt um neue formelle Maßnahmen ergänzt.

Abschließend soll auf das Instrumentarium der Asylbewerber eingegangen werden. Mit Blick auf Deutschland kann angenommen werden, dass diese vor allem in der Anfangszeit ihres Aufenthalts abhängig von lokalen Akteuren, Unterstützungsangeboten und den rechtlichen Rahmenbedingungen waren, welche beispielsweise Bewegungsfreiheit, Aufenthaltserlaubnis sowie Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten, aber auch den Anspruch auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen umfassten. Aus diesen strukturellen Abhängigkeitsverhältnissen schienen letztlich

vordergründig informelle Instrumente zu Verfügung zu stehen, um einen etwaigen Einfluss im Governance-System geltend machen zu können. Tatsächlich gestaltete es sich vielmehr so, dass erst die Öffentlichkeitswirksamkeit einzelner Maßnahmen Auswirkungen auf bundesweite oder lokale Governance-Systeme hatte. So führte der Selbstmord eines Iraners in einer Gemeinschaftsunterkunft in Würzburg im Jahr 2012 zu einem deutschlandweiten Protestzug iranischer Asylbewerber. Mit einem öffentlichen Hungerstreik in Würzburg forderten einige Iraner außerdem die offizielle Anerkennung ihres Flüchtlingsstatus als politisch Verfolgte ein. Diese Vorgehensweise war zum Teil durchaus erfolgreich, wenngleich angemerkt werden muss, dass aufgrund administrativer Hürden zu dieser Zeit ohnehin keine Abschiebungen in den Iran möglich waren. Stattdessen wurde den Betroffenen in der Regel der Duldungsstatus verliehen, welcher nach sechs Monaten gegebenenfalls verlängert werden konnte (NT20124).

Ähnlich zur Bundesebene ging in Bayern im Jahr 2010 ein landesweiter öffentlicher Protest von rund 500 Asylbewerbern aufgrund widriger Lebensbedingungen vorstatten, der zumindest neue Debatten zum Umgang mit Asylbewerbern anstieß (NT20104). Die Selbstmordversuche zweier in der Weidener Gemeinschaftsunterkunft untergebrachten Asylbewerber und der anschließende Tod von einem von ihnen hatten in Weiden dagegen durchaus tiefgreifende Konsequenzen. Nicht nur, dass in der Folge weitere Asylbewerber aus der Gemeinschaftsunterkunft öffentlich protestierten. Vielmehr formierten sich zum einen zahlreiche Unterstützer aus der Zivilgesellschaft zu gemeinsamen Demonstrationen mit Asylbewerbern, zum anderen wurde eine Beratungsstelle im Camp Pitman sowie ein Runder Tisch aus Vertretern von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft eingerichtet, um gezielte Lösungsmaßnahmen zur Verbesserung der Situation der in Weiden untergebrachten Asylsuchenden zu erarbeiten. Die Wahl solcher schwerwiegenden Instrumente, wie Hungerstreiks und Suizidversuche, rufen Fragen danach hervor, warum diese überhaupt gewählt werden mussten und wieso offensichtlich keine anderen Instrumente zur Verfügung standen, mittels derer eigene Bedürfnisse kommuniziert werden konnten und schließlich in den spezifischen Governance-Arrangements derart Berücksichtigung fanden, dass Maßnahmen zur Verbesserung der jeweiligen Rahmenbedingungen initiiert wurden. Aufbauend auf den bisherigen Ausführungen und Erkenntnissen in dieser Arbeit ist anzunehmen, dass das deutsche (aber auch europäische) Asylsystem mit seiner inhärenten Verteilung von Verfügungsrechten und der damit einhergehenden Strukturierung gesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten schlicht kaum ein anderes Instrumentarium für davon betroffene rechtliche Statusgruppen zulässt, um eigene Interessen erfolgreich in Gestaltungsprozesse auf nationaler oder kommunaler Ebene einfließen zu lassen. Zwar sind durchaus informelle Instrumente wie die öffentlichen Kundgebungen von Asylbewerbern in Weiden zu nennen, die sich im Jahr 2016 von Gewalt im Namen des Islams und dem IS-Terrorismus distanzieren und sich für die bisherige Unterstützung seitens der Lokalbevölkerung bedanken (NT20168). Gleiches gilt für den öffentlichen Protest junger Geflüchteter aus Afghanistan, die mit Hilfe lokaler Akteure gegen ihre Abschiebung demonstrierten und ihr Gesuch direkt an die Bundesregierung richteten. Die Gründung des Vereins „Somali Plus“, der sich über die Stadtgrenzen Weiden hinaus insbesondere für somalische Migranten einsetzte, kann sogar als formelles Instrument betrachtet werden. Dennoch scheinen für wirkliche, effektive Veränderungen zur Verbesserung der Lebenssituation von Asylbewerbern nicht wirklich adäquate, insbesondere formelle Instrumente zur Verfügung zu stehen. Ihre offensichtliche, strukturell verfestigte, politische Klassifizierung als Steuerungsobjekte begründet diesen sogar rechtlich legitimen Umstand.

4.5.4.6. Macht und Einflussnahme

Die Analyse von Macht und Einflussnahme soll zuerst mit Blick auf die EU-Ebene vollzogen werden. Anders als bei den weitgehend einstimmig beschlossenen Maßnahmen zum verbesserten Schutz der EU-Außengrenzen offenbarten sich bei innereuropäischen Herausforderungen, wie der Aufnahme und Verteilung von Geflüchteten, tiefgreifende Differenzen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Entsprechend verhärtet schienen die Fronten im Aushandlungssystem zu sein. Die Verweigerung einiger osteuropäischer Länder zur Aufnahme Geflüchteter und die gleichzeitig scheinbar fehlenden Sanktionsmöglichkeiten legten zwei zentrale Aspekte offen: Erstens verfügten EU-Institutionen trotz Verordnungen und Richtlinien offensichtlich nicht über ausreichend Macht und Einflussmöglichkeiten, um ein gemeinsames, EU-weites Vorgehen zu garantieren. Zumindest fehlten Instrumente zur Machtausübung, die in Form von Sanktionen unmittelbar Wirkung entfalten konnten⁴⁵. So widersetzten sich Polen und Tschechien⁴⁶ zwei Beschlüssen des EU-Rats, wonach ein Teil der 120.000 Asylbewerber auf „verpflichtender Grundlage“ aus Griechenland und Italien, sowie ein Teil der 40.000 Asylsuchenden auf „freiwilliger Grundlage“ aus diesen Ländern aufzunehmen waren (GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION 2020). Die Unterscheidung nach „verpflichtender“ und „freiwilliger“ Grundlage verdeutlicht bereits, dass weder verbindliche Entscheidungen noch Versuche der Einflussnahme mittels Solidaritätsbekundungen und moralischen Appellen gegenüber aufnahmeunwilligen EU-Staaten Wirkung zeigten. Vielmehr wurden im Zeitverlauf verstärkt nationale Alleingänge ersichtlich, die sich beispielsweise in der Einführung von Grenzkontrollen oder im Aussetzen des Dublin-Systems widerspiegeln.

Im Kontext des angestrebten Ausbaus der EU-Außengrenzen können weitere Machtverschiebungen identifiziert werden. Dies umfasste die Verantwortungsübertragung auf private Grenzschutzagenturen wie Frontex, die mehr oder minder dazu in Konkurrenz stehenden NGOs, welche unter anderem in der Seenotrettung aktiv waren und über kein staatliches Mandat verfügten, aber auch die Ausstattung von Akteuren aus Drittstaaten mit zusätzlichen Verfügungsrechten zur Eindämmung von Migrationsversuchen in die EU. Während die Grenzschutzagenturen als operativer Arm der EU-Migrationspolitik zu verstehen sind, stellten NGOs und Kooperationspartner aus Drittstaaten Akteure im Governance-System dar, die durchaus über Einflusspotenziale verfügten. Geltend gemacht wurden diese seitens Drittstaatenvertretern unter anderem in Form materieller Aufwandsentschädigungen und der Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition. NGOs beeinflussten dagegen den gesellschaftlichen Diskurs und wirkten damit indirekt auf die politische Gestaltung ein.

Ebenso müssen Macht und Einflusspotenziale von (Flucht-)Migranten selbst berücksichtigt werden. Dahingehend sei auf die in der Migrationsforschung nachgewiesene Bedeutung internationaler Netzwerke zwischen Herkunfts- und Zielländern verwiesen, die sowohl bei legaler

⁴⁵ Tatsächlich wurden Ungarn, Tschechien und Polen erst am 02.04.2020 – also fünf Jahre nach dem Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“ – vom Europäischen Gerichtshof als schuldig befunden, da sie sich der Aufnahme von Geflüchteten widersetzt und damit gegen EU-Recht verstoßen haben (GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION 2020).

⁴⁶ Ungarn widersetzte sich nur gegen eine anteilige Aufnahme der 120.000 Asylbewerber, da das Land nicht an den zweiten Beschluss zur Umsiedlung der 40.000 Asylsuchenden gebunden war (GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION 2020).

als auch bei illegaler Zuwanderung eine Rolle spielen (SCHWENKER 2006: 91). Unter Rückbezug auf die offizielle Unterscheidung nach legaler und illegaler Zuwanderung in die EU scheinen hinsichtlich der Frage nach Macht und Einflussname gerade diejenigen Netzwerke relevant, welche illegale Migration fördern und Maßnahmen der EU-Migrationspolitik damit untergraben. Gerade diese zeichnen sich nach SCHWENKER durch eine hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit aus, so dass bisherige Steuerungsinstrumente meist weitgehend ungeeignet sind, um auf derartige Dynamiken sachgerecht reagieren zu können (2006: 91). Die Vielfältigkeit von Migrationsnetzwerken vereinfacht diesen Umstand keineswegs. Diesbezüglich unterscheiden ALT und SCHWENKER nach *privaten, kommerziellen, kriminellen* sowie *weltanschaulichen und ethnischen* Netzwerken (ALT 2003: 284ff.; SCHWENKER 2006: 91). Zu ersteren zählen Familienmitglieder und enge Bekannte, die „relativ uneigennützig und gegen die Erstattung von Unkosten oder Aufwandsentschädigungen MigrantInnen [sic] bei der irregulären Migration unterstützen“ (SCHWENKER 2006: 91). Dagegen weisen kommerzielle Netzwerke Charakteristika der „Schattenwirtschaft“ auf. So helfen Organisationen oder Einzelpersonen gegen Bezahlung bei Grenzübertritten, bieten Pauschalangebote, welche die Beschaffung notwendiger Reisedokumente, den Transport sowie die Unterbringung beinhalten können, oder garantieren den Erfolg von Schleusungen mit zusätzlicher Möglichkeit einer Arbeit im Zielland. Diese Netzwerke basieren auf Mundpropaganda und richten sich an besonders zahlungskräftige Kundschaft. Ähnlich gestaltet sich dies bei kriminellen Netzwerken. Hierbei werden Kunden allerdings meist zu völlig überhöhten Preisen ausgebeutet und aufgrund der Nichterbringung vereinbarter Leistungen betrogen. Weltanschauliche und ethnische Netzwerke gewannen insbesondere für als illegal erklärte Migrationsversuche an Bedeutung. „Sie beruhen auf ähnlichen religiösen, politischen oder ethisch-kulturellen Werten und Interessen und werden getragen von kirchlichen Institutionen, exilpolitischen Organisationen bzw. Gruppen, die sich im Zielland zusammenfinden und ein entsprechendes Engagement entwickeln. Diese Netzwerke können sich mit den drei oben genannten überlappen“ (ebd.: 92).

Migranten verfügen unter Einbezug ihrer verfügbaren Netzwerke somit durchaus über Einfluss auf die EU-Migrationspolitik. Die hierfür notwendigen Ressourcen basieren auf ihren finanziellen Möglichkeiten (vor allem für kommerzielle und kriminelle Netzwerke), auf sozialen Kontakten (insbesondere private Netzwerke) sowie auf ethnischen, religiösen und politischen Strukturen. Eine pauschale Unterstellung machtloser „illegaler“ Migranten aufgrund fehlender formeller Verfügungsrechte erscheint vor diesem Hintergrund als unzureichend. Vielmehr müssen informelle Strukturen von Zuwanderung im „Schatten der Hierarchie“ einbezogen werden. Dem Verständnis folgend, dass Migration und Integration in Wechselwirkung zueinanderstehen und sich Art und Verlauf von Zuwanderung auf nachfolgende Integrationsprozesse auswirken, muss jedoch auch festgehalten werden, dass „illegale“ Migranten zwar, wie erläutert, Einfluss auf das Migrationsregime der EU ausüben, die spätere Integration dafür im Gegensatz zu „legalen“ Migranten umso schwieriger verlaufen könnte. So verweist unter anderem SCHWENKER darauf, dass Möglichkeiten des Zugangs in die EU sich unmittelbar auf spätere Partizipationsmöglichkeiten auswirken. Dahingehend erfolgt sowohl zwischen EU-Bürgern und der heterogenen Gruppe an Drittstaatenangehörigen als auch zwischen legalen und illegalen Zuwanderern eine äußerst strikte Trennung. So haben beispielsweise lediglich EU-Bürger Wahlrecht, sich illegal aufhaltende Personen dürfen sich in der EU nicht frei bewegen, eine politische In-

teressensvertretung ist für Nicht-EU-Bürger überdies aufgrund des fehlenden Wahlrechts unrealistisch. Insgesamt korreliert die Öffnung oder Abschottung gegenüber bestimmten Migranten mit deren Zugang zu *citizenship*⁴⁷-Rechten (SCHWENKER 2006: 108). In diesem Sinne hat die rechtlich-formelle Klassifizierung des jeweiligen (Flucht-)Migranten unmittelbare Konsequenzen auf dessen Lebens- und Integrationsbedingungen im Land bzw. am Ort seines Aufenthalts. Dies offenbart wiederum die Wechselwirkungen im Mehr-Ebenen-System, die von EU- bis zur Lokalebene reichen.

Der im Rahmen des Asylverfahrens festgelegte rechtliche Status eines Geflüchteten war voraussetzungsvoll für dessen gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten und Perspektiven im Aufnahmeland. Möglichkeiten der Einflussnahme – und damit auch die formelle Machtposition innerhalb der Gesellschaft – wurden somit gesetzlich geregelt. Für einen vollumfänglichen Erhalt von formellen Verfügungsrechten als Basis jeglicher Einflussnahmemöglichkeiten bedarf es der deutschen Staatsbürgerschaft. Dies wäre zwar grundsätzlich durch einen Antrag auf Einbürgerung möglich, allerdings müssen hierzu mehrere Voraussetzungen, wie ein rechtmäßiger Aufenthalt in Deutschland von mindestens acht Jahren sowie das Aufgeben der bisherigen Staatsangehörigkeit, erfüllt werden (BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION 2018: 11). Dass dies auf die Fluchtmigranten, die im Rahmen der „Flüchtlingskrise“ nach Deutschland kamen, nicht zutraf, liegt auf der Hand. Ihre Möglichkeiten zur Einflussnahme müssten sich demnach auf informellem Weg ergeben. Dies bedeutet jedoch auch, dass ihr Defizit an formellen Verfügungsrechten zur Einflussnahme letztlich nur durch ein Entgegenkommen seitens Akteuren der Aufnahmegesellschaft ausgeglichen werden kann. Es liegt somit ein strukturelles Abhängigkeitsverhältnis vor, das formell institutionalisiert ist und erst durch den Einsatz vielfältiger informeller Instrumente eine gewisse Veränderungsdynamik aufweist. Wie bereits im Teilkapitel zu Governance-Instrumenten erläutert, waren es vor allem Appelle, Kundgebungen und Proteste, die seitens Asylbewerber in Deutschland und Weiden als Mittel zur Einflussnahme auf den politischen Gestaltungsprozess herangezogen wurden.

Hierzu bedurfte es allerdings mit wenigen Ausnahmen der Unterstützung zivilgesellschaftlicher oder auch politischer Akteure. Die relevanten und aktiven Akteure in Weiden wurden bereits mehrfach aufgeführt. Ihre Machtstellung und die Möglichkeiten der Einflussnahme im lokalen Governance-System fallen unterschiedlich aus. Insgesamt kann aber durchaus eine Verbesserung ihrer Position in den lokalen Akteurskonstellationen diagnostiziert werden. Als Machtressourcen können die Nichtersetzbarkeit ehrenamtlicher Unterstützung bei der Bewältigung der „Flüchtlingskrise“ (z. B. „Netzwerk Asyl“), die öffentliche Akzeptanz und Anerkennung von Flüchtlingshelfern und ihrer Arbeit (z. B. Auszeichnungen), den Erhalt von Mandaten zur Bearbeitung bestimmter Herausforderungen (z. B. der Erarbeitung des Weidener Notfallplans) sowie der Einbezug in den politischen Entscheidungsprozess (z. B. runder Tisch nach Suizid eines Asylbewerbers) genannt werden. Gleichzeitig konnten Einflussnahmemöglichkeiten und eine Verbesserung der Machtposition nur dadurch gewährleistet werden, dass die zivilgesellschaft-

⁴⁷ Unter *citizenship* werden nicht nur der Erhalt der Staatsbürgerschaft und zugehörige Rechte, sondern auch die gesellschaftliche Gleichstellung im Sinne eines „funktionierenden Miteinanders“ verstanden (vgl. dazu SCHWENKER 2006: 108).

lichen Akteure seitens Vertretern von Administration und Politik überhaupt erst in diesem Umfang in das kommunale Integrationsmanagement einbezogen wurden. Ob zivilgesellschaftliche Akteure aber tatsächlich Einfluss nahmen, muss letztlich daran gemessen werden, inwieweit deren Interessen im Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse berücksichtigt wurden oder nicht.

Hierzu soll zunächst der Blick auf die Bundesebene gelenkt werden. Anhand des Phänomens der AfD können durchaus Erkenntnisse über Macht und Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Akteure abgeleitet werden. Am offensichtlichsten trat dies während der „Flüchtlingskrise“ zu Tage, als im Rahmen des rasant ansteigenden Zuspruchs der AfD und ihren beeindruckenden elektoralen Erfolgen ein parteiübergreifender Wandel hinsichtlich der Positionierung gegenüber der bisherigen, vor allem auf eher humanitären Aspekten basierenden, relativ optimistischen Migrations- und Asylpolitik stattfand. Konkret äußerte sich dies in Gesetzesverabschiedungen wie dem Asylpakt II und dem Integrationsgesetz, aber auch in der Einführung von Grenzkontrollen und dem Ausbau der Schleierfahndung. Diesbezüglich kann festgehalten werden, dass zivilgesellschaftliche Akteure Einfluss ausübten und gewissermaßen eine machtvolle Position innehatten. Ähnlich zu bereits analysierten früheren Zeitabschnitten konnte Präferenzen vor allem zu Wahlkampfzeiten im politischen Entscheidungsprozess geltend gemacht werden. Fraglich ist hierbei jedoch, welche Interessen tatsächlich berücksichtigt wurden. Da die *eine* Zivilgesellschaft im Sinne einer homogenen Masse nicht existiert, kann dementsprechend nur ein bestimmter Teil der Bevölkerung ihre Präferenzen wirksam einbringen und durchsetzen. Es ist zu vermuten, dass die Präferenzen desjenigen Teils der Zivilgesellschaft im politischen Entscheidungsprozess einbezogen wurden, welcher dem Leitbild, der Strategie und gegebenenfalls der Vision der Bundesregierung am ehesten entsprach. Dahingehend sollte berücksichtigt werden, dass fremdenfeindliche und islamkritische Denkmuster in der Gesellschaft über die Jahre nachweislich existierten, teils angestiegen sind und keineswegs eine Randerscheinung darstellten. Ebenso offenbarten die dargelegten Studienergebnisse (siehe Kapitel 4.5.2) eine mehrheitlich diskursive Dominanz der Abwehr gegenüber Asylbewerbern ab dem Jahr 2015. So kann auf Basis der bisherigen Erkenntnisse gefolgert werden, dass einerseits zu Beginn der „Flüchtlingskrise“ humanitäre, politische Leitbilder und Selbstvertrauen („Wir schaffen das“) sich mit dem deutlichen Anstieg Ehrenamtlicher ergänzten, andererseits aber politische Debatten und Maßnahmen im Verlauf der Krise und nach *key events* wie der „Kölner Silvesternacht“ eher im Einklang mit Phänomenen wie PEGIDA, den Wahlerfolgen der AfD oder auch von Meinungsumfragen standen. Dies soll letzten Endes zeigen, wie dynamisch sich der Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure in der Realität ausgestaltete. Entsprechend wandelbar waren Machtposition und Einflusspotenziale bestimmter gesellschaftlicher Gruppen.

Hieraus folgt die weitere Frage danach, ob derartige Dynamiken auf kommunaler Ebene möglicherweise geringer ausgeprägt waren als auf Bundesebene, ob kommunalpolitische Leitbilder stabiler waren und inwieweit sich Potenziale zur Einflussnahme von zivilgesellschaftlichen Gruppen veränderten. Am Beispiel von Weiden kann auf Basis des vorliegenden Datenmaterials gefolgert werden, dass lokale Politik und Administration gemäß der Positionierung des damaligen Oberbürgermeisters Seggewiß ausgerichtet waren. Dies wirkte sich förderlich auf die Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen, die in der Integrationsarbeit aktiv waren, und ebenso auf das gesamte kommunale Integrationsmanagement aus. Auch die Wahlerfolge der AfD, der Hö-

hepunkt der PEGIDA-Bewegung, restriktiver werdende politische Entscheidungen, populistische öffentliche Debatten oder auch steigende fremdenfeindliche und antisemitische Übergriffe schienen diesem lokalen Trend kaum entgegenzustehen. Stattdessen verweisen beispielsweise die Etablierung und Anerkennung des „Netzwerk Asyl“ sowie die strategische Partnerschaft zwischen Stadtpolitik und -verwaltung (vor allem mit dem AK Asyl) auf eine Institutionalisierung lokaler Strukturen von Macht und Einflussnahme seitens zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich für eine gelingende Integration engagierten und den auf Bundesebene dominanter gewordenen Denk- und Handlungsmustern in großen Teilen entgegenstanden. Es kann damit weiter angenommen werden, dass Personen, die ehrenamtlich in der Integrations- und Flüchtlingsarbeit aktiv waren, auf Bundesebene an Einfluss verloren, in Weiden hingegen dazugewonnen haben. Dass beispielsweise Präferenzen des AK Asyl im Rahmen des einberufenen runden Tisches oder des Weidener Notfallplans in das Ergebnis des politischen Gestaltungsprozesses wirklich eingeflossen sind, scheint unbestreitbar. Ebenso kann die eigenverantwortliche Betreuung der Asylbewerber in der Weidener Gemeinschaftsunterkunft durch das „Netzwerk Asyl“ als institutionalisierte Durchsetzung von Interessen interpretiert werden. Dies wiederum könnte Möglichkeiten zur Einflussnahme von den betreuten Asylbewerbern fördern.

Inwieweit Integrationsprozesse in diesem Zusammenhang wirklich beeinflusst werden konnten, kann in dieser Arbeit nicht allgemeingültig beurteilt werden. Auf Basis meiner informellen Gespräche mit verschiedenen Weidener Akteuren, meiner Beobachtungen und der regelmäßigen Benachrichtigungen aus dem „Netzwerk Asyl“-Mailverteiler kann jedoch abgeleitet werden, dass der Einsatz vieler unterschiedlicher Maßnahmen und Instrumente, welche Integrationsprozesse fördern sollten, durchaus konkrete einzelne Erfolge, wie die Aufnahme einer Beschäftigung oder Ausbildung, nach sich zogen. Etwaige Erfolge in Form stadtpolitischer Maßnahmen sind auf den ersten Blick nicht eindeutig erkennbar. Es kann eher davon ausgegangen werden, dass ehrenamtliche Betreuer Interessen von Asylbewerbern – bzw. das was als Interesse unterstellt und wahrgenommen wurde – in der Position eines anerkannten Akteurs als Vermittler an Stadtpolitik, -verwaltung und -gesellschaft kommunizieren und in Aushandlungsprozesse einfließen ließen. Zwar erhalten Asylbewerber beispielsweise bei öffentlichen Kundgebungen und Protesten durchaus Gelegenheit zur Stellungnahme, jedoch scheinen deren Vertreter aus der Zivilgesellschaft eher als Ansprech- und Verhandlungspartner bei der Gestaltung des lokalen Integrationsmanagements zu fungieren. Diesem Verständnis folgend können keineswegs alle Interessen der äußerst heterogenen Gruppe der Asylbewerber Berücksichtigung finden. So ist anzunehmen, dass mit der Interessensvertretung zwangsläufig ebenso eine gewisse Filterung vollzogen wird, die der Wahrnehmung eines Problems und dessen adäquat scheinender Lösung seitens des Vertreters folgt.

4.5.4.7. Good Governance

Hinsichtlich einer Analyse von Good Governance und von normativem, wertorientiertem Handeln kann der betrachtete Zeitraum und konkret die Phase der „Flüchtlingskrise“ als äußerst dynamisch bewertet werden. Dies war nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass sich in der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten im Zeitverlauf zunehmend populistische

gleichwie polarisierende Haltungen in Politik und Gesellschaft herausentwickelten, die nicht nur eine Versachlichung der Debatten um Zuwanderung, Integration und Asyl erschwerten, sondern auch tiefgreifende Differenzen zwischen der normativen Orientierung der vielfältigen Akteure offenbarten. Auf EU-Ebene trat dies anhand der ungleichen Verteilung der Flüchtlingen auf die einzelnen Mitgliedsstaaten hervor. Hier zeigten sich gravierende Defizite im solidarischen Umgang miteinander, was dazu führte, dass insbesondere Griechenland und Italien die Hauptlast bei der Aufnahme der neueintreffenden Schutzsuchenden zukam, wohingegen einige osteuropäische Staaten sich nahezu vollständig gegen eine Aufnahme entschieden. Ebenso muss in diesem Rahmen attestiert werden, dass humanitäre Aspekte und Leitlinien der Genfer Flüchtlingskonvention schlicht missachtet wurden.

Um ein derartiges, die EU tiefgreifend spaltendes Szenario wie das der „Flüchtlingskrise“ zu verhindern, sollte der Schutz der Außengrenzen weiter vorangetrieben werden. Dies verweist im Kern aber auch darauf, dass bisherige Verteilungsmechanismen, ein solidarisches Miteinander und die grundsätzliche Haltung gegenüber Migration und insbesondere gegenüber Asylbewerbern zwischen den EU-Ländern äußerst unterschiedlich und konfliktreich ausfielen. So scheint es nur logisch, dass unter den Mitgliedsländern dahingehend eine mehrheitliche Übereinstimmung vorherrschte, dass interne Strukturen nur bedingt krisensicher oder dafür geeignet waren, um größere Herausforderungen gemeinsam lösen zu können. Nicht umsonst wurde die „Flüchtlingskrise“ auch als „Solidaritätskrise“ der EU gedeutet, welche in Form polarisierender Debatten zum rechtlichen und ethisch vertretbaren Umgang mit Schutzsuchenden Ausdruck fand (BENDEL 2017: 32). Der Fokus der EU-Migrationspolitik lag vordergründig auf einer Verlagerung des Grenzschutzes bis in Drittstaaten sowie auf der technologischen Aufrüstung der EU-Außengrenzen. In diesem Sinne stellten „unerwünschte“, „illegale“ Migranten gewissermaßen eine wahrgenommene, aus den einzelnen Maßnahmen definierte Bedrohung der Europäischen Union dar. Der Aspekt der Schutzgewährung, beispielsweise aufgrund politischer Verfolgung oder der Gefahr des eigenen Lebens, wirkte in diesem Zusammenhang eher als nachrangiges Kriterium. Aber nicht nur dieses Verständnis stand im Widerspruch zu den selbstauferlegten europäischen Werten. Auch die drohende Manifestation der „Festung Europa“ konnte nur schwer mit dem Selbstbild der EU in Einklang gebracht werden. EUROPEAN MOVEMENT INTERNATIONAL erklärte dazu: „*The European Union should not become a ‘Fortress Europe’ with a migration policy relying on fences and border patrol, and internally, Schengen cannot be compromised. Free movement is a fundamental right for EU citizens. A ‘Fortress Europe’ runs contrary to the founding values of the Europe Union*“ (2016: 4).

BENDEL stellt dahingehend einen gewissen Paradigmenwechsel fest. Mit der im Zeitverlauf immer weiter vorangeschrittenen Grenzausdehnung in Drittländer erkennt sie eine thematische Verschiebung der europäischen Flüchtlingspolitik weg vom ursprünglichen Bereich des Rechts und der inneren Angelegenheiten hin zu Auslands-, Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten (2017: 32). Auch am Beispiel des „Türkei-Deals“ entstand der Eindruck, dass die EU darum bemüht war, die Verantwortung zur Aufnahme von Geflüchteten gegen eine finanzielle Aufwandsentschädigung an Drittstaaten abzugeben, in welchen überdies teils weitaus geringere Standards bei der Achtung von Menschenrechten vorzufinden waren als in der Europäischen Union. Überdies war Griechenland seinen Pflichten zur Schaffung ausreichender, dem EU-Standard entsprechenden Rahmenbedingungen zur Aufnahme und Versorgung von Schutzsuchenden nicht nachgekommen. Neben teils menschenunwürdigen Unterbringungsbedingungen

bedeutete dies auch, dass Rückführungen aus anderen EU-Staaten dorthin rechtlich nicht erlaubt waren. Das gescheiterte Dublin-System, tiefgreifende Unstimmigkeiten bei der Verteilung von Asylbewerbern sowie staatliche Alleingänge haben damit zu einem Vertrauensverlust in zentrale Institutionen und in das normative Selbstverständnis der EU geführt (vgl. dazu BENDL 2017: 32f.; GUILD ET AL. 2015: 4; VON GRÖNHEIM 2017: 37). Insgesamt widersprachen die aufgeführten Maßnahmen und Entwicklungen nahezu vollständig den Grundsätzen von Good Governance. Stattdessen überlagerten ad hoc-Instrumente eine strukturierte Vorgehensweise sowie eine Etablierung einer langfristigen gemeinsamen Strategie der EU-Länder auf Basis verbindlicher Abkommen und im Einklang mit dem normativen Selbstverständnis der Europäischen Union.

Aber auch in Deutschland zeigten sich aus Good Governance-Perspektive strukturelle sowie normative Defizite, die teils nicht erst den Umständen der „Flüchtlingskrise“ geschuldet waren, sondern bereits vorher existierten und vielmehr durch die Krise stärker in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit rückten. So wurden bereits im Jahr 2011 seitens des Komitees des UN-Sozialpaktes rechtliche Barrieren kritisiert, die Asylbewerbern den Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, zur medizinischen Versorgung oder auch zum Arbeitsmarkt erschwerten. Ebenso standen teils unangemessene, überfüllte Unterbringungseinrichtungen und zu lange Asylverfahren in der Kritik (VON GRÖNHEIM 2017: 37f.). Weiter verweist VON GRÖNHEIM darauf, dass UN-Ausschüsse die deutsche Bundesregierung stets aufs Neue zur Beachtung und Umsetzung von Menschenrechtskonventionen mahnen mussten (ebd.: 39). Dies offenbart Defizite von Good Governance und normativen Leitbildern gegenüber bestimmten, eher unerwünschten Migrantengruppen wie den Asylsuchenden. Gleichzeitig sollte dahingehend jedoch das Verhalten der Bundesregierung unter Leitung von Kanzlerin Merkel hervorgehoben werden, die sich, anders als andere EU-Staaten, für eine weitreichende Aufnahme von Flüchtlingen entschied und die humanitäre Notwendigkeit explizit hervorhob.

Tatsächlich konnten in früheren Phasen der „Flüchtlingskrise“ durchaus Merkmale von Good Governance in Deutschland ausgemacht werden. Dies umfasste unter anderem das positive Leitbild („Wir schaffen das“), eine enorm hohe Hilfsbereitschaft und ein relativ effizientes Verteilungssystem nach dem Königsteiner Schlüssel. Gerade die vielfältigen, neu entstandenen ehrenamtlichen Helferstrukturen und deren teils längerfristige Institutionalisierung in Organisationen verdeutlichten einen gewissen Reifeprozess von Toleranz und Verantwortungsbewusstsein seitens der deutschen Gesellschaft, die sich zu Beginn der „Flüchtlingskrise“ unerwartet offen gegenüber den neuankommenden Migranten präsentierte. Jedoch muss ebenso berücksichtigt werden, dass diese Willkommenseuphorie nicht in ihrem damaligen Ausmaß aufrechterhalten werden konnte. Dies mag durchaus mit der Etablierung der AfD, dominanter werdenden einwanderungskritischen Stimmen innerhalb der Zivilgesellschaft sowie den *key events* wie der „Kölner Silvesternacht“ zusammenhängen. Ausgehend vom theoretischen Konzept von Good Governance, wonach nicht nur *alle* relevanten Akteure zur Lösung eines gesellschaftlichen Problems gleichberechtigt einbezogen werden, sondern überdies nachhaltige Institutionen und Strukturen Stabilität und gewissermaßen Resilienz gewährleisten sollen, muss dieser politische und zunehmend gesellschaftliche Wandel aber als eben nicht Good Governance-konform beurteilt werden.

Genauso stehen restriktive Regulierungen, gesetzliche Anpassungen oder die Herauentwicklung negativer, teils fremdenfeindlicher *images* gegenüber Asylbewerbern und allgemein „unerwünschten“ oder „illegalen“ Migranten den Kernaspekten von Good Governance entgegen. Diesbezüglich sei auf die Untersuchung von VON GRÖNHEIM verwiesen, welche die Konstruktion gesellschaftlicher Diskurse gegenüber Fluchtmigranten in Europa und Deutschland analysierte. So identifizierte sie in Deutschland Phänomene rassistischer Diskriminierung gegenüber Geflüchteten, unter anderem in Form der „Integrationsverweigerung bei gleichzeitiger Assimilierungsaufforderung. Dieses Paradoxon der Integration beschreibt die diskursive Anrufung zur Anpassung, zur Übernahme ‚europäischer Werte‘ bei gleichzeitiger diskursiver Konstruktion von vermeintlich differenten Werten ‚anderer Kulturen‘. Es beschreibt die Aufforderung zur Produktivität, etwa als Antwort auf ‚den demografischen Wandel‘, bei gleichzeitigem Arbeitsverbot und der Vorrangprüfung“ (2017: 361). Weitere Widersprüche und Pauschalisierungen seien im Produktivitätsdiskurs vorhanden. Dies werde beispielsweise an der Stigmatisierung der Faulheit von Asylbewerbern bei gleichzeitig strukturellen Barrieren für eine Beschäftigungsaufnahme deutlich (ebd.: 361). Hieraus lässt sich wiederum folgern, dass Leitbilder und Appelle, welche die Toleranz der Gesellschaft gewissermaßen heraufbeschwören sollten, nichts anderes als temporäre Erscheinungen bleiben können, solange existierende, aufgrund ihrer institutionellen Trägheit nur schwer wandelbare Strukturen diesen schlicht entgegenstehen.

Dass diese institutionelle Trägheit, die letztlich als Pfadabhängigkeit begriffen werden kann, auch integrationsfördernde Auswirkungen hatte, zeigte sich am Beispiel der Stadt Weiden. Diesbezüglich muss abermals die Bedeutung des AK Asyl hervorgehoben werden, der als zentraler zivilgesellschaftlicher Akteur im betrachteten Zeitraum bereits rund 30 Jahre lang in der lokalen Integrationsarbeit aktiv war und im Zeitverlauf das kommunale Integrationsmanagement maßgeblich geprägt hatte. Der Wert des AK Asyl verdeutlichte sich vor allem während der „Flüchtlingskrise“. Neben der Mitarbeit in Expertenrunden und dem proaktiven Einbezug in den kommunalpolitischen Gestaltungsprozess war schließlich auch die Initiative zur Gründung des „Netzwerk Asyl“ auf ihn zurückzuführen. Dieses wiederum muss trotz seines relativ jungen Bestehens als weiterer elementarer Bestandteil des kommunalen Good Governance-Mosaiks verstanden werden. Von administrativer und politischer Seite wurde dieses Mosaik unter anderem durch den städtischen Integrationsbeirat, den Integrationsbeauftragten, die Bildungskoordinatorin und den regelmäßig stattfindenden Runden Tisch ergänzt. Ebenso muss die offene Haltung gegenüber Migranten und Asylbewerbern des damaligen Oberbürgermeisters Kurt Seggewiß betont werden. Dies ermöglichte nicht nur vielfältige Kooperationen zwischen Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft, sondern kann auch als Botschaft des Willkommenheißen an (Flucht-)Migranten verstanden werden. Ebenso gilt es, die vielen Initiativen und Projekte seitens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in Weiden zu berücksichtigen. Zu nennen sind unter anderem VHS, OTH, FOS/BOS, „Voice of Refugees“, die Europa-Berufsschule, „Weiden ist bunt“, das Kolping-Bildungswerk, „Neue Zeiten“, „Somali Plus“, Caritas, Diakonie und nicht zuletzt der Koordinator für das Ehrenamt Asyl.

Innerhalb des bundes- und bayernweit gültigen rechtlichen Rahmens, der vor allem Asylbewerber nahezu zwangsläufig zu Steuerungsobjekten machte, kann für Weiden also sehr wohl abgeleitet werden, dass Kriterien von Good Governance erfüllt wurden. Dahingehend kann zusammenfassend auf eine Aussage des Gründers des AK Asyl, Jost Hess, zurückgegriffen werden, der in einem Interview betonte, dass sich Stimmung und Toleranz gegenüber Migranten

und Menschen mit Migrationshintergrund in Weiden über die Jahre äußerst positiv entwickelt hätten. Dies wäre auf die wichtige Zusammenarbeit von Stadtverwaltung, Schulen, Vereinen, Verbänden, der Wirtschaft, aber auch der Zivilgesellschaft zurückzuführen. Er wäre „sehr froh, dass Oberbürgermeister Kurt Seggewiß uns [AK Asyl] unterstützt und so eindeutig Stellung bezogen hat“ (NT201712).

5. Zusammenfassung und Abstraktion der Ergebnisse

Abschließend gilt es, die umfassenden, breiten Ausführungen zusammenzufassen, zu abstrahieren und die eigene Vorgehensweise zur Entwicklung und Anwendung des wissenschaftlichen Tools, aber auch das Tool an sich kritisch zu reflektieren. Darauf aufbauend sollen dessen Potenziale dargelegt sowie Desiderata für mögliche Weiterentwicklungen abgeleitet werden. Für die Synthese der Ergebnisse soll die übergeordnete Forschungsfrage dieser Arbeit nochmals aufgeführt und beantwortet werden:

Inwieweit haben sich Steuerung und Governance von Integration seit Ende des Zweiten Weltkriegs in Deutschland verändert?

Synthese und Abstraktion werden im Folgenden derart aufbereitet, dass sie nicht nur eine Zusammenfassung der Ergebnisse darstellen, sondern gleichzeitig als Kurzfassung des wissenschaftlichen Tools für weitere Fallstudien dienen. Entsprechend soll der Struktur aus Kapitel 4 gefolgt werden und zentrale Erkenntnisse nach „politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Dynamiken zwischen 1945 und 2017“ sowie nach „Entwicklungen in Weiden i.d.OPf. zwischen 1945 und 2017“ untergliedert werden. Auf eine weitere Aufteilung in die einzelnen Zeitabschnitte oder Analyse Kriterien wird dagegen verzichtet, da Veränderungen von Steuerung und Governance von Integration ansonsten nur schwer nachzuvollziehen und kaum abstrakt darstellbar wären. Allerdings soll nunmehr eine Verknüpfung mit den theoretischen Konzepten der Governance-Modi (*Self-, Co-, Hierarchical Governance*) und den Lernprozessen auf unterschiedlichen Ebenen (*Single Loop, Double Loop, Deutero Learning*) erfolgen.

5.1. Politische, rechtliche und gesellschaftliche Dynamiken zwischen 1945 und 2017

Die Aufteilung Deutschlands in die östliche, sowjetische Besatzungszone (SBZ) und die westliche, alliierte Besatzungszone (ABZ) stellte nach Ende des Zweiten Weltkriegs eine tiefgreifende Zäsur in der deutschen Geschichte dar. Die Migrations- und Integrationspolitik lag in Gestalt des Kontrollrats der Alliierten vollständig in den Händen der Besatzungsmächte. Mit dem Verlust zahlreicher ostdeutscher Gebiete des ehemaligen Deutschen Reiches und der damit einhergehenden Flucht und Vertreibung Deutschstämmiger aus diesen Regionen musste das besiegte Deutschland nach dem Willen der Siegermächte rund 12,5 Mio. Bürger des ehemaligen Deutschen Reiches und deutsche Minderheiten im verbliebenen Staatsgebiet aufnehmen, unterbringen und versorgen. Die vom Kontrollrat geforderte schnellstmögliche Assimilation der deutschen Landsleute gestaltete sich in SBZ und ABZ stark unterschiedlich. Dies äußerte sich unter anderem in verschiedenen gesetzlichen Regelungen, symbolischen Maßnahmen oder der Strategie einer möglichst schnellen, effizienten Eingliederung der Vertriebenen, wie sie vor allem in der SBZ verfolgt wurde, oder eines mehr oder weniger offenen Integrationsprozesses in der ABZ⁴⁸.

⁴⁸ Im Rahmen dieser Arbeit lag der Fokus allerdings auf dem Geschehen in der ABZ bzw. mit Bau der Berliner Mauer auf Westdeutschland.

Für die gesellschaftliche Eingliederung der Heimatvertriebenen in der ABZ war eine solide rechtlich-formelle Basis vorhanden. So wurden diese als Deutschstämmige gleich der Aufnahmegesellschaft mit allen Rechten und Pflichten ausgestattet, die mit dem Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft einhergingen. Überdies ließ die Anordnung der Besatzungsmächte, Heimatvertriebene schnellstmöglich einzugliedern, trotz der tiefgreifenden Eingriffe in die Privatsphäre und die Rechte der Aufnahmegesellschaft keine Ausflüchte zu. Gerade im Kontext der widrigen Lebensumstände während der frühen Nachkriegszeit mag dieses Vorgehen der Besatzungsmächte die teils äußert feindliche Haltung der Aufnahmegesellschaft, die sich eigentlich als Kultur- und Abstammungsnation verstand, gegenüber den Heimatvertriebenen begründen. Sie wurden letztlich vor allem als Konkurrenz um Arbeit, Wohnraum und Alltagsgüter wahrgenommen. Das Lastenausgleichsgesetz und die Beschlagnahmung von Wohnraum und Versorgungsgütern durch die Flüchtlingskommissare entschärften diesen Umstand keineswegs. Zumindest bis zum Auflösen des Kontrollrats der Alliierten im Jahre 1948 und der Gründung von BRD und DDR war in dieser Phase die hierarchische Steuerung dominant. Der politische Gestaltungsprozess oblag in der frühen Nachkriegszeit nahezu vollständig den Besatzungsmächten. Nichtstaatliche Akteure wurden nicht in politische Entscheidungsprozesse einbezogen und stellten letztlich (zumindest aus Sicht der regierenden Akteure) Steuerungsobjekte dar. Staatliche Akteure fungierten in gewisser Weise als operativer Arm des Kontrollrats der Alliierten.

Der Prozess der gesellschaftlichen Eingliederung der Heimatvertriebenen innerhalb einer relativ kurzen Zeit ist im Vergleich zu den später folgenden Verläufen nicht-deutschstämmiger Migrantengruppen allerdings beispiellos. Eindrucksvoll offenbarte sich dies beispielsweise anhand der Parteigründung GB/BHE oder der vielfältigen Institutionalisierungsmaßnahmen zum Erhalt der Vertriebenenkultur. Dahingehend könnte abgeleitet werden, dass sich die erwähnte hierarchische Steuerung im weiteren Verlauf zum Governance-Modus der *Hierarchical Governance* weiterentwickelte, zumindest aber parallel zur staatlichen Steuerung entstand. Denn diesem Verständnis folgend handelten die Heimatvertriebenen zunehmend als Steuerungssubjekte und brachten ihre Präferenzen wirksam in politische Gestaltungsprozesse ein. Diesbezüglich sei exemplarisch auf das Bundesvertriebenengesetz, die Charta der Heimatvertriebenen, den Bund der Vertriebenen, aber auch auf die Deklaration des „Vierten Stammes“ in Bayern verwiesen. Der durchaus erfolgversprechende Integrationsverlauf der Heimatvertriebenen war letztlich auch auf den einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung zurückzuführen. In diesem Rahmen verbesserten sich nicht nur allgemein die Lebensbedingungen. Vielmehr etablierte sich die Vorstellung von einer Schicksalsgemeinschaft zwischen Aufnahmegesellschaft und Heimatvertriebenen heraus, deren Aufgabe es nun war, Deutschland gemeinsam wiederaufzubauen. Ebenfalls muss an dieser Stelle die Verabschiedung der Genfer Flüchtlingskonvention als Meilenstein angeführt werden. Diese nämlich lieferte erstmals einen international gültigen Orientierungsrahmen zum Umgang mit Fluchtmigranten sowie eine erste allgemeingültige Definition des Flüchtlingsbegriffs an sich. Erst das Zusammenspiel aus wirtschaftlicher Boomphase, Genfer Flüchtlingskonvention sowie aus der verbindlichen Festlegung des Begriffs der „Heimatvertriebenen“ auf Basis des Bundesvertriebenengesetzes löste die ehemals dominanten, sprachlich-symbolischen Abwertungen der Heimatvertriebenen als „slawische Untermenschen“ oder „Wilde“ schließlich ab und etablierte ein neues gesellschaftliches *Governance-image*.

In nahezu vollständigem Kontrast zu Steuerung und *Hierarchical Governance* bei der Integration der Heimatvertriebenen gestaltete sich der politische und gesellschaftliche Umgang mit den Gastarbeitern. Bereits die Zuwanderungs- und Aufnahmegründe basierten auf Freiwilligkeit, einem gewissen Steuerungsoptimismus und einer absehbaren, zweckgebundenen Aufenthaltsdauer der ausländischen Arbeitskräfte. Die Notwendigkeit eines langfristigen Integrationsprozesses stand während der Anwerbephase bis zur Ölkrise und der wirtschaftlichen Rezession im Jahr 1973 nicht zur Debatte. Schon der Name *Gastarbeiter* verdeutlichte die gesellschaftliche und politische Vorstellung über diese äußerst heterogene Migrantengruppe. Anders als die Heimatvertriebenen erhielten Gastarbeiter keinerlei weiterführende Privilegien, welche eine gesellschaftliche oder politische Partizipation überhaupt ermöglicht hätten. Sinnbildlich kann hierzu auf die Unterbringungspraxis verwiesen werden. Während Heimatvertriebene weitgehend und oftmals unter schweren Eingriffen in die Rechte der Aufnahmegesellschaft in privaten Wohnungen einquartiert wurden, waren für Gastarbeiter Gemeinschaftsunterkünfte vorgesehen, die in der Regel in kurzer Entfernung zum Arbeitsort lagen. Anders als die Anwerbung war deren Verteilung auf das Bundesgebiet weniger staatlich gesteuert, sondern folgte vielmehr dem Bedarf an Arbeitskräften. Besonders betroffen waren somit vorwiegend Industriezentren und Ballungsräume, wohingegen Heimatvertriebene noch auf Basis des verfügbaren Wohnbestands insbesondere auf ländliche Räume verteilt wurden, da hier weit weniger Kriegsschäden zu verzeichnen waren als in (Groß-)Städten.

Da die Gastarbeiter selbst sich zunächst zweckgebunden und temporär in Deutschland aufhalten sollten, erübrigte sich anfangs ein Bedarf an politischen Interessensvertretungen oder an Maßnahmen, die eine etwaige Integration fördern sollten. In diesem Sinne wurden Gastarbeiter als politische Steuerungsobjekte begriffen werden, deren Einflusspotential auf gesellschaftliche Gestaltungsprozesse äußerst gering ausfiel und einzig die Ressource der Arbeitskraft im Niedriglohnbereich eine etwaige machtvolle Position in Akteursarrangements ermöglichte. In der Gesamtschau kann hier nicht von *Hierarchical Governance* gesprochen werden. Governance setzt eine Form der gesellschaftlichen Selbstorganisation zur Lösung eines bestimmten Problems voraus. Zwar waren Gastarbeiter Teil dieses Lösungsprozesses, außerhalb ihres klar definierten Tätigkeitsbereichs auf dem Arbeitsmarkt traten sie jedoch nicht als relevante Akteure oder gar Steuerungsobjekte in Erscheinung. Dies spiegelte sich auch im Desinteresse und in der bestenfalls gönnerhaften Haltung seitens der Aufnahmegesellschaft wider. Ähnlich zu Politikern betonten auch zivilgesellschaftliche Akteure den wirtschaftlichen Nutzen der Arbeitsmigranten, die überdies noch äußerst unattraktive Berufe ausübten. Ihre Anwesenheit war in der gesellschaftlichen Wahrnehmung klar mit dem Zweck der temporären Unterstützung im Rahmen des wirtschaftlichen Aufschwungs verbunden. Erst mit der einsetzenden Wirtschaftskrise wandelte sich diese Haltung der deutschen Gesellschaft. Aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit wurden Gastarbeiter zunehmend als Konkurrenz und Bedrohung wahrgenommen. Diese Entwicklungen steigerten sich in kürzester Zeit zu ablehnenden Positionierungen, Rückkehrforderungen und einer Zunahme rechtspopulistischer Strömungen in Politik und Zivilgesellschaft.

Das bis dahin auf Effizienz ausgelegte westdeutsche Migrations- und Integrationssystem büßte eben diese trotz der Rückkehr des Großteils an Arbeitsmigranten mit dem nachfolgenden Anwerbestopp, dem langfristigen Aufenthalt vor allem türkischstämmiger Gastarbeiter sowie dem in diesem Rahmen ansteigenden Familiennachzug zunehmend ein. Offenkundig verfügte der

Staat nicht über die notwendigen legitimen Kompetenzen, um dem Willen regierender politischer Akteure gerecht zu werden und der einsetzenden Kettenmigration entgegensteuern oder gar Einheimische auf dem Arbeitsmarkt zu bevorzugen. Folglich kann damit auch eine abstrakte Transformation der in Deutschland sesshaft gewordenen Gastarbeiter weg von Steuerungsobjekten, hin zu Steuerungsobjekten abgeleitet werden, die für das Integrationsmanagement von Bund, Ländern und Kommunen an Bedeutung gewannen. Der im Zeitverlauf einsetzende politische Wettbewerb um Integrationskonzepte sowie die Gründung bundesweit tätiger migrantischer Interessenvertretungen wie DITIB und BAGIV untermauerten diese Entwicklungen. Gleichzeitig aber war es für nicht-deutschstämmige Migranten unmöglich, die deutsche Staatsbürgerschaft zu erhalten und damit auch formal gleichberechtigt gesellschaftlich partizipieren zu können. Überdies war die gesetzliche Grundlage für eine funktionierende Integrationspolitik defizitär. Dies kann vor allem darauf zurückgeführt werden, dass Deutschland zur damaligen Zeit kein Einwanderungsland sein wollte und entsprechende Maßnahmen und Institutionen, die gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten von Migranten – abseits der deutschstämmigen Heimatvertriebenen – verbessern würden, nicht existierten. Und das, obwohl sich die Zahl der ausländischen Mitbürger in dieser Zeit versiebenfachte.

Tatsächlich aber veränderte sich der gesellschaftliche Diskurs in den frühen 1980er Jahren mit dem enormen Anstieg der Asylbewerberzahlen. Die vormals prominent gewordene, rudimentäre Integrationspolitik wich zunehmend einer auf Zuwanderungsbegrenzung ausgerichteten Migrationspolitik. Im Hinblick auf letztere muss weiter festgehalten werden, dass staatliche Steuerungskompetenzen tendenziell zurückgingen bzw. zunehmend von inter- und supranationalen Institutionen beeinflusst wurden. Dies betraf zum einen die steigende Bedeutung der Genfer Flüchtlingskonvention für die nationale und internationale Rechtsprechung, zum anderen die zunehmende Verlagerung und strukturelle Anpassung der Migrationspolitik auf die Ebene der damaligen Europäischen Gemeinschaft (EG), die sich aus Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten zusammensetzte. Als Meilenstein kann hierbei der Schengener Vertrag aufgeführt werden, in dessen Rahmen Grenzkontrollen an den EG-Binnengrenzen abgeschafft wurden. Gleichzeitig erfolgte eine erste Abgrenzung zwischen EG- und Drittstaatenangehörigen. Letzteren wurde eine privilegierte Freizügigkeit im EG-Binnenraum verweigert. Damit einhergehend fand in Deutschland eine institutionalisierte, gleichwie diskursiv dominanter werdende Unterscheidung zwischen „erwünschten“ und „unerwünschten“ Migranten statt.

Mit Einsetzen der Rezession, dem Ende der Anwerbeverträge und dem nachfolgenden hohen Anstieg an sesshaft werdenden Arbeitsmigranten sowie an untergebrachten Asylbewerbern wurde in Politik und Zivilgesellschaft eine klare diskursive Grenze zwischen Deutschen und „Ausländern“ gezogen. Zu letzteren wurden pauschal alle Nicht-Deutschen gezählt. Die Gastarbeiter hatten in der gesellschaftlichen Wahrnehmung „ihren Zweck erfüllt“ und wurden, auch weil sie besonders von Arbeitslosigkeit betroffen waren, verstärkt als Belastung wahrgenommen. Auf ähnliche Weise wurden Asylbewerber mit „Nutznießern“ assoziiert, für die im „vollen Boot“ kein Platz mehr wäre und deren Fluchtgründe überdies äußert kritisch hinterfragt oder gar als belanglos abgetan wurden. Die gleichzeitig fehlende politische Strategie oder gar Vision bei Fragen von Migration und Integration konnte die sich aufheizende, fremdenfeindlicher werdende Stimmung keineswegs versachlichen. Stattdessen sollte Deutschland als Ziel-land insbesondere für Asylsuchende möglichst unattraktiv gemacht werden. Dementsprechend

restriktiv wurde die Asylpolitik ausgestaltet. Schutzsuchende wurden in segregierten Gemeinschaftsunterkünften untergebracht und sollten schnellstmöglich wieder abgeschoben werden. Sie stellten damit – auch strukturbedingt – politische Steuerungsobjekte mit lediglich rudimentären Rechten dar, deren etwaige gesellschaftliche Einbindung vollkommen vom Wohlwollen von Zivilgesellschaft, Politik und Administration abhing. Eben dieses notwendige Wohlwollen geriet aber im Gegensatz zu den polarisierenden Debatten in der deutschen Gesellschaft zunehmend in den Hintergrund. Stattdessen kam es zu einer Enttabuisierung fremdenfeindlicher Positionierungen, die nicht nur prominenter werdende „Deutschland den Deutschen“-Rufe, Bedrohungen, Anschläge und sogar Morde nach sich zogen, sondern grundsätzlich die Basis für die in den nachfolgenden Jahren aufkeimende „Asylhysterie“ legten. Das „Ausländerthema“ hatte in Politik und Gesellschaft Hochkonjunktur.

Die Tatsache, dass mit Fall des Eisernen Vorhangs und kriegerischen Auseinandersetzungen in der Türkei und im damaligen Jugoslawien die Zahlen an Asylbewerbern trotz der restriktiven Zuwanderungspolitik der Regierung unverändert anstiegen und zusätzlich Aussiedler und DDR-Übersiedler nach (West-)Deutschland kamen, vermochte diese Grundstimmung alles andere als zu entschärfen. Der proklamierten Migrationsbegrenzung und der Heraufbeschwörung einer staatlichen Steuerungsfähigkeit stand ein dazu vollkommen konträres Bild steigender Zuwanderungszahlen entgegen. Entsprechend groß war der gesellschaftliche Vertrauensverlust in den Staat. Angefeuert wurde die bereits angespannte Stimmung durch populistische, fremdenfeindliche Parolen sowie den Gebrauch von Metaphern wie das altbekannte „volle Boot“, die „Flut an Asylbewerbern“ oder der „Asyltourismus“ seitens politischer Akteure, was die in dieser Arbeit oftmals aufgeführte „von oben entfesselte Ausländerfeindlichkeit“ in der deutschen Gesellschaft letztlich untermauerte. Gleichzeitig stand das reale Migrationsgeschehen der Vorstellung davon, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, deutlich gegenüber. Schließlich entlud sich der immer fremdenfeindlicher gewordene, gesellschaftliche Diskurs in gewaltsamen Übergriffen und den Pogromen in Hoyerswerda und Rostock, sowie in den Brandanschlägen in Mölln und Solingen in den frühen 1990er Jahren. Die stärksten Abneigungen erfuhren dabei Asylbewerber und Türken. Wenngleich rund die Hälfte der deutschen Bevölkerung Vorbehalte gegenüber Ausländern hatte, so muss dennoch festgehalten werden, dass neben den teils aggressiven Übergriffen ebenso Gegeninitiativen zu identifizieren waren und eine Mehrzahl der Deutschen eine Weiterentwicklung der Integrationspolitik sowie die Möglichkeit zum Erhalt der doppelten Staatsbürgerschaft befürwortete. Daneben muss auch der steigende Einfluss der Wissenschaft hinsichtlich einer Sensibilisierung der Öffentlichkeit hervorgehoben werden. Mit dem „Manifest der 60“ können dahingehend die Anfänge einer Politik der Expertise im Bereich von Migration und Integration identifiziert werden. Die Einbindung von Experten und Wissenschaftlern in den politischen Gestaltungsprozess stellt(e) einen wichtigen Baustein sowohl bei der Versachlichung von Debatten als auch hinsichtlich der Weiterentwicklung von Steuerungs- zu Governance-Strukturen dar.

Den damaligen Zuwanderungsdruck konnten schließlich erst tiefgreifende gesetzliche Anpassungen, wie die Aufweichung des Asylrechts, neue Regelungen zu sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten sowie das Festlegen einer Obergrenze zur Aufnahme von maximal 220.000 Aussiedlern pro Jahr, reduzieren. Anders als bei den Heimatvertriebenen und den Gastarbeitern erfolgte die Verteilung der aufgenommenen Asylbewerber auf Bundesländer und Kommunen

mittels des Königsteiner Schlüssels. Auf Basis des Asylbewerberleistungsgesetzes sollten Asylbewerber zudem Sach- statt Geldleistungen erhalten und in zentralen Gemeinschaftsunterkünften einquartiert werden. Die neue Drittstaatenregelung beinhaltete außerdem, dass Menschen aus Staaten außerhalb der EG nicht mehr zu einem Asylantrag in Deutschland berechtigt waren. Deutschland nutzte also die Europäische Gemeinschaft, ab 1993 die EU, gewissermaßen als Schutzschirm. Deren Mitgliederzahl hatte sich im Zeitverlauf mit den Beitritten von Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Österreich, Dänemark, Finnland, Schweden, Island und Norwegen permanent erhöht. Gleichzeitig wurden nationale Belange der Migrationspolitik verstärkt auf die supranationale Ebene der EU verlagert. Dies umfasste das Inkrafttreten des Dubliner Abkommens, die Verbesserung der Freizügigkeit von EU-Bürgern im Binnenraum, die zunehmende Ausstattung von EU-Institutionen mit Rechten, Kompetenzen und Weisungsbefugnissen, aber auch die weitere Sicherung der EU-Außengrenzen und die damit einhergehende Abschottung von Drittstaaten. In diesem Rahmen wurde die Unterscheidung zwischen „erwünschten“ und „unerwünschten“ Migranten aus deutscher Perspektive räumlich mit der Zahl der EU-Mitgliedsstaaten weiter nach außen verlagert. Der Schengen-Raum wurde somit als Art Pufferzone vergrößert. Während die Integrationspolitik trotz vereinzelter EU-Richtlinien und Harmonisierungsbemühungen unverändert im Verantwortungsbereich der Mitgliedsländer lag, wurde die EU vor allem bei der Ausgestaltung der nationalen Migrationspolitik immer dominanter. In der Summe wurde die Freizügigkeit von EU-Bürgern kontinuierlich verbessert, wohingegen die Außengrenzen für unerwünschte Drittstaatenangehörige, vor allem für Asylbewerber, zunehmend schwerer auf legalem Weg zu überwinden waren. Die Werte der Union und humanitäre Prinzipien beschränkten sich vorwiegend auf den EU-Binnenraum und verloren mit den Außengrenzen scheinbar an Relevanz. Zumindest ist zu attestieren, dass die verabschiedeten Gesetze und Maßnahmen nur bedingt mit derartigen Prinzipien im Einklang standen. Im selben Zuge wägten sich die EU-Staaten in Sicherheit und offenbarten einen gewissen Steuerungsoptimismus bei künftigen Zuwanderungsangelegenheiten.

Mit dem deutlichen Rückgang der Migranten- und vor allem Asylbewerberzahlen Mitte der 1990er Jahre in Deutschland und der von der neuen rot-grünen Bundesregierung angestrebten Liberalisierung der Migrations- und Integrationspolitik zur Jahrtausendwende folgten fundamentale Neuerungen. Da die Hauptlast zur Steuerung des Zuwanderungsgeschehens nun mehr oder weniger auf den Schultern der EU lag, rückte die Gestaltung des nationalen Integrationsgeschehens verstärkt in den politischen gleichwie gesellschaftlichen Fokus. Den Beginn dieses Prozesses markierte die migrationspolitische Green Card-Initiative zur Anwerbung ausländischer IT-Fachkräfte. Dies führte zu einem grundlegenden diskursiven Wandel. So wurden Migranten und in Deutschland lebende Menschen mit Migrationshintergrund nicht mehr ausschließlich als Belastung angesehen. Stattdessen erhielten Themen wie der Fachkräftemangel und die Bedeutung einer gezielten Zuwanderung für den Wirtschaftsstandort Deutschland Einzug in gesellschaftliche Debatten. Mit Hilfe der Green Card-Initiative wurde bewusst oder unbewusst ein Wandel des gesellschaftlichen Diskurses angestoßen. Migranten wurden in der Folge auch nicht mehr überwiegend abwertend behandelt. In diesem Zusammenhang muss auch die Einberufung der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ betrachtet werden. Sie wurde letztlich dazu beauftragt, ein öffentlichkeitswirksames Bild davon zu zeichnen, dass die deutsche Regierung die Weichen für eine zukunftsfähige und gesellschaftsverträgliche Migrations- und Integrationspolitik stellt. Unter Rückbezug auf den Vertrauensverlust in den frühen 1990er

Jahren und der wachsenden Bedeutung des Einbezugs von Fachexpertise in den politischen Gestaltungsprozess stellt diese Vorgehensweise gewissermaßen einen Lernprozess und gleichermaßen eine Tendenz der Regierungspraxis zum Modus von *Co-Governance* dar.

Der Trend zur Liberalisierung, Professionalisierung und vorausschauenden Ausrichtung der Migrations- und Integrationspolitik fand aufgrund der Terroranschläge vom 11. September 2001 allerdings unter äußerst ungünstigen Bedingungen statt. Dahingehend waren im gesellschaftlichen Diskurs Bedrohungsassoziationen mit Muslimen omnipräsent. Zumindest temporär war hierbei ähnlich zu den vorherigen Krisenzeiten eine erneute Spirale der Verrohung erkennbar, die fremdenfeindliche Haltungen wieder populärer werden ließ und zu restriktiven politischen Maßnahmen, wie erleichterten Abschiebungen, führte. Möglicherweise kam es aufgrund moderater Zuwanderungszahlen, einer weit weniger eskalierenden politischen Praxis und eines weitgehend sachlich-kontrollierten Sprachgebrauchs sowie aufgrund des sich etablierenden Fachkräftediskurses diesmal allerdings nicht zu den vormals hysterischen, fremdenfeindlichen Denk- und Handlungsmustern in der Gesellschaft. Stattdessen markierte das 2005 verabschiedete Zuwanderungsgesetz einen Meilenstein in der deutschen Politik. Weitere zentrale Bestandteile stellten die seit 2006 regelmäßig stattfindenden Integrationsgipfel und Islamkonferenzen dar. Von Bedeutung war ebenso die Gründung des BAMF als zentrale staatliche Instanz im Bereich Migration, Asyl und Integration. Überdies wurde das bisherige Abstammungsprinzip zum Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft vom Geburtsortprinzip abgelöst. Deutschland war offiziell ein Einwanderungsland. Eine Erkenntnis, die im Jahr 2008 letztlich auch von der großen Mehrheit der Deutschen geteilt wurde.

Allerdings muss ebenso festgehalten werden, dass Vorbehalte gegenüber Nicht-EU-Bürgern und insbesondere Muslimen im Zeitverlauf trotz der vielfältigen Fortschritte im Integrationsbereich tendenziell angestiegen sind. Auch die Einführung der Deutschen Islamkonferenz suggerierte unabhängig von ihrer eigentlichen Intention der interkulturellen Öffnung, dass bei Muslimen besondere Integrationsdefizite vorherrschen würden. Mit der Gründung des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) im Jahr 2008 erfolgte schließlich ein weiterer Schritt zur Einbindung von Expertise in Politik und Gesellschaft. Die aufgeführten Entwicklungen können stellvertretend für den zunehmenden Einbezug nicht-staatlicher Akteure in politische Gestaltungsprozesse zur Lösung gesellschaftlicher Probleme herangezogen werden. Auf Bundesebene war damit der Trend weg von *Hierarchical Governance* hin zu Aushandlungssystemen und *Co-Governance* festzustellen, während auf kommunaler Ebene die Modi *Co-Governance* und *Self-Governance* zunehmend an Bedeutung gewannen.

Letztere wurde im Laufe der „Flüchtlingskrise“ ab 2014 sogar zu einem prägenden Phänomen in den deutschen Kommunen. Dies war einerseits auf die gerade zu Beginn der Krise enorm hohe Hilfsbereitschaft und Willkommenskultur gegenüber den neu eintreffenden Fluchtmigranten zurückzuführen. Andererseits erforderte der hohe Verteilungs- und Unterbringungsdruck in vielen Kommunen ein eigenverantwortliches, innovatives Handeln unter Einbezug vielfältiger Akteure sowie die Etablierung oder Weiterentwicklung des lokalen Integrationsmanagements. Der immense Druck auf die Kommunen resultierte aus dem rasanten Anstieg der Personenzahlen, die aufgrund kriegerischer Auseinandersetzungen vor allem in Syrien und Afghanistan Schutz in Deutschland suchten. Dass Deutschland wieder verstärkt zum Zielland wurde,

war unter anderem darauf zurückzuführen, dass südeuropäische Staaten an den EU-Außengrenzen nicht mehr in der Lage waren, die rapide ansteigenden Asylbewerberzahlen gemäß den Dublin-Verordnungen als Erstaufnahmeland zur registrieren oder deren Unterbringung zu gewährleisten und Fluchtmigranten in der Folge ungehindert in den Norden Europas weiterreisen konnten. Die fehlende Solidarität zwischen den EU-Mitgliedsländern bei Fragen der angemessenen Aufteilung der Fluchtmigranten auf die einzelnen Staaten führte dazu, dass Länder wie Ungarn und Polen nahezu keine Geflüchteten aufnahmen, Deutschland sich nach Öffnung der nationalen Grenzen dagegen zum Hauptaufnahmeland in der EU herausentwickelte. Die einstmalige Pufferzone des Schengen-Raums verlor für Deutschland damit seine Schutzfunktion vor unerwünschter Zuwanderung.

Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ mit seiner frei gestaltbaren Binnenwanderung wurde im Zeitverlauf mehr und mehr mit nationalen Alleingängen und Grenzkontrollen oder gar -schließungen zerstückelt. Gleichzeitig offenbarten sich nicht nur eklatante Defizite bei der Funktions-, Handlungs- und Sanktionsfähigkeit von EU-Institutionen, wie der Gewährleistung eines verbindlichen Verteilungssystems oder der Harmonisierung von Standards im Asylbereich, sondern auch gravierende normative Diskrepanzen, die dem Selbstverständnis der EU als Werteunion und einer solidarischen Staatengemeinschaft entgegenstanden. Letztendlich zeichnete sich diese fehlende Krisensicherheit bereits in früheren verabschiedeten Gesetzen, Richtlinien und Einzelmaßnahmen ab, die allesamt auf die übereinstimmende Notwendigkeit einer ständigen Verbesserung des Schutzes der EU-Außengrenzen sowie deren zunehmende Verlagerung in nordafrikanische Staaten abzielten. Prozesse im Binnenbereich der EU, die beispielsweise eine Etablierung von gemeinsamen Standards bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern anstrebten, konnten aufgrund der Unverbindlichkeit von Übereinkommen nur selten Einigkeit zwischen den Positionen der Ländervertreter herstellen.

Aufgrund des jahrelangen moderaten bis niedrigen Niveaus an Asylbewerberzahlen in Deutschland stießen die existierenden administrativen Strukturen und die bisherigen Unterbringungskapazitäten während der „Flüchtlingskrise“ an ihre Grenzen. Umso mehr waren Bundes- und die jeweiligen Landesregierungen, ebenso wie die Kommunalverwaltungen auf die Unterstützung und das Wohlwollen der Zivilgesellschaft angewiesen. Insbesondere Ehrenamtliche schulterten in den Kommunen die Hauptlast zur Unterstützung von Asylsuchenden, beispielsweise bei Behördengängen oder bei der Arbeits- und Wohnraumvermittlung. Die vergleichsweise große Offenheit in der Anfangszeit der „Flüchtlingskrise“ konnte im weiteren Verlauf allerdings nicht aufrechterhalten werden. *Key events* wie die „Kölner Silvesternacht“ oder der Terroranschlag auf dem Weihnachtsmarkt in Berlin, aber auch das Aufstreben der AfD und der im Jahr 2014 gegründeten PEDIGDA-Bewegung führten zu einer zunehmenden Polarisierung und Verrohung des öffentlichen Diskurses. Die beachtlichen Wahlerfolge der migrations- und asylkritischen AfD veranlassten wiederum andere Parteien des Bundestags dazu, ihre vormals aufnahmefreundliche, optimistische Haltung immer mehr aufzugeben und sich ebenfalls für weitere Restriktionen im Zuwanderungsgeschehen auszusprechen.

Insgesamt sind diese politischen Entwicklungen in einen gesellschaftlichen Kontext einzubetten, welcher tendenziell durch eine ansteigende, offene bis latente Fremdenfeindlichkeit, verstärkte Assimilationsforderungen gegenüber Migranten und ausländischen Mitbürgern sowie

zunehmende rechtsmotivierte Gewalttaten, die im Jahr 2015 mit dem Höhepunkt der Asylbewerberzahlen Spitzenwerte erreichten, gekennzeichnet war. Überdies war die Muslimfeindlichkeit in der Gesellschaft ständig angestiegen. Neben den aufgeführten *key events* hatten dahingehend die sich während der „Flüchtlingskrise“ gegenseitig verstärkenden Wechselwirkungen zwischen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, im Sinne einer einsetzenden Spirale der Verrohung, sicherlich Einfluss auf die gesellschaftliche Haltung gegenüber (Flucht-)Migranten. Gleichwohl wurde eine ähnliche „Asylhysterie“ wie in den frühen 1990er Jahren vermieden. Denn abseits negativer sozialer Phänomene engagierten sich weiterhin viele Ehrenamtliche in zahlreichen Kommunen in der lokalen Integrationsarbeit. Der Großteil der deutschen Gesellschaft sprach sich überdies für die Aufnahme Schutzsuchender als ein humanitäres Gebot aus und plädierte dafür, die Integrationsarbeit entsprechend funktionierend auszurichten. Verschiedene Studienergebnisse bescheinigen der deutschen Gesellschaft ein im Zeitverlauf weiterentwickeltes Verantwortungsbewusstsein und ein vergleichsweise hohes Niveau an Einwanderungsfreundlichkeit.

Nachdem die Balkan-Route, weitere Abkommen mit nordafrikanischen Vertretern zur Eindämmung der Zuwanderung sowie der „Türkei-Deal“ auf EU-Ebene geschlossen wurden, gingen die Zahlen der neu eintreffenden Geflüchteten in der EU und gleichermaßen in Deutschland deutlich zurück. Ähnlich wie bei den Aussiedlern in den 1990er Jahren wurde auch in dieser Phase von der Bundesregierung eine Obergrenze von jährlich maximal 200.000 neu aufgenommenen Asylbewerbern beschlossen. Von Bedeutung war außerdem das im Jahr 2016 in Kraft getretene Integrationsgesetz, welches unter der Maxime des „Förderns und Forderns“ vorsah, dass Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive bei ihrer Integration dann unterstützt werden sollen, wenn diese die hierfür notwendige Bereitschaft durch bestimmte Leistungen nachweisen konnten (z. B. Erreichen eines Mindestsprachniveaus, Vorliegen einer Ausbildung oder Beschäftigung). Geflüchtete mit schlechter Bleibeperspektive erhielten dagegen keinerlei staatliche Privilegien und wurden letztlich rechtlich-formell ausgegrenzt.

5.2. Entwicklungen in Weiden i.d.OPf. zwischen 1945 und 2017

Die Auswirkungen der Vertreibungsprozesse nach Ende des Zweiten Weltkriegs waren auch in der kreisfreien Stadt Weiden i.d.OPf. deutlich erkennbar. Durch die angeordnete Verteilung der Heimatvertriebenen auf vorwiegend ländlich geprägte Räume, zu denen auch Weiden zählte, hatte die Stadt einen enormen Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen. Im Jahr 1952 machten Heimatvertriebene bereits ein Viertel der Stadtbevölkerung aus. Ähnlich zur Bundesebene organisierten sich die Migranten frühzeitig und eigenständig zu eigenen Interessensvertretungen und Organisationen. Neben der Gründung des „Vereins zur Erhaltung alten Kulturgutes des Tachauer Gebietes e. V.“ und des „Heimatkreisvereins Tachau e. V.“ konnte sich ebenso der GB/BHE in Weiden etablieren und beachtliche Wahlerfolge erzielen. Schließlich stellte die Partei mit Dr. Johannes Pietsch im Jahr 1960 sogar den dritten Bürgermeister.

Zwar konnten im Rahmen der Archivforschung keine Daten zu Gastarbeitern erhoben werden, dennoch scheint es mit Blick auf den historisch hohen Migranten- und Bevölkerungsanteil türkischer Personen in Weiden naheliegend anzunehmen, dass ähnlich zur Bundesebene auch im Stadtgebiet Gastarbeiter zur Zeit der Anwerbung in Gemeinschaftsunterkünften provisorisch einquartiert wurden. Das Fehlen von Zeitungsberichten über diese Migrantengruppe könnte überdies darauf verweisen, dass auch in Weiden keine Interessensvertretungen oder Integrationsmaßnahmen vorzufinden waren und vielmehr ein Desinteresse an den ausländischen Arbeitskräften vorlag. Die diskursiven Entwicklungen nach dem Anwerbestopp im Jahr 1973 und den steigenden Asylbewerberzahlen gestalteten sich ebenso vergleichbar. Allerdings kann anhand des Beispiels von Weiden aufgezeigt werden, welche Auswirkungen die Unterbringungspraxis administrativ übergeordneter Verwaltungsinstanzen, in diesem Fall die der Regierung der Oberpfalz, auf kommunaler Ebene nach sich zogen. Die umstrittene Unterbringung von Asylbewerbern im AWO-Mädchenwohnheim bei gleichzeitiger fremdenfeindlicher Grundstimmung in Teilen der Bevölkerung und Politik Weidens vereinfachte die Situation weder für die Migranten noch für die Stadtgesellschaft. Sinnbildlich kann auf die demonstrative Maßnahme auf dem zum AWO-Mädchenwohnheim benachbarten Kindergarten verwiesen werden, an dessen Zäunen ein zusätzlicher Stacheldraht angebracht wurde. Ähnlich zur Bundesebene war die Stadtpolitik nicht darum bemüht, die Gesellschaft für die Anliegen der Schutzsuchenden zu sensibilisieren oder gar etwaige Unterstützungsangebote bereitzustellen. Vielmehr kann von einer wohl oder übel notwendigen temporären Duldung der Asylsuchenden im Stadtgebiet ausgegangen werden, die „von oben“ angeordnet wurde.

Diese Mehr-Ebenen-Struktur veranschaulicht sich außerdem anhand der verordneten Umnutzung des Camp Pitman. Nachdem die Soldaten der US-Army es im Jahr 1989 verlassen haben, musste die Stadt die Unterbringungskapazitäten auf Anordnung der Regierung der Oberpfalz um 600 Personen erhöhen, da zu dieser Zeit mit zahlreichen neuankommenden Aus- und Übersiedlern kalkuliert wurde, welche auch im Bezirk der Oberpfalz unterzubringen waren. Tatsächlich wurden im darauffolgenden Jahr innerhalb von sechs Monaten 50.000 DDR-Übersiedler im Camp Pitman registriert, untergebracht und auf weitere Unterkünfte verteilt. Die teils aufgeheizte fremdenfeindliche Stimmung in Weiden wurde seitens der lokalen Presse keineswegs versachlicht. Ähnlich zum bundesweit auffindbaren Sprachgebrauch und der Schaffung von *images*, die Migranten vorwiegend als Belastung und Bedrohung assoziierten, bediente sich die Presse desselben, teils äußert kritischen bis abwertenden Jargons. In genau dieser Zeit wurde vom Ehepaar Hess der AK Asyl mit dem Ziel gegründet, die im AWO-Mädchenheim untergebrachten Kinder zu betreuen, aber auch um die Weidener Stadtgesellschaft zu sensibilisieren, zu informieren und eine Art Gegenöffentlichkeit zum scheinbar legitim gewordenen Fremdenfeindlichkeitsdiskurs zu schaffen. Diese Initiative traf auf ein mehr oder weniger verfestigtes Leitbild in Weiden, welches (Flucht-) Migranten faktisch als unerwünscht von der Mehrheitsgesellschaft ausgrenzte. Entsprechend vehement fielen teilweise die Reaktionen der Stadtbevölkerung gegen diese damals kaum nachvollziehbare Initiative aus. Dies äußerte sich unter anderem anhand direkter Angriffe auf das Ehepaar Hess und offener Abneigung. Ebenso sei aber auch darauf verwiesen, dass der AK Asyl durchaus zivilgesellschaftliche Unterstützung erhielt und im Laufe der Zeit Mitglieder, Helfer und Fürsprecher hinzugewann, wengleich sich die Stadtpolitik nur sehr langsam öffnete und den Arbeitskreis als Teil des lokalen – wengleich

zur damaligen Zeit sicherlich nur rudimentär vorhandenen – Integrationsmanagements anerkannte bzw. respektierte.

Ob es in Weiden in den 1990er Jahren zu einer ähnlichen „Asylhysterie“ wie auf Bundesebene gekommen ist, kann aus dem vorhandenen Datenmaterial in dieser Arbeit nicht exakt abgeleitet werden. Da jedoch keine Berichte über Anschläge, Übergriffe oder allgemein erwähnenswerte Phänomene im Archiv der Lokalpresse aufzufinden waren, ist davon auszugehen, dass diese Phase in Weiden weitgehend ohne derartige Eskalationen verlief. Die im Folgenden restriktiver gewordene Migrationspolitik der Bundesregierung führte auch in Weiden dazu, dass die Asylbewerberzahlen deutlich zurückgingen. Die vormals notwendigen Aufnahmekapazitäten in den Gemeinschaftsunterkünften konnten damit reduziert werden. Tatsächlich verlagerte sich der kommunalpolitische Fokus gleich der Bundesebene auf integrationsfördernde Ansätze unter Einbezug nichtstaatlicher Akteure. In dieser Phase traten deutliche Governance-typische Muster hinsichtlich eines sich etablierenden Integrationsmanagements hervor. Dies beinhaltete auch einen Wandel in der politischen Kultur und Positionierung sowie der Schaffung und Kommunikation neuer *images* gegenüber ausländischen Mitbürgern und Migranten. Auf Seiten der Stadtverwaltung sind dahingehend die Schaffung der Stelle des Integrationsbeauftragten, das Projekt zum Anlegen eines Integrationsgartens, aber auch die Inanspruchnahme und Durchführung des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ im Stadtteil „Stockerhut“ zu nennen. Zur Umsetzung diesbezüglicher Programmmaßnahmen wurde der zivilgesellschaftliche Verein „Die Initiative“ gegründet.

Unter Rückbezug auf Governance stellen gerade Quartiersmanagements Paradebeispiele für vertikale sowie horizontale Kooperationsformen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren dar, um für bestimmte Probleme gemeinsam Lösungen zu finden. Gleichzeitig wird anhand derartiger Förderprogramme deutlich, dass Politiker auf Bundesebene die Verantwortung zur Problemlösung an Kommunen zwar mehr oder minder weitergeben, dafür aber eine Basis zur Unterstützung bieten. Somit kann hieraus ein zunehmender Prozess weg von hierarchischen top-down Entscheidungen hin zu bottom-up Strategien bzw. von *Hierarchical Governance* zu *Co-* und *Self-Governance* abgeleitet werden. Dies steht auch im Einklang mit den Erkenntnissen, die nicht zuletzt im Rahmen der in dieser Zeit neu eingeführten Integrationsgipfel und Islamkonferenzen gewonnen wurden und letztlich die Bedeutung der lokalen Ebene als Ort der Integration hervorhoben.

Neben den administrativen und politischen Neuausrichtungen in Weiden traten auch seitens der Zivilgesellschaft neue Akteure im lokalen Integrationsmanagement hervor. Zu nennen sind dahingehend das Aktionsbündnis „Weiden ist bunt“, welches sich als Reaktion auf einen geplanten Demonstrationzug Rechtsextremer zusammenschloss, sowie der von „Russlanddeutschen“ gegründete Verein „Neue Zeiten“, der russischsprachige Einwohner Weidens gezielt unterstützen und den Austausch mit der Weidener Stadtbevölkerung fördern sollte. Gerade letztere Vereinsgründung könnte auch in den Kontext der Aussagen von Stadtpolitikern gesetzt werden, die insbesondere bei der zweiten und dritten Generation von Aussiedlern aus der ehemaligen Sowjetunion besondere Integrationsdefizite und einen entsprechenden Handlungsbedarf erkannten und dies auch öffentlich kommunizierten. Die Durchführung des Programms „Soziale Stadt“ in einem Quartier, das sich durch eine historisch besonders hohe Dichte an Menschen mit Migrationshintergrund auszeichnete, und die Vereinsgründung „Neue Zeiten“ waren damit in den

Kontext einer Problemwahrnehmung von Russlanddeutschen zu setzen, was wiederum die Herausbildung von *Governance-images* beeinflusste.

Ab dem Jahr 2010 war nach vormals sinkenden Asylbewerberzahlen auch in Weiden wieder ein Anstieg dieser Personengruppe zu verzeichnen. Die Unterbringungs- und Aufenthaltsbedingungen für die Schutzsuchenden waren insbesondere in Gemeinschaftsunterkünften allerdings unverändert belastend für die einquartierten Menschen. Neben bayernweiten Protesten von Asylbewerbern sahen zwei Schutzsuchende im Weidener Camp Pitman nur mehr den Suizid als letzten Ausweg aus ihrer Situation. Grundsätzlich kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass Asylbewerber seit jeher im Gegensatz zu anderen Migrantengruppen rechtlich-formell am geringsten mit Verfügungsrechten ausgestattet wurden und damit nahezu keinerlei Möglichkeiten zur Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse hatten. Ihre Positionierung in Akteurskonstellationen und allgemein in Governance-Arrangements sowohl in Weiden als auch auf Bundesebene basierte im Kern darauf, dass sie letztlich als *Steuerungsobjekte* behandelt wurden, die in der Summe keine eigenen Präferenzen in Lösungsprozesse einbringen konnten oder sogar sollten. Instrumente der Einflussnahme waren informeller Natur und umfassten in der Regel öffentliche Bekundungen, Appelle, Proteste, Widerstände oder wie in Weiden Suizidversuche.

Abseits derartiger Instrumente kann jedoch auch am Beispiel des bundesweit tätigen Vereins „Somali Plus“ mit Sitz in Weiden ein Ansatz zur Selbstorganisation identifiziert werden, der versuchte Interessen von Migranten (vor allem aus Somalia) zu bedienen, zu bündeln und formell zu institutionalisieren. Ähnlich zur Migrantenorganisation „Neue Zeiten“ zielt der Verein darauf ab, den eigenen Landsleuten und Migranten anderer Nationalitäten beratend zur Seite zu stehen. Er füllt damit wiederum eine Nische aus, die von bestehenden Strukturen, seien sie staatlicher oder nichtstaatlicher Art, bislang nicht bedient wurden. Inwieweit der Verein allerdings relevant für (lokale) Governance-Prozesse war, kann auf Basis der vorhandenen Daten in dieser Arbeit nur schwer eingeschätzt werden. Zumindest im Hinblick darauf, dass „Somali Plus“ als Selbstorganisation von Migranten eher abgeschieden von lokalen Akteurskonstellationen agierte, muss aus Governance-Perspektive zunächst eine eher geringe Relevanz für das (kommunale) Integrationsmanagement abgeleitet werden. Insgesamt gilt es festzuhalten, dass sich im Laufe der Zeit in Weiden zwar durchaus meist ehrenamtlich geprägte Strukturen herausentwickelt haben, die Asylbewerber die gesellschaftliche Teilhabe erleichtern und ihnen eine Stimme verleihen sollten. Allerdings kann auf Basis der in dieser Arbeit vorgenommenen Analyse davon ausgegangen werden, dass der Status eines Steuerungsobjekts damit keineswegs aufgehoben wurde. Asylbewerber waren und sind damit letztlich vom Wohlwollen der (lokalen) Aufnahmegesellschaft abhängig.

Die Reaktion der Weidener Stadtpolitik auf die Suizidversuche der beiden im Camp Pitman untergebrachten Asylbewerber folgte unmittelbar. So wurde ein Betreuungskonzept für die untergebrachten Fluchtmigranten erarbeitet, eine Beratungsstelle in der Gemeinschaftsunterkunft eingerichtet sowie ein Runder Tisch seitens des Oberbürgermeisters einberufen, in dessen Rahmen Praxisexperten aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft in regelmäßigen Treffen gemeinsam Maßnahmen für eine Verbesserung der lokalen Unterstützungsstrukturen für Migranten diskutierten und entwickelten. Teil dieses Gremiums war auch der AK Asyl.

Dieser Schritt verdeutlichte nicht nur, dass der politische Wille zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die in Weiden untergebrachten Asylbewerber vorhanden war. Vielmehr kann unter Einbezug der Governance-Perspektive festgehalten werden, dass der AK Asyl als zivilgesellschaftlicher Akteur nunmehr in den politischen Gestaltungsprozess und das kommunale Integrationsmanagement aktiv eingebunden wurde. Entsprechend kann eine Institutionalisierung der Form von *Co-Governance* zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren identifiziert werden. Die Bedeutung des AK Asyl für das Weidener Integrationsmanagement nahm im Laufe der „Flüchtlingskrise“ noch weiter zu. Zum einen wurde der Arbeitskreis vom Stadtrat beauftragt, in Zusammenarbeit mit anderen Weidener Institutionen die Ankunft und Betreuung der erwarteten, von der Regierung zugewiesenen Asylbewerber zu organisieren. Zum anderen war der AK Asyl federführend bei der Gründung des „Netzwerk Asyl“ im Jahr 2014. Dieses war ein Zusammenschluss ehrenamtlicher Helfer, deren Unterstützung für die untergebrachten Fluchtmigranten möglichst effizient strukturiert und institutionalisiert werden sollte. Eben dieser Aufbau und die Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Helferstrukturen abseits staatlicher oder offiziell bestehender Hilfsangebote verweist auf die Etablierung von *Self-Governance* im Rahmen der „Flüchtlingskrise“. Für die Lösung eines vorhandenen Problems (hier: die Betreuung oder Integration Geflüchteter) waren demnach keine adäquaten (staatlichen) Strukturen vorhanden. Somit galt es, durch innovatives Handeln diese Nische derart zu besetzen, dass das kommunale Integrationsmanagement situationsgerecht justiert und mit neuen Akteurs- und Einflussstrukturen besetzt werden konnte. Die Etablierung des AK Asyl als relevanter Akteur offenbarte sich auch daran, dass dessen Helferzahl bis ins Jahr 2017 auf 70 Personen, die Anzahl betreuter Kinder auf 250 angestiegen waren.

Politik und Administration Weidens war insbesondere während der „Flüchtlingskrise“ weitgehend abhängig von übergeordneten Instanzen im Mehr-Ebenen-System einerseits, und von der Hilfe der lokalen Zivilgesellschaft andererseits. Erstes umfasste das obligatorische Folgeleiten von Verordnungen als kommunale „Soll-Leistung“, wie der Erweiterung der Kapazitäten zur Aufnahme von Fluchtmigranten und deren Betreuung. Das Wohlwollen von Kommunalpolitik und -verwaltung lässt sich dagegen anhand der freiwilligen „Kann-Leistungen“ identifizieren und operationalisieren. Hieraus ergibt sich im Zusammenspiel mit anderen lokalen Akteuren letztlich auch eine spezifische Integrationsphilosophie vor Ort mit der dementsprechenden Ausgestaltung und einer etwaigen Professionalisierung des Integrationsmanagements. Die Stellenschaffung und -besetzung des städtischen Integrationsbeauftragten und der Bildungs Koordinatorin, das Vorhandensein eines Integrationsbeirats, aber auch die Unterstützung beispielsweise des AK Asyl, des „Netzwerk Asyl“ oder der Diakonie Weiden, die mit finanzieller Hilfe im Jahr 2015 einen Ehrenamtskoordinator zur Unterstützung der Freiwilligen in und um Weiden einsetzen konnte, verdeutlichen die integrationsförderliche Haltung. Letztere äußerte sich schließlich unter anderem an der notwendigen, vielfältigen Unterstützung der im Stadtgebiet untergebrachten Asylbewerber seitens der vielen Ehrenamtlichen, oder auch an der Bereitstellung von privatem Wohnraum und der grundsätzlichen Offenheit gegenüber Fluchtmigranten seitens der Weidener Zivilgesellschaft.

Gleich der gesamtdeutschen Entwicklung wurde die Haltung der Weidener gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik der Bundesregierung, aber auch gegenüber den aufzunehmenden Migranten im weiteren Verlauf der „Flüchtlingskrise“ tendenziell kritischer. Dies war ei-

nerseits auf die bis zur Schließung der Balkanroute permanent ansteigenden Zahlen neuankommender Asylbewerber zurückzuführen, die ihren Höhepunkt im Jahr 2015 mit rund 450 im Stadtgebiet untergebrachten Personen erreichten. Andererseits zeugten auch die Wahlerfolge der AfD in Weiden davon, dass migrations- und asylkritische Positionierungen teils auf fruchtbaren Boden trafen und zunehmend prominenter Teil des öffentlichen Diskurses wurden. Gerade das Aufstreben der AfD, Phänomene wie die PEGIDA-Bewegung, aber auch *key events* wie die „Kölner Silvesternacht“ verdeutlichen die Wechselwirkungen im Mehr-Ebenen-System und die lokalen Auswirkungen von Dynamiken auf übergeordneten Ebenen – sei es national, supranational (z. B. Verteilungsproblematik zwischen EU-Staaten) oder international (z. B. Terroranschläge vom 11. September). Diese Wechselwirkungen beeinflussen auf bewusste oder unbewusste Art den gesellschaftlichen Diskurs, formen damit neue *Governance-images* auf allen Ebenen und treten gleichsam mit bestehenden in Konkurrenz. Das Wohlwollen einer (Lokal-)Gesellschaft, das im Kern auch als Art Good Governance-Ausprägung gewertet werden kann, unterliegt demnach permanenten externen Einflussfaktoren und erreicht erst mit einer internen, historisch gewachsenen Institutionalisierung eine gewisse Stabilität. Eben diese Stabilität beruht somit auf der eigenen kommunalen Pfadabhängigkeit, auf der in Abhängigkeit von den politischen, rechtlichen, administrativen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen möglichen Steuerbarkeit zur Lösung eines als relevant erachteten gesellschaftlichen Problems, sowie auf Lernprozessen. Diese genannten Teilaspekte sollen nachfolgend für die Bundesebene sowie für die gewählte Fallstudie in Weiden i.d.OPf. abstrahierend zusammengefasst werden.

5.3. Wandlungsdynamiken und Einflussfaktoren der Integrationspolitik

Der Wandel von einer vormals dominanten staatlichen top-down Steuerung hin zu kooperativen Governance-Arrangements unter Einbezug einer heterogener gewordenen Akteurslandschaft ist nicht nur auf rahmengebende Dynamiken, wie die Europäisierung der Migrationspolitik oder die fortschreitende Globalisierung, welche das Mehr-Ebenen-System zunehmend komplexer werden ließen, zurückzuführen, sondern kann auch als Mosaik aus Lern-, Anpassungs- und Institutionalisierungsprozessen begriffen werden. Zur einfacheren Nachvollziehbarkeit sei an dieser Stelle auf die Ausführungen zu Governability und Lernprozessen in Kapitel II.2.6 sowie auf nachfolgende zusammenfassende Abbildung verwiesen werden.

	1945-1973	1973-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2017
Inter-nationale und supra-nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> Gründung EGKS, EWG Genfer Flüchtlingskonvention 	<ul style="list-style-type: none"> Schengen-Vertrag zw. FR, D, Benelux-Staaten 	<ul style="list-style-type: none"> Dubliner Übereinkommen Schengener DÜ Gründung EU Innereuropäische Grenzöffnung; Stärkung der EU-Außengrenzen 	<ul style="list-style-type: none"> EU-Mitgliedstaaten verstärkt in Pflicht zur Harmonisierung nationaler Standards auf EU-Niveau Standards für Aufenthaltsstatus und Aufnahmeverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeinsames Europäisches Asylsystem GEAS Verlagerung Außengrenzen Türkei-Deal Dublin-System scheitert
Deutschland/nationale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> Kontrollrat der Alliierten Teilung Deutschlands „Deutsche Flüchtlingsfrage“ GB/BHE Anwerbeabkommen 	<ul style="list-style-type: none"> Anwerbestopp Familiennachzug Gastarbeiter Rückkehrförderung Fall Berliner Mauer 	<ul style="list-style-type: none"> Asylkompromiss; Art. 16a GG Schengen-Raum als Pufferzone Obergrenze 200.000 Aussiedler jährlich Manifest der 60 Soziale Stadt 	<ul style="list-style-type: none"> Green-Card Staatsangehörigkeitsgesetz Zuwanderungsgesetz Neue Zeiten e.V. Deutschland offiziell Einwanderungsland Integrationsgipfel, DIK 	<ul style="list-style-type: none"> Deutschland öffnet Grenzen 2014/2015 Höhepunkt der „Flüchtlingskrise“ Integrationsgesetz AfD, PEGIDA „Wir schaffen das“
Weiden/kommunale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> Heimatvertriebene machen 25% der Stadtbevölkerung aus Flüchtlingskommissare Patenschaft Tachau GB/BHE 	<ul style="list-style-type: none"> Gründung AK Asyl Camp Pitman wird offizielle Aufnahme-stelle der Regierung der Oberpfalz 	<ul style="list-style-type: none"> Camp Pitman wird Aufnahme-stelle für 50.000 DDR-Übersiedler (innerhalb sechs Monaten) 	<ul style="list-style-type: none"> Integrationsbeauftragter Weiden ist bunt Neue Zeiten e.V. Integrationsgarten Soziale Stadt, Die Initiative e.V. 	<ul style="list-style-type: none"> Runder Tisch Netzwerk Asyl Koordinator Asyl-Ehrenamt Bildungskoordination Somali Plus Pro Ausbildung Voice of Refugees Integrationsbeirat
Steuerung					Governance

Abbildung 29: Entwicklungen von Steuerung zu Governance von Integration zwischen 1945 und 2017 innerhalb des Mehr-Ebenen-Systems

Grundsätzlich können zwei zentrale Entwicklungsrichtungen identifiziert werden, welche bedeutenden Einfluss auf Veränderungs- und Institutionalisierungsprozesse in der nationalen gleichwie kommunalen Gestaltung von Integration hatten. Zum einen betrifft dies den Wandel vom „starken, zentralen Staat“ hin zu dessen Einbettung in internationale und supranationale Strukturen und Aushandlungssysteme bei gleichzeitiger Kooperation mit hierarchisch untergeordneten Instanzen. Zum anderen schließt dies die Etablierung und den Wandel von Leitbildern, Visionen und dem gesellschaftlichen Selbstverständnis an sich ein.

Bezüglich ersterem Aspekt kann festgehalten werden, dass seit Gründung der EGKS insbesondere nationale Kompetenzen im Bereich der Migrationspolitik sukzessive in den Verantwortungsbereich der europäischen Staatengemeinschaft übertragen wurden. Deren Einfluss hat sich mit der Gründung der Europäischen Union und ihrer wachsenden Zahl an Mitgliedsländern, den etablierenden EU-Institutionen wie dem Europäischen Gerichtshof, aber auch im Hinblick auf eine gemeinsame Strategie bei Fragen der Sicherheit und Zuwanderungsbeschränkungen permanent vergrößert. Während die Freizügigkeit der EU-Bürger innerhalb der EU bestmöglich zu gewährleisten war, sollten die EU-Außengrenzen auf vielfältige Weise gegen unerwünschte Zuwanderung geschützt werden. Deutschland war damit Teil einer Interessensgemeinschaft und nutzte sowohl den Schengen-Raum als auch die räumliche Ausdehnung der EU-Außengrenzen bis in das Territorium nordafrikanischer Transitstaaten, um unerwünschte Einwanderung bereits weit vor den deutschen Grenzen abwehren zu können, ohne dabei direkt in der Verantwortung zu stehen. So wurde diese zwar auf EU-Ebene übertragen, jedoch folgte hieraus auch ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis, in dessen Rahmen Deutschland nicht nur den übergeordneten europäischen Institutionen, Richtlinien und Regeln, sondern ebenso der kaum kontrollierbaren Solidarität anderer Mitgliedsstaaten unterstand. Offensichtliche Konsequenzen

ergaben sich hieraus während der „Flüchtlingskrise“. Gleichzeitig konnten Reaktionen und Lösungsmaßnahmen auf Herausforderungen in der Migrationspolitik nicht mehr auf einzelstaatlichem Weg gefunden werden. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des deutschen Staates bei Migrationsfragen im Zeitverlauf abgenommen haben. Die Integrationspolitik wurde von der supranationalen Ebene dagegen kaum ernsthaft tangiert. Ihre tatsächliche Ausgestaltung oblag trotz europäischen Richtlinien und Harmonisierungsbemühungen nahezu unverändert den einzelnen Mitgliedsländern.

Mit Blick auf den oben genannten zweiten Aspekt der Leitbilder kann festgehalten werden, dass in Deutschland bis zur Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes, dem offiziellen Eingeständnis ein Zuwanderungsland zu sein und der damit einhergehenden erstmaligen Verankerung von Integration in das staatliche Aufgabenspektrum abseits einzelner kurzer Phasen, in denen integrationsfördernde Konzepte ohne Einbettung in eine übergeordnete Strategie erarbeitet wurden, schlicht keine wirkliche Integrationspolitik existierte. Da Einwanderung und Migranten nicht als Teil Deutschlands betrachtet wurden, orientierte sich die Migrationspolitik letztlich an ökonomischen Interessen, wie es insbesondere bei den Gastarbeitern der Fall war. Deren Bezeichnung „Gastarbeiter“ kann sinnbildlich für die damalige Einstellung herangezogen werden. Der Aufenthalt von Migranten wurde stets als zweckgebunden und temporär verstanden. Entsprechend abwehrend gestalteten sich politische Maßnahmen und allgemein der gesellschaftliche Diskurs, sobald der Aufenthalt seinen wirtschaftlichen Nutzen und damit seine Berechtigung verlor. In diesem Rahmen erklärt sich auch weitgehend die frühere Abneigung gegenüber Asylbewerbern, die von Grund auf keinen ökonomischen Mehrwert liefern konnten.

Diese übergeordnete politische und gesellschaftliche Einstellung zeigte sich konkret am Beispiel der Stadt Weiden. Hier sei auf die Unterbringung von Asylbewerbern im AWO-Mädchenwohnheim in den 1980er Jahren verwiesen, welchen auf deutliche Art und Weise ihre Abneigung seitens Gesellschaft und Kommunalpolitik vermittelt wurde. Dass sich Diskurs, Instrumente, Leitbilder, Akteure und Maßnahmen in Weiden vor allem seit der Jahrtausendwende stark gewandelt haben, muss unter Rückbezug auf Abbildung 29 mit den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in ganz Deutschland in Zusammenhang gebracht werden. Dies umfasst die grundsätzlich dominanter werdende Entwicklung von Steuerung hin zu Governance (*Deutero Learning, Meta/ Third-Order Governance*), gleichwie die Etablierung eines neuen Leitbilds, welches Deutschland als Zuwanderungsland klassifizierte und damit einhergehend den zentralen Meilenstein zum nachfolgenden Prozess der Institutionalisierung und Professionalisierung nationaler sowie kommunaler Integrationspolitik darstellte. Dieser Wandlungsbaukasten kann daher durchaus als revolutionär eingestuft werden und ist auf zweiter Governance-Ebene (*Second-Order Governance*) im Bereich des *Double Loop Learning* zu verorten. *First-Order Governance* beinhaltet in dieser Arbeit die Fallstudie Weiden als lokale Ebene. Hier werden unter Rahmenbedingungen der Mehr-Ebenen-Struktur Maßnahmen zur Lösung relevanter Probleme entwickelt, erprobt und gegebenenfalls institutionalisiert.

Als Paradebeispiel – auch für die Entwicklung von Steuerung zu Governance auf kommunaler Ebene – kann der AK Asyl herangezogen werden. Während er in den 1980er abseits staatlicher bzw. etablierter Strukturen und entgegen des gesellschaftlichen Mainstreams in der Integrationsarbeit aktiv war und damit eine Nische besetzte, wurde er vor allem nach der Jahrtausend-

wende verstärkt als Experte in kommunalpolitische Entscheidungsprozesse einbezogen. Während der „Flüchtlingskrise“ konnte mit der Gründung des „Netzwerk Asyl“ ein ähnliches Phänomen der innovativen Nischenbesetzung und ihrer Institutionalisierung mittels der Gründung einer Organisation identifiziert werden. Im Gegensatz zu den 1980er Jahren, als der AK Asyl mehr oder weniger auf sich alleine gestellt war, unterstützte nunmehr eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure als ehrenamtliche Helfer, die Diakonie Weiden, der AK Asyl sowie die Kommunalpolitik. Anhand dieses Prozesses der Erweiterung und Heterogenisierung der Akteurslandschaft, der verbesserten Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und der grundlegenden gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz eines kommunalen Integrationsmanagements verdeutlicht sich die Relevanz von (integrationsfördernden) Leitbildern und Visionen sowie deren Wechselwirkungen im Mehr-Ebenen-System. Um gesellschaftliche Probleme auf lokaler Ebene (*First-Order Governance*) nachhaltig und erfolgreich bewältigen zu können, bedarf es auf der Ebene der *Second-Order Governance* damit geeigneter *images*, Normen und Strukturen, welche einen förderlichen Rahmen für lokale Lösungsansätze bieten. Die direkten Auswirkungen und ebenenübergreifenden Verknüpfungen konnten in dieser Arbeit umfassend dargelegt werden.

5.4. Reflexion und Fazit

Die Erarbeitung und erste Anwendung des wissenschaftlichen Tools erfolgte hauptsächlich mit Hilfe von Sekundärdaten. Dies war zum einem dem Umstand geschuldet, dass ein relativ großer Untersuchungszeitraum mit einem überdies äußerst komplexen und breiten Untersuchungsgegenstand gewählt wurde, zum anderen nicht der Prozess der Problemlösung, sondern dessen Ergebnisse im Fokus standen und dahingehend Sekundärdaten eine solide Basis darstellen. Zumindest ist dies im Hinblick auf die wissenschaftliche Literaturarbeit zur Darstellung der politischen, rechtlichen, administrativen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Fall. Dahingehend stand ein breites Spektrum an Quellen zur Verfügung, um zentrale Meilensteine und grundsätzliche Entwicklungen in den einzelnen Zeitphasen abbilden zu können. Mit Blick auf die Fallstudie in Weiden i.d.OPf. muss dies kritischer beleuchtet werden. Datengrundlage war hierbei insbesondere das Archiv der Lokalzeitung „Der neue Tag“, wengleich zusätzliche Informationen mittels informeller Gespräche, Leitfadeninterviews und im Rahmen von Veranstaltungen des INTERREG-Projekts hinzugewonnen wurden. Auf diese Weise sollten einzelne Erkenntnisse aus der Archivarbeit nochmals bestätigt, überprüft und gegebenenfalls mit neuen Informationen ergänzt werden. Da diese Daten jedoch vorwiegend im Rahmen des INTERREG-Projekts generiert wurden, konnte mit deren Hilfe hauptsächlich die Zeit der „Flüchtlingskrise“ abgedeckt werden. Gerade bei früheren Zeitphasen, wie die Phase nach dem Zweiten Weltkrieg oder die Anwerbung der Gastarbeiter, konnte das vergleichsweise spärliche Datenmaterial aus der Archivforschung nicht durch zusätzliche Informationen ergänzt werden. Entsprechend war es teils schwierig, die Situation in Weiden unter Einbezug der in dieser Arbeit entwickelten Kategorien zu analysieren. Insbesondere Informationen über die Zeit der Gastarbeiter fehlten für Weiden nahezu vollständig.

Daneben gilt es ebenso kritisch zu reflektieren, dass die Archivarbeit letztlich auf der Pressearbeit basierte. Dies ist deswegen von Belang, da davon ausgegangen werden kann, dass vor allem diejenigen Geschichten, Sachverhalte und Interviews veröffentlicht wurden, die als berichtenswert, interessant, relevant und gewissermaßen als „erzählenswert“ erachtet wurden. „Unspektakuläre“, für diese Forschungsarbeit aber möglicherweise dennoch relevante Aspekte und Hintergründe könnten daher entfallen sein. Ebenso muss stets die Subjektivität des jeweiligen Journalisten berücksichtigt werden. Dies verdeutlichte sich insbesondere im Vergleich von Quantität und Qualität der Berichterstattung zwischen frühen und späten Zeitphasen. So wurden in ersteren bis in die 1990er Jahre vor allem Probleme im Rahmen der Zuwanderung und Aufnahme von Asylbewerbern thematisiert. Gleichfalls konnte eine reservierterer bis abwertenderer – zumindest aber Vorbehalte suggerierender – Sprachgebrauch identifiziert werden. In den Berichten nach der Jahrtausendwende und besonders zur Zeit der „Flüchtlingskrise“ rücken dagegen positive Aspekte von Migration, Integrationserfolge und allgemeine Entwicklungen im kommunalen Integrationsmanagement in den Fokus. Überdies sind aus dem Schreibstil eine migrationsfreundliche Haltung und die Betonung humanitärer Prinzipien bei der Aufnahme von Asylbewerbern zu erkennen. Sowohl migrationskritische Berichte als auch solche, die nahezu ausschließlich erfolgreiche Integrationsprozesse thematisierten, müssen in dieser Arbeit damit in den jeweiligen gesellschaftlichen Kontext gesetzt und entsprechend reflektiert verwendet werden. In der Gesamtschau ist die Vorgehensweise zur Datenerhebung dem Anspruch und Ziel dieser Arbeit dienlich. Im Zentrum steht die Erarbeitung eines wissenschaftlichen Tools und dessen erste Erprobung.

Hinsichtlich der inhaltlichen Erkenntnisse möchte ich unter Rückbezug auf die übergeordnete Fragestellung zu Steuerung und Governance von Integration die These aufstellen, dass es nie eine klassische staatliche Steuerung von Integration gegeben hat. Die Tatsache, dass Integration erst mit dem Zuwanderungsgesetz im Jahr 2005 als staatliche Aufgabe deklariert und auch aus theoretischer Perspektive zu dieser Zeit Steuerung zunehmend von Governance und dem kooperativen Staat abgelöst wurde, untermauert dies. Auch die vermeintliche Integration der Heimatvertriebenen muss zunächst im Kontext der Befehlsgewalt des Kontrollrats der Alliierten sowie der Teilung Deutschlands in die Besatzungszonen von Alliierten und der Sowjetunion betrachtet werden. Nicht nur, dass sich aus den unterschiedlichen Philosophien und Vorgaben der Besatzungsmächte höchst unterschiedliche Voraussetzungen im Hinblick auf den Umgang mit Migranten ergaben. Vielmehr verdeutlichte doch gerade die in der frühen Nachkriegszeit angeordnete Aufnahme-, Verteilungs- und Unterbringungspraxis, dass von souveräner staatlicher Steuerung kaum die Rede sein kann. Gleichwohl stellte dieses Vorgehen der Umverteilung von Eigentum zwischen Aufnahmegesellschaft und Heimatvertriebenen und der Ausstattung der Migranten mit allen Rechten und Pflichten, die sich aus der deutschen Staatsbürgerschaft ergaben, ein beispielloses, jedoch durchaus effektives Instrument zur gewünschten Integration dar. Zumindest aus pragmatischer Perspektive ist hierbei ein gewisser Steuerungsoptimismus festzustellen. Die tatsächliche gesellschaftliche Eingliederung verlief dagegen alles andere als planbar und harmonisch. Dem Grundgedanken der Effektivität stehen demnach die zäh verlaufenden Anpassungs- und gegebenenfalls Öffnungsprozesse der Aufnahmegesellschaft gegenüber.

Zwischen eben diesen beiden Polen ist auch die Frage nach dem Vorhandensein von Good Governance im Sinne eines Idealzustands zeitgemäßer Steuerung zu verorten. Bei einer strengen Auslegung der Definition und den Anforderungen von Good Governance muss festgehalten werden, dass dieser Idealzustand weder auf EU-Ebene noch in Deutschland oder in Weiden vorhanden war. Da bundesweit gültige Gesetze und Richtlinien allerdings den Rahmen für die lokale Integrationsarbeit in Kommunen festsetzen und diese damit weitgehend abhängig von übergeordneten politisch-administrativen Ebenen sind, muss das Verständnis von Good Governance relativiert werden. Bei der Betrachtung der entstandenen Strukturen in Weiden, der Professionalisierung der Integrationsarbeit, der Besetzung von Nischen durch zivilgesellschaftliche Akteure, der Intensivierung und Institutionalisierung der Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie im Hinblick auf eine Etablierung integrationsförderlicher Leitbilder kann gerade im Vergleich zu den 1980er Jahren, als der AK Asyl weitgehend als einziger Akteur in der lokalen Integrationsarbeit aktiv war, durchaus von einer Entwicklung zu Good Governance-Verhältnissen gesprochen werden. Das Niveau von Good Governance könnte in Kommunen daher auch anhand der Kann-Leistungen im Bereich von Integration gemessen werden.

Am geringsten scheint Good Governance dagegen auf EU-Ebene ausgeprägt zu sein. Zwar stand diese in der Arbeit nicht im Zentrum der Untersuchung, dennoch zeugt zum einen die hohe Krisenanfälligkeit bei gleichzeitig geringer Handlungsfähigkeit, zum anderen die teils zu den eigenen Werten in Konflikt stehenden Maßnahmen zur Begrenzung unerwünschter Zuwanderung von diesem Umstand. Bereits die Unterscheidung nach der Erwünschtheit von Migranten und folglich deren (II-)Legalisierung widerspricht den hochnormativen Anforderungen von Good Governance. Gleichzeitig scheint ein allgemeiner Konsens zwischen den Mitgliedsstaaten abseits der Übereinkunft zum Schutz der Außengrenzen und zu Verbesserungen für EU-Bürger nur schwer erreichbar. Dies begründet teilweise auch, dass die EU lediglich im Bereich der Migration, nicht aber bei der Ausgestaltung der Integrationspolitik steuernd eingreift. Rahmenbedingungen für Nationalstaaten ergeben sich daher vorwiegend aus dem funktionierenden Zuwanderungssystem der EU, welches gerade für Staaten wie Deutschland den Zuwanderungsdruck reduzieren sollte.

Es muss jedoch auch darauf verwiesen werden, dass sich die grobe Unterscheidung von Migranten zwischen privilegierten EU-Bürgern und mehr oder weniger erwünschten Drittstaatenangehörigen auch auf die normative Orientierung auf der nachfolgenden Ebene der Mitgliedsstaaten auswirkt. Zumindest für Deutschland kann dieses Phänomen anhand dieser Untersuchung im Hinblick auf die formelle Gesetzgebung oder die gesellschaftliche Wahrnehmung bestätigt werden. Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts, das Zuwanderungs- und Integrationsgesetz, die Anerkennung, ein Einwanderungsland zu sein, und die staatliche Verankerung der Aufgabe der Integration waren tiefgreifende Neuerungen, die strukturell und symbolisch am ehesten den Prinzipien von Good Governance entsprechen. Gerade das Loslösen vom „ius sanguinis“-Prinzip ermöglichte auch Migranten bzw. Menschen mit Migrationshintergrund zumindest rechtlich-formell dieselben Privilegien wie die Mehrheitsgesellschaft zu erlangen.

Auch neue Formen des Einbezugs von Minderheiten in den politischen Gestaltungsprozess, beispielsweise im Rahmen der Nationalen Integrationsgipfel oder den Deutschen Islamkonferenzen, sprechen für eine Weiterentwicklung nach Good Governance-Maßstäben, wenngleich

symbolpolitische Gesichtspunkte derartiger Maßnahmen überwiegen und verbindliche Zugeständnisse bislang weitgehend ausblieben. Ebenso müssen Machtinteressen politischer Akteure, gerade zu Wahlkampfzeiten, mitberücksichtigt werden. Dies hat sich in allen analysierten Zeitphasen auf teils populistische, meist kritische Positionierungen bei Fragen zu Migration und Integration ausgewirkt. Dieser Mangel an Stabilität von Haltungen bei gleichzeitig hoher Sensitivität beispielsweise für Meinungsumfragen widerspricht allerdings dem Good Governance-Gedanken, welcher auf eine nachhaltige und gleichberechtigte Einbindung *aller* für den Problemlösungsprozess relevanten Akteure abzielt und Ausgrenzungstendenzen eben nicht fördern soll. Durch ihre Behandlung als Steuerungsobjekte sind vor allem aber Asylbewerber unverändert von genau diesem Phänomen betroffen. Die Prinzipien von Good Governance wurden daher seit jeher für diese Zielgruppe nahezu vollständig außer Acht gelassen. Dieser Umstand kann auch mit dem steigenden ehrenamtlichen Engagement kaum wettgemacht werden. Der Status des Steuerungsobjekts änderte sich in der Realität bislang kaum.

In der Gesamtbetrachtung kann festgehalten werden, dass Integration in globale Strukturen eingebettet ist, welche lokales Handeln formell als auch informell, bewusst als auch nicht-intendiert, maßgeblich beeinflussen. Gleichzeitig haben sich im Laufe der Zeit verstärkt bottom-up Prozesse und innovative Vorstöße herausentwickelt. Der moderne, kooperierende Staat in Deutschland agiert somit bei der Bewältigung von Integrationsaufgaben zwischen internationalen gleichwie supranationalen Regelungen und Aushandlungssystemen einerseits, und Interessen sowie Bedürfnissen von Ländern und ihren Kommunen andererseits. Dass dieser Interessensausgleich unter Beibehaltung einer Gesamtstrategie ein äußerst komplexes und schwieriges Unterfangen darstellt, ist unbestreitbar. Wenn Good Governance allerdings als normative Blaupause und Idealbild von modernem staatlichen Steuern herangezogen wird, dann muss die enorme Bedeutung von Leitbildern betont werden, welche wiederum in spezifische Instrumente, Maßnahmen und letztlich Diskurse münden. Damit Integration also erfolgreich gestaltet werden kann, bedarf es einer förderlichen Vision, die von der supranationalen bis kommunalen Ebene reicht und zwischen diesen im Einklang steht.

5.5. Desiderata

Nutzen und Relevanz des erarbeiteten wissenschaftlichen Tools hängen von dessen Anwendung, Evaluation und Aktualisierung zusammen. Hierzu braucht es weiterer Fallstudien, die zunächst in Kommunen in Bayern durchgeführt werden sollten, um eine gewisse Vergleichbarkeit und Kontextualisierung mit dem in dieser Arbeit gewählten Untersuchungsgebiet, Weiden i.d.OPf., gewährleisten zu können. Für weitere Fallstudien empfiehlt es sich, genauere Untersuchungen gegebenenfalls nur für eine der fünf Zeitphasen oder im Hinblick auf einzelne Analyse Kriterien, wie Macht und Einflussnahme oder der Governance-*images*, durchzuführen. Dies könnte mit Blick auf die frühen Nachkriegsjahre ebenso nochmals für Weiden erfolgen. Überdies scheint es sinnvoll, bei Bedarf weitere Schlüsselprozesse und -aspekte auf nationaler und/oder supranationaler Ebene zu ergänzen (z. B. Gesetze, Akteure, informelle Instrumente). Da der Untersuchungszeitraum mit dem Jahr 2017 endet, ist eine Fortschreibung des Tools anzustreben. Außerdem könnten Fallstudien nach bestimmten Teilaspekten mit existierenden

Untersuchungen in Bezug gesetzt werden, um Entwicklungen vergleichbar zu machen, abstrakte Aussagen allgemeingültiger zu formulieren und insgesamt einen Beitrag zur Grundlagenforschung zu leisten. Für die mit dem Tool angestrebte Systematisierung von Wissen wären darüber hinaus Untersuchungen von Interesse, die beispielsweise die Bedeutung von Pfadabhängigkeiten oder auch deren Wandel für die lokale Integrationspolitik bzw. das kommunale Integrationsmanagement beinhalten oder die Resilienz von Kommunen, bestenfalls im Vergleich zu anderen Fallbeispielen, analysieren. Ebenso könnte unter Einbezug der in dieser Arbeit umfangreich dargelegten Rahmenbedingungen auf nationaler und supranationaler Ebene erforscht werden, inwieweit übergeordnete Ebenen tatsächlich die Ausgestaltung der Integrationspolitik auf lokaler Ebene beeinflussen oder ob kommunale Leitbilder dominanter sein können als diejenigen auf Bundesebene, ob sich hieraus entsprechend unterschiedliche lokale Strategien, Maßnahmen und Akteursarrangements ergeben und inwieweit dies Integrationsprozesse fördert oder hemmt. Als weiteres Forschungspotential kann der Aspekt von Macht und Einflussnahme identifiziert werden. Zwar sind diese als Kategorien erstmals für den Bereich von Integration konzipiert und herangezogen worden. Jedoch scheint es gerade hinsichtlich künftigen, detaillierteren Fallstudien ratsam, genauer zu analysieren, wie Machtverhältnisse auf kommunaler Ebene verteilt sind und inwiefern diese tatsächlich einen Einfluss auf das Integrationsmanagement haben. Ziel ist es, Wissen auf lange Sicht zu systematisieren und fundiert ableiten zu können, welche Auswirkungen politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen auf die kommunale Integrationsarbeit haben. Hieraus könnten neue Theorien oder Modelle entwickelt und die (deutschsprachige) Grundlagenforschung im Bereich Integration erweitert werden. Diese Forschungsarbeit hebt sich von der bereits existierenden, umfassenden Literatur letztlich dahingehend ab, als dass die äußerst komplexen Zusammenhänge und Entwicklungen im Bereich Migration und Integration erstmals mittels geeigneter, theoretisch fundierter Analysekategorien zerlegt, strukturiert und für weitere Fallstudien gewissermaßen standardisiert aufbereitet wurden.

Zusammenfassung

Debatten und Grundsatzfragen in den Themenkomplexen Migration, Asyl und Integration durchlaufen in Abhängigkeit ihrer gesellschaftlichen und politischen Relevanz auch im wissenschaftlichen Diskurs permanent konjunkturelle Phasen. Untersuchungen in der deutschsprachigen Migrations-, Integrations- und Fluchtforschung orientieren sich vorwiegend an tagespolitischen Themen. Die Vielzahl an durchgeführten Fallstudien hat schließlich dazu geführt, dass so generierte Erkenntnisse meist kontextlos veröffentlicht werden und kaum einen ersichtlichen Mehrwert für die Grundlagenforschung generieren. Die vielfältigen Möglichkeiten und Lösungsansätze im kommunalen Integrationsmanagement abseits der kaum mehr überschaubaren Fallstudienzahlen und Best Practice Beispiele sind bislang nur unzureichend systematisch aufgearbeitet worden. Eine umfassende Betrachtung von Steuerungsstrukturen in der lokalen Integrationspraxis unter Einbezug hierfür maßgeblich relevanter Akteurskonstellationen ist weitgehend ausgeblieben. Aus den bisherigen Publikationen lassen sich zwar zahlreiche, als integrationsförderlich deklarierte Ansätze ableiten, unter Einbezug des lokalen Kontextes sowie den Wechselwirkungen im politisch-administrativen Mehr-Ebenen-System bedarf es allerdings einer umfassenderen Analyse um darzulegen, inwiefern sich kommunale Gestaltungsmöglichkeiten auf Integrationsprozesse im Zeitverlauf überhaupt herausentwickeln können. Diese Komplexität kann nicht durch einzelne, hochspezifische Untersuchungen erklärt werden. Kommunale Prozesse müssen vielmehr innerhalb eines dynamischen politischen, administrativen, rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmens sowie unter Einbezug ökonomischer, sozialer als auch migrationshistorischer Aspekte kontextualisiert werden.

In dieser Dissertation werden komplexe Zusammenhänge und Wandlungsdynamiken von Steuerung und Governance von Integration in Deutschland historisch rekonstruiert. Dabei werden bestehende Forschungsdesiderata berücksichtigt. Dies betrifft unter anderem das aktuell defizitäre Verständnis im Hinblick auf Wechselwirkungen und Interaktionen zwischen verschiedenen politischen Ebenen sowie auf hieraus folgende mögliche Auswirkungen. Überdies werden die in der Literatur vielfach kritisierte normative Prägung der Integrationsforschung und die oftmals implizierte Annahme, dass Zuwanderer sich den Werten und Regeln der Aufnahmegesellschaft zu unterwerfen hätten, mit Hilfe des heuristischen Governance-Ansatzes umgangen. Die übergeordnete Fragestellung lautet:

Inwieweit haben sich Steuerung und Governance von Integration seit Ende des Zweiten Weltkriegs verändert?

Um diese Frage zu beantworten, die aufgeführten wissenschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen, Forschungsdesiderata zu realisieren und die deutschsprachige Grundlagenforschung im Bereich Integration langfristig weiterzuentwickeln, bedarf es der Gewährleistung einer einfachen, verständlichen, strukturierten, übertragbaren und intuitiv anwendbaren Systematisierung von Wissen. Diese Anforderungen führen zunächst zur bildhaften Vorstellung einer Blaupause bzw. eines Baukastens, die bzw. der für verschiedenste Untersuchungen zu Hilfe genommen werden kann und gleichzeitig auf einer fundierten theoretisch-konzeptionellen Basis aufbaut: ein *wissenschaftliches Tool*. In dieser Dissertation wird jedoch nicht die Entwicklung eines konkreten Werkzeugs oder eines Computer-Programms angestrebt, in welchem umfangreiches, vielfältiges Datenmaterial eingegeben wird, um hieraus vollautomatisch eine

Reihe an Beiträgen oder Vorschlägen zur Kontextualisierung oder zur Einbettung von Erkenntnissen in aktuelle Debatten zur Grundlagenforschung zu generieren. Ziel ist vielmehr die Erarbeitung eines Instruments, mit welchem beispielsweise Fallstudien in spezifischen Zeitabschnitten kontextualisiert und Forschungsergebnisse gezielt mit denen anderer wissenschaftlicher Untersuchungen verglichen werden können. Dies bietet Potenziale, um möglicherweise bisher unerkannte Zusammenhänge und Wechselwirkungen im Rahmen des kommunalen Integrationsmanagements zu verstehen – was mit den üblichen Best-Practice Beispielen kaum realisierbar scheint.

Das hierzu notwendige Tool könnte auf lange Sicht einen bedeutenden Beitrag zur deutschsprachigen Grundlagenforschung leisten. Es ist zunächst als Konzept zur Systematisierung von Wissen zu begreifen, das in dieser Dissertation erstmals anhand des konkreten Fallbeispiels der Stadt Weiden i.d.OPf. Anwendung findet. Diese erste Anwendung zielt wiederum darauf ab, den Zweck und die Funktionsweise des Tools zu reflektieren und gegebenenfalls erste Verbesserungs- und Weiterentwicklungspotenziale abzuleiten.

Mit Hilfe des Governance-Ansatzes wird der Fokus in dieser Dissertation weg von thematisch und zeitlich isolierten Teilbereichen, wie der Situation von Migranten und ethnischen Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt, auf eine umfassendere, komplexere Perspektive des Integrationsgeschehens innerhalb eines Mehr-Ebenen-Systems gelenkt. Es werden politische, administrative, rechtliche, aber auch gesellschaftliche Rahmenfaktoren und Wandlungsprozesse auf supranationaler, nationaler und kommunaler Ebene im Zeitraum von 1945 bis 2017 identifiziert und deren Auswirkungen auf die lokale Integrationsarbeit analysiert, interpretiert und abschließend abstrahiert. Diese Vorgehensweise ermöglicht zum einen die anfangs aufgeführte, als notwendig erachtete Kontextualisierung fallspezifischer Erkenntnisse, zum anderen eine kontinuierliche Systematisierung von Wissen durch die Anwendung des wissenschaftlichen Tools auf weitere Untersuchungsgebiete. Dadurch soll auf lange Sicht ein elementarer Beitrag zur Grundlagenforschung im Themenkomplex Integration geleistet werden.

Summary

Debates and fundamental questions in the fields of migration, asylum and integration go also in the scientific discourse through permanent phases depending on their social and political relevance. Investigations in german-speaking migration, integration and flight research are mainly based on current political issues. The large number of existing case studies has ultimately resulted in research outcomes being published without context. In consequence they are barely generating any apparent value for basic research. Apart from the existing huge amount of case studies and best practice examples the diverse possibilities and approaches in the municipal integration management have so far only been insufficiently systematically processed. A comprehensive examination of regulation structures in local integration practice, including the relevant actor constellations, has largely failed to materialize. Numerous approaches that have been declared as promoting integration can be derived from previous publications, taking into account the local context and the interactions in the political-administrative multi-level system. However, a more comprehensive analysis is required in order to demonstrate the extent to which municipal options affect integration processes in being able to develop. This complexity cannot be explained by highly specific studies. Rather, municipal processes have to be contextualized within a dynamic political, administrative, legal and social framework and also taking into account economic, social and migration-historical aspects.

In this thesis, complex relationships and dynamics in the regulation and governance of integration in Germany are historically reconstructed. Existing research desiderata are also taken into account. This concerns the current deficient understanding of interplays and interactions between different political levels as well as the possible effects that may result from these. Furthermore, the normative character of integration research, which has often been criticized in the literature, and the often implied assumption that immigrants have to submit to the values and rules of the host society, are circumvented with the help of the heuristic governance approach. The overriding research question is:

To what extent have the regulation and governance of integration changed since the end of the Second World War?

In order to answer this question, to cope with the listed scientific challenges, to realize research desiderata and to further develop the german-speaking basic research in the field of integration in long term view, it is necessary to guarantee a simple, understandable, structured, transferable and intuitively applicable systematization of knowledge. These requirements first lead to the pictorial presentation of a blueprint or a construction kit, which can be used as an aid for a wide variety of investigations and at the same time builds on a theoretical-conceptual basis: a *scientific tool*. However, this thesis does not aim to develop a specific tool or a computer program in which huge amounts of unstructured raw data are entered in order to automatically generate a series of contributions or suggestions for contextualization or for the embedding of findings in current debates on basic research. Rather, the aim is to develop an instrument to contextualize case studies in specific time periods and to compare research results with those of other scientific studies. This offers potential for understanding previously unrecognized connections and interplays within the framework of municipal integration management – what seems hardly possible with the usual best practice examples.

The required tool could make a significant contribution to german-speaking basic research in the long term. First of all, it has to be understood as a concept for the systematisation of knowledge, which is first developed in this thesis using the concrete case study of the city of Weiden i.d. OPf.. This first application, in turn, aims to reflect the purpose and functionality of the tool and, if necessary, to derive initial potential for improvement and further development.

With the help of the governance approach, the focus in this thesis is shifted away from thematically and temporally isolated sub-areas, such as the situation of migrants and ethnic minorities in the labour market, to a more comprehensive, more complex perspective of the integration process within a multi-level system. Political factors, administrative factors, legal factors, but also societal framework factors and processes of change at the supranational, national and local level in the period from 1945 to 2017 are identified. Their effects on local integration work are analysed, interpreted and finally abstracted. This approach enables the contextualization of case-specific findings, which is considered necessary, and also a continuous systematization of knowledge through the use of the scientific tool for other research areas. This is intended to make an elementary contribution to basic research in the field of integration in the long run.

Literaturverzeichnis

- AARSAETHER, N.; NYSETH, T. (2012): Governance and innovations in the Nordic periphery. In: CESHIRE, L.; HIGGINS, V.; LAWRENCE, G. (HRSG.): Rural Governance. International perspectives, S. 51-65. London u. a.: Routledge.
- AGER, A.; STRANG, A. (2008): Understanding Integration: A Conceptual Framework. In: Journal of Refugee Studies, Bd. 21, H. 2, S. 166-191.
- AGRANOFF, R. (2018): Local Governments in Multilevel Governance. The Administrative Dimension. Lanham u. a.: Lexington Books.
- ALBA, R.; NEE, V. (1997). Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration. International Migration Review Bd. 31, Nr. 4, S. 826-874.
- ALBA, R.; NEE, V. (2003): Remaking the American Mainstream. Assimilation and Contemporary Immigration. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- ALEXANDER, M. (2007). Cities and labour immigration: Comparing policy responses in Amsterdam, Paris, Rome and Tel Aviv. Aldershot: Ashgate.
- ALT, J. (2003): Leben in der Schattenwelt. Problemkomplex „illegale“ Migration. Neue Erkenntnisse zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten aus München und anderen Orten Deutschlands. Karlsruhe: von Loeper.
- ALTHOFF, M. (1998): Die soziale Konstruktion von Fremdenfeindlichkeit. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- ALTRICHTER, H.; HEINRICH, M. (2007): Kategorien der Governance-Analyse und Transformation der Systemsteuerung in Österreich. In: ALTRICHTER, H.; BRÜSEMEISTER, T.; WISSINGER, J. (HRSG.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem, S. 55-103. Wiesbaden: VS Verlag.
- ANDRÉE ET AL. (2019): The governance engagement continuum: Food movement mobilization and the execution of power through governance arrangements. In: ANDRÉE ET AL. (HRSG.): Civil Society and Social Movements in Food System Governance, S. 19-42. London u. a.: Routledge.
- ARTS, B. (1998): The Political Influence of Global NGOs. Case studies on the Climate and Biodiversity Conventions. Utrecht: Jan van Arkel (International Books).
- AUSWÄRTIGES AMT (2017): Schengener Übereinkommen. URL: https://www.auswaertigesamt.de/de/service/einreiseundaufenthalt/schengen/207786#content_0 (zuletzt aufgerufen am 25.11.19)
- BADE ET AL. (1994): Das Manifest der 60. Deutschland und die Einwanderung. München: C. H. Beck'sche Buchdruckerei.
- BADE, K. J. (1987): Sozialhistorische Migrationsforschung und Flüchtlingsintegration. In: SCHULZE, R.; VON DER BELIE-LEWIEN, D.; GREBING, H. (HRSG.): Flüchtlinge und Vertriebene

in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte. Bilanzierung der Forschung und Perspektiven auf die künftige Forschungsarbeit, S. 126-162. Hildesheim: Lax.

BADE, K. J. (2000): Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. München: C.H. Beck.

BADE, K. J. (2013): Als Deutschland zum Einwanderungsland wurde. In: Zeit Online. URL: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-11/einwanderung-anwerbestopp> (zuletzt aufgerufen am 28.12.18)

BADE, K. J. (2017): Migration – Flucht – Integration. Kritische Politikbegleitung von der ‚Gastarbeiterfrage‘ bis zur ‚Flüchtlingskrise‘. Erinnerungen und Beiträge. Karlsruhe: Loeper Literaturverlag.

BADE, K. J.; BOMMES, M. (2000). Migration und politische Kultur im ‚Nichteinwanderungsland‘. In: BADE, K. J.; MÜNZ, R. (HRSG.): Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Perspektiven, S. 163-204. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag.

BADE, K. J.; MÜNZ, R. (2002). Einführung: Migration und Migrationspolitik – säkulare Entscheidungen für Deutschland. In: BADE, K. J.; MÜNZ, R. (HRSG.): Migrationsreport 2000: Fakten – Analysen – Perspektiven, S. 11-29. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag.

BADE, K. J.; OLTMER, J. (2005a): Flucht und Asyl 1950-1989. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56435/flucht-und-asyl-1950-1989> (zuletzt aufgerufen am 23.06.20).

BADER, V. (2007): Secularism or Democracy? Associational Governance of Religious Diversity. Amsterdam University Press.

BAGIV (2019). URL: <https://bagiv.de> (zuletzt aufgerufen am 20.11.19)

BALIBAR, E. (2005): Sind wir Bürger Europas? Politische Integration, soziale Ausgrenzung und die Zukunft des Nationalen. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

BAMF (2007): Familiennachzug in Deutschland. Kleinstudie IV im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks. Working Paper 10 der Forschungsgruppe des Bundesamtes. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/family-reunification/2._de_emn_ncp_small-scale_study_iv_family_reunification_final_de_version_de.pdf (zuletzt aufgerufen am 05.04.19)

BARFUß, G.-S. (2006): Integrations-Controlling mit der Balanced Integration Card. Ein neuer Ansatz zur kommunalen Steuerung der Integration ausländischer Mitbürger am Beispiel der Stadt Ulm. Hamburg: Diplomica Verlag.

BARINGHORST, S. (2004): Soziale Integration durch politische Kampagnen? Gesellschaftssteuerung durch Inszenierung. In: LANGE, S.; SCHIMANK, U. (HRSG.): Governance und gesellschaftliche Integration, S. 129-146. Wiesbaden: VS Verlag.

BAUER, T.; ZIMMERMANN, F. (1996): Gastarbeiter und Wirtschaftsentwicklung im Nachkriegsdeutschland. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte / Economic History Yearbook, Bd. 37, H. 2, S. 73-106.

BAUMGARTNER, S. (2009): Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone. Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag.

BAURIEDL, S.; BAASCH, S.; GÖRG, C. (2014): Anpassung im Interessenkonflikt. Klimawandel-Governance als Aushandlungsprozess vielfältiger Akteure. In: KNIELING, J.; ROSSNAGEL, A. (HRSG.): Governance der Klimaanpassung. Akteure, Organisation und Instrumente für Stadt und Region, S. 29-46. München: oekom Verlag.

BAYERISCHE STAATSKANZLEI (2016): Bayerisches Integrationsgesetz (BayIntG). Vom 13. Dezember 2016 (GVBl. S. 335) BayRS 26-6-I. URL: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayIntG?AspxAutoDetectCookieSupport=1> (zuletzt aufgerufen am 05.04.19)

BAYERISCHE STAATSREGIERUNG FÜR WIRTSCHAFT, INFRASTRUKTUR, VERKEHR UND TECHNOLOGIE (2013): Landesentwicklungsplan (LEP). München.

BAYERISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK (2017): Statistik kommunal 2017. Kreisfreie Stadt Weiden i.d.OPf.. URL: <https://www.statistik.bayern.de/statistikkommunal/09363.pdf> (zuletzt aufgerufen am 25.01.19).

BAYERISCHES LANDESAMT FÜR STATISTIK (2018): Statistik kommunal 2018. Kreisfreie Stadt Weiden i.d.OPf. 09 363. Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten. URL: https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/statistik_kommunal/2018/09363.pdf (zuletzt aufgerufen am 23.03.20)

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNEREN, FÜR SPORT UND INTEGRATION (2018): Freistaat fördert hauptamtliche Integrationslotsen. URL: <https://www.stmi.bayern.de/med/pressemitteilungen/pressearchiv/2018/441/index.php> (zuletzt aufgerufen am 19.03.20)

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNEREN, FÜR SPORT UND INTEGRATION (o. J.): Bayerisches Integrationsgesetz. URL: <https://www.stmi.bayern.de/mui/integrationspolitik/integrationsgesetz/index.php> (zuletzt aufgerufen am 05.04.19)

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, FAMILIE UND INTEGRATION (2017): Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. URL: https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/mui/asylsozialpolitik/171116_bir.pdf (zuletzt aufgerufen am 19.03.20)

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, LANDESENTWICKLUNG UND ENERGIE (2014): Bayern-Tschechien. Programm zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit Freistaat Bayern – Tschechische Republik (Ziel ETZ 2014-2020). URL: <https://www.efre-bayern.de/europaeische-territoriale-zusammenarbeit/grenzuebergreifende-zusammenarbeit/bayern-tschechien/#prettyPhoto> (zuletzt aufgerufen am 02.05.19)

BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR MIGRATION, FLÜCHTLINGE UND INTEGRATION (2018): Die deutsche Staatsbürgerschaft. Alles was Sie darüber wissen sollten. URL:

<https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/975292/1543188/88d72e6ce4af2bbac9b565afb054fa5f/die-deutsche-staatsbuerger-schaft-07-11-18-download-neu-ba-ib-data.pdf?download=1> (zuletzt aufgerufen am 06.04.20)

BECKER, S. (2018): Die Europäische Kommission der Eurokrise. Einfluss und Wandel in der wirtschaftspolitischen Steuerung 2010-2016. Wiesbaden: VS Verlag.

BECKER, S. (2019): Die Europäische Kommission der Eurokrise. Einfluss und Wandel in der wirtschaftspolitischen Steuerung 2010-2016. Wiesbaden: Springer VS.

BECKIE, M.; BACON, E. (2019): Catalyzing change in local food system governance in Calgary, Alberta: The role of YYC Growers and Distributors cooperative. In: ANDRÉE ET AL. (HRSG.): Civil Society and Social Movements in Food System Governance, S. 81-100. London u. a.: Routledge.

BECKMANN, S. C.; LANGER, R. (2009): Netnographie. In: BUBER, R.; HOLZMÜLLER, H. H. (HRSG.): Qualitative Marktforschung. Konzepte – Methoden – Analysen, 2., überarbeitete Auflage, S. 219-228. Wiesbaden: Gabler.

BEER, M. (2016): Die „Flüchtlingsfrage“ in Deutschland nach 1945 und heute. Ein Vergleich
URL: <https://zeitgeschichte-online.de/thema/die-fluechtlingsfrage-deutschland-nach-1945-und-heute> (zuletzt aufgerufen am 10.12.18)

BELL, S.; HINDMOOR, A. (2009): Rethinking Governance. Cambridge: University Press.

BENDEL, P. (2017): EU Refugee Policy in crisis. Blockades, Decisions, Solutions. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13536.pdf> (zuletzt aufgerufen am 08.04.20)

BENZ ET AL. (2007): Einleitung. In: BENZ ET AL. (HRSG.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, S. 9-25, Wiesbaden: VS Verlag.

BENZ, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jg., H. 2, S. 55-71.

BENZ, A.; FÜRST, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: ADAMASCHEK, B.; PRÖHL, M. (HRSG.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, S. 189-211. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

BENZ, W. (2005): Errichtung der Besatzungsherrschaft. In: BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (HRSG.): Informationen zur politischen Bildung, H. 259. URL: <http://www.bpb.de/geschichte/nationalsozialismus/dossier-nationalsozialismus/39600/besatzung?p=all> (zuletzt aufgerufen am 30.10.2019)

BENZ, W. (2018): Alliierte Deutschlandpolitik. In: Historisches Lexikon Bayerns. URL: https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Alliierte_Deutschlandpolitik (zuletzt aufgerufen am 30.10.2019)

- BERGMANN, J. (2016): Asylrecht in der Europäischen Union – Das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS). In: Deutschland & Europa. Zeitschrift für Gemeinschaftskunde, Geschichte und Wirtschaft, H. 72, S. 20-23.
- BERLINGHOFF, M. (2018): Geschichte der europäischen Migrationspolitik. URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/252329/europaeische-migrationspolitik?p=all> (zuletzt aufgerufen am 30.10.19)
- BERTHOIN ANTAL, A. (1998): Die Dynamik der Theoriebildungsprozesse zum Organisationslernen. In: ALBACH, H. ET AL. (HRSG.): Organisationslernen – institutionelle und kulturelle Dimensionen, S. 31-52. Berlin: Edition Sigma.
- BHAGWATI, J. N.; SCHATZ, K.-W.; WONG, K. (1984): The West German Gastarbeiter System of Immigration. In: European Economic Review, Bd. 26, H. 3, S. 277-294.
- BIEBER, I.; ROßTEUSCHER, S.; SCHERER, P. (2018): Die Metamorphosen der AfD-Wählerschaft: Von einer euroskeptischen Protestpartei zu einer (r)echten Alternative? In: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 59, H. 3, S. 433-461.
- BIRNER, T. (2019): Zuwanderung „Strukturen und Zahlen“. Vortrag im Rahmen einer Veranstaltung des Netzwerk Integration Weiden.
- BLÄTTE, A. (2011): Akteure, seht die Signale! Mobilisierungsprobleme und Symbolpolitik in Politikbereichen mit Querschnittscharakter. In: FLORACK, M.; GRUNDEN, T (HRSG.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, S. 311-332. Wiesbaden: Springer VS.
- BLATTER, J. (2003): Dimensionen und Ursachen des Wandels politischer Institutionen im 20. Jahrhundert: Erkenntnisse aus europäischen und nordamerikanischen Grenzregionen. In: HOLZINGER, K.; KNILL, C.; LEHMKUHL, D. (HRSG.): Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen, S. 75-102. Opladen: Leske+Budrich.
- BLUMER, H. (1954): What is Wrong with Social Theory? In: American Sociological Review, Bd. 19, H. 1, S. 3-10.
- BÖCHER, M.; KROTT, M.; TRÄNKNER, S. (2008): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. In: BÖCHER, M.; KROTT, M.; TRÄNKNER, S. (HRSG.): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. Ergebnisse der Begleitforschung zum Modell- und Demonstrationsvorhaben „Regionen Aktiv“, S. 11-22. Wiesbaden: VS Verlag.
- BÖCHER, M.; TRÄNKNER, S. (2008): Erfolgsfaktoren integrierter ländlicher Entwicklung. In: BÖCHER, M.; KROTT, M.; TRÄNKNER, S. (HRSG.): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung, S. 109-149. Wiesbaden: VS Verlag.
- BOCK, J.-J. (2018): Migrants in the Mountains: Shifting Borders and Contested Crisis Experiences in Rural Germany. In: Sociology, Bd. 52, H. 3, S. 569-586.
- BOGUMIL, J.; HAFNER, J. (2017): Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stif-

tungen für Integration und Migration (SVR). URL: https://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/forschung/bogumil_hafner_2017_integrationspolitische_akteure_und_institutionen_gutachten_svr.pdf (zuletzt aufgerufen am 16.04.19)

BOGUMIL, J.; HAFNER, J.; KUHLMANN, S. (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise, Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung. In: Die Verwaltung, Bd. 49, H. 2, S. 289-300.

BOMMES, M. (2011): Die Planung der Migration. In: INSTITUT FÜR MIGRATIONSFORSCHUNG UND INTERKULTURELLE STUDIEN DER UNIVERSITÄT OSNABRÜCK (HRSG.): Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft'. Themenheft IMIS-Beiträge 38. URL: https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/imis38.pdf (zuletzt aufgerufen am 18.06.20)

BOMMES, M. (2018): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: GESEMANN, F.; ROTH, R. (HRSG.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, S. 99-123. Wiesbaden: Springer VS.

BONACKER, T.; SCHÜSSLER, S. (2008): Entgrenzungsfolgen. NGOs und die Quellen politischer Macht in der Weltgesellschaft am Beispiel internationaler Sanktionen. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 15. Jg., H. 1, S. 43-72. Baden-Baden: Nomos.

BOOS-KRÜGER, A.; WILK, B. (2011): Integration in kleinen Städten – ein normativer Erklärungsansatz. In: ALISCH, M.; MAY, H. (HRSG.): Integrationspotenziale in kleinen Städten. Rekonstruktion der Interessensorientierungen von Zuwanderern, S. 59-72. Opladen: Verlag Barbara Budrich.

BOUWMA, I. M. ET AL. (2015): Policy instruments and modes of governance in environmental policies of the European Union. Past, present and future. Statutory Research Tasks Unit for Nature & the Environment (WOT Natuur & Milieu), WOt-technical report Nr. 60. URL: <https://edepot.wur.nl/373629> (zuletzt aufgerufen am 30.06.20)

BRAUN, R.; SIMMONS, H. (2015a): Familien aufs Land – Teil 2. Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen, empirica paper Nr. 2, Version 3. URL: <https://www.empirica-institut.de/kufa/empi230rbhs.pdf> (zuletzt aufgerufen am 21.12.17)

BRENNER, N. (2004): Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. In: Review of International Political Economy, Bd. 11, H. 3, S. 447-488.

BRESSELAU VON BRESSENSDORF, A. (2019): Diskurse gesellschaftlicher Selbstvergewisserung am Ende des Kalten Kriegs. Die Debatte um den Asylkompromiss 1992/93. In: ETZOLD, R.; LÖHNIG, M.; SCHLEMMER, T. (HRSG.): Migration und Integration in Deutschland nach 1945. Oldenbourg: De Gruyter.

BROMMER, D. (2006): Neue Herausforderungen – neue Instrumente? Deutsche Aussiedler-Politik am Scheideweg. In: IPSEN-PEITZMEIER, S.; KAISER, M. (HRSG.): Zuhause fremd. Russland-deutsche zwischen Russland und Deutschland, S. 109-128. Bielefeld: transcript Verlag.

BROZUS, L.; TAKE, I.; WOLF, K.-D. (2003): Vergesellschaftung des Regierens? Der Wandel nationaler und internationaler politischer Steuerung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Opladen: Leske + Budrich.

BRUNNENGRÄBER, A. ET AL. (2004): Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. In: Zentrum Technik und Gesellschaft. Discussion paper Nr. 14/04. Berlin.

BUHOLZER, R. P. (1998): Legislatives Lobbying in der Europäischen Union. Ein Konzept für Interessengruppen. Bern u. a.: Haupt Verlag/BRO.

BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ UND FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ (2006): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG). URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/agg/BJNR189710006.html#BJNR189710006BJNG000100000> (zuletzt aufgerufen am 25.06.20).

BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ UND FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ (o. J.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html#BJNR000010949BJNE015900314> (zuletzt aufgerufen am 18.05.20)

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND HEIMAT (o. J.): Soziale Stadt. URL: https://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html (zuletzt aufgerufen am 11.12.19)

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND HEIMAT (o. J.): Staatsangehörigkeitsrecht. URL: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/staatsangehoerigkeitsrecht/staatsangehoerigkeitsrecht.html> (zuletzt aufgerufen am 31.10.19)

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (2017): Bildung für Neuzugewanderte koordinieren. URL: <https://www.bmbf.de/de/angebote-fuer-neuzugewanderte-koordinieren-3997.html> (zuletzt aufgerufen am 19.03.20)

BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2017): Engagement in der Flüchtlingshilfe. Ergebnisbericht einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. URL: <https://www.bmfsfj.de/blob/122010/d35ec9bf4a940ea49283485db4625aaf/engagement-in-der-fluechtlingshilfe-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 30.06.20).

BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ UND VERBRAUCHERSCHUTZ (1993): Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/BJNR107410993.html> (zuletzt aufgerufen am 24.06.20).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2007a): Chronik „Migrationsgeschichte und Integrationspolitik in Deutschland“. URL: <https://www.bpb.de/lernen/grafstat/projekt-integration/134770/chronik-migration-und-integration-in-deutschland?p=all> (zuletzt aufgerufen am 23.06.20).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2007b): Streit um Integrationsgipfel. URL: <https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/69918/zweiter-integrationsgipfel-12-07-2007> (zuletzt gerufen am 25.06.20).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2007c): Info 05.08 Der erste deutsche Integrationsgipfel. URL: <https://www.bpb.de/lernen/grafstat/projekt-integration/134607/info-05-08-der-erste-deutsche-integrationsgipfel> (zuletzt aufgerufen am 28.02.2020)

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2009): Das Schengener Übereinkommen. URL: <https://www.bpb.de/internationales/europa/europaeische-union/42910/grafik-schengen> (zuletzt aufgerufen am 24.06.20).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2016): Willkommenskultur durch „Schicksalsvergleich“. Die deutsche Vertreibungserinnerung in der Flüchtlingsdebatte. URL: <https://www.bpb.de/apuz/229823/die-deutsche-vertreibungserinnerung-in-der-fluechtlingsdebatte?p=all> (zuletzt aufgerufen am 28.10.19)

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2017): Ein Jahr Integrationsgesetz: Haben sich die Teilhabechancen der Flüchtlinge verbessert? URL: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/258527/ein-jahr-integrationsgesetz> (zuletzt aufgerufen am 05.04.19)

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2018a): Ausländische Bevölkerung. URL: <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61622/auslaendische-bevoelkerung> (zuletzt aufgerufen am 24.06.20).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2018b): Flüchtlinge und Asylbewerber – Aufnahmestaaten. Ende 2017. URL: <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europa/135828/fluechtlinge-und-asylbewerber-aufnahmestaaten> (zuletzt aufgerufen am 10.03.2020)

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2020): Asylanträge in Deutschland. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/zahlen-zu-asyl/265708/asylantraege-und-asylsuchende> (zuletzt aufgerufen am 26.06.20).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (o. J. a): Säulenstruktur der EU. URL: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177248/saeulenstruktur-der-eu> (zuletzt aufgerufen am 24.06.20).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (o. J. b): Vertrag von Amsterdam. URL: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177343/vertrag-von-amsterdam> (zuletzt aufgerufen am 10.12.19)

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (o. J. c): Drittstaaten. URL: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16669/drittstaaten> (zuletzt aufgerufen am 11.08.20).

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (o. J. d): Bayern (BY). URL: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17156/bayern-by> (zuletzt aufgerufen am 01.09.20),

BURR, W.; FROHWEIN, T. (2007): Ressourcen, Verfügungsrechte und Innovation als Determinanten verteidigungsfähiger Wettbewerbsvorteile: Ansatzpunkte zur Integration des Verfügungsrechtmanagements in das Ressourcen- und Kompetenzmanagement. In: STEPHAN, M. ET AL. (HRSG.): 25 Jahre ressourcen- und kompetenzorientierte Forschung. Der kompetenzbasierte

Ansatz auf dem Weg zum Schlüsselparadigma in der Managementforschung, S. 523-553. Wiesbaden: Gabler Verlag.

BUSCH, R.; GOLTZ, G. (2011): Die Deutsche Islam Konferenz – Ein Übergangsformat für die Kommunikation zwischen Staat und Muslimen in Deutschland. In: MEYER, H.; SCHUBERT, K. (HRSG.): Politik und Islam, S. 29-46. Wiesbaden: Springer VS.

BUTTERWEGE, C. (2005): Migration und Integration in Deutschland – eine Einführung. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56335/ueberblick> (zuletzt aufgerufen am 23.06.20).

CAMBRIDGE DICTIONARY (o. J.): Tool. URL: <https://dictionary.cambridge.org/de/worterbuch/englisch/tool> (zuletzt aufgerufen am 18.08.20).

CAPONIO, T.; BORKERT, M. (2010). The local dimension of migration policymaking. IMISCOE reports. Amsterdam: Amsterdam University Press.

CHUENPAGDEE, R.; JENTOFT, S. (2015): Exploring Challenges in Small-Scale Fisheries Governance. In: JENTOFT, S.; CHUENPAGDEE, S. (HRSG.): Interactive Governance for Small-Scale Fisheries. Global Reflections. Mare Publication Series, Bd. 13, S. 2-16. Cham u. a.: Springer.

CLARK, J. K. (2019): Collaborative governance: The case of local food action planning. In: ANDRÉE ET AL. (HRSG.): Civil Society and Social Movements in Food System Governance, S. 164-182. London u. a.: Routledge.

COHEN, I. J. (1989): Structuration theory. Anthony Giddens and the constitution of social life. Basingstoke u. a.: Macmillan.

COLLETT, L.; GIDLEY, B. (2013). Attitudes toward migrants, communication and local leadership: Transnational report. Oxford: COMPAS.

COLLINS DICTIONARY (o. J.): Definition von tool. URL: <https://www.collinsdictionary.com/de/worterbuch/englisch/tool> (zuletzt aufgerufen am 18.08.20).

CONRAD, W. (1950): Ein Jahr Soforthilfegesetz. In: Finanzarchiv / Public Finance Analysis, New Series, Bd. 12, H. 3, S. 487-520. Tübingen: Mohr Siebeck.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2004): Press Release, 2618th Council Meeting. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid=29C7FD4E-BA62-D4EA-18A8C8B34E873190> (zuletzt aufgerufen m 04.04.19)

CREMER, HENDRIK (2017): Das Flüchtlingsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/243222/fluechtlingsabkommen-eu-tuerkei> (zuletzt aufgerufen am 19.03.20)

DAHL, R. (1957): The Concept of Power. In: Behavioral Science, Bd. 2, Nr. 3, S. 201-215.

DE LA HARPE, S.; RIJKEN, C.; ROOS, R. (2008): Good Governance. In: Potchefstroom Electronic Law Journal, Bd. 11, Nr. 2, S. 2-15.

- DECKER, O. ET AL. (2018): Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018: Methode, Ergebnisse und Langzeitverlauf. In: DECKER, O.; BRÄHLER, E. (HRSG.): Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft. Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018, S. 65-116. Gießen: Psychosozial Verlag.
- DELEON, P. (1999): The Stages Approach to the Policy Process. What Has it Done? Where is it Going? In: SABATIER, P. A. (HRSG.): Theories of the Policy Process, S. 19-34. Colorado, Oxford: Westview Press.
- DENZAU, A. T.; NORTH, D. C. (2000): Shared Mental Modes: Ideologies and Institutions. In: LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D.; POPKIN, S. L. (HRSG.): Elements of Reason, S. 23-46. Cambridge: Cambridge University Press.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2006): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Cornelia Pieper, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 16/3522. URL: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/037/1603758.pdf> (zuletzt aufgerufen am 28.02.2020)
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2016): Russlanddeutsche in der Bundesrepublik. Zahlen, Rechtsgrundlagen und Integrationsmaßnahmen. URL: <https://www.bundestag.de/resource/blob/424502/e534deaef41f3f1f1efcf098f64cb013/wd-3-036-16-pdf-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 18.05.20)
- DIEHL, C.; TUCCI, I. (2011): Fremdenfeindlichkeit und Einstellungen zur Einbürgerung. DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (HRSG.): DIW Wochenbericht, Nr. 31, S. 3-8.
- DIETRICH, N.; GERSIN, E.; HERWEG, A. (2017): Analysemöglichkeiten der Online-Kommunikation auf Social Network Sites am Beispiel PEGIDA und Facebook. In: FRINDTE, W.; DIETRICH, N. (HRSG.): Muslime, Flüchtlinge und Pegida. Sozialpsychologische und kommunikationswissenschaftliche Studien in Zeiten globaler Bedrohungen, S. 235-266. Wiesbaden: Springer VS.
- DINGELDEY, I. (2008): Governance und Sozialpolitik: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat als Gewährleistungsstaat. In: SCHUPPERT, G. F.; ZÜRN, M. (HRSG.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, S. 313-329. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DITIB (2020). URL: <http://www.ditib.de/default1.php?id=5&sid=8&lang=de> (zuletzt aufgerufen am 27.02.20).
- DIVEN, P. J.; IMMERFALL, S. (2018): Hospitality or hostility? Explaining the German and U.S. Responses to the Syrian Refugee Crisis. In: Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaften, Bd. 12, H. 1, S. 189-209.
- DUDEK, P; JASCHKE, H.-G. (1984): Entstehung und Entwicklung des Rechtsextremismus in Deutschland. Zur Tradition einer besonderen politischen Kultur, Bd. 1. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- DUMM, S.; NIEKLER, A. (2014): Methoden und Gütekriterien. Computergestützte Diskurs- und Inhaltsanalysen zwischen Sozialwissenschaft und Automatischer Sprachverarbeitung. In: Schriftenreihe des Verbundprojekts Postdemokratie und Neoliberalismus. Discussion Paper Nr.

4. Helmut-Schmidt-Universität Hamburg (UniBw) und Universität Leipzig. URL: <http://www.epol-projekt.de/wp-content/uploads/2014/10/EPOL-Discussion-Paper-4-Dumm-und-Niekler.pdf> (zuletzt aufgerufen am 27.04.20)

DUNSIRE, A. (1993): Modes of governance. In: KOOIMAN, J. (HRSG.): Modern governance: Net government-society interactions, S. 21-34. London u. a.: Sage.

EISING, R.; KOHLER-KOCH, B. (1999): Introduction to Network Governance in the European Union. In: KOHLER-KOCH, B.; EISING, R. (HRSG.): The Transformation of Governance in the European Union, S. 3-13. London u. a.: Routledge.

EISLER, C. (2011): Patenschaften. In: Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa. URL: ome-lexikon.uni-oldenburg.de/53907.html (zuletzt aufgerufen am 31.10.19)

EMERSON, R. M. (1962): Power-Dependence Relations. In: American Sociological Review, Bd. 27, Nr. 1/1962, S. 31-41.

ENGEL, S.; DEUTER, M.-S. (2018): Wer kann, darf und soll bleiben? Lokale Re-Konfigurationen im Fluchtmigrations- und Integrationsdiskurs. In: Standort, Bd. 42, H. 1, 56-59.

ENTZINGER, H.; SCHOLTEN, P. (2014): Models of immigrant integration? Between national and local integration policies. In: MARTINIELLO, M; RATH, J. (HRSG.), An introduction to immigrant incorporation studies: European perspectives. IMISCOE textbooks. Amsterdam: Amsterdam University Press.

ERMISCH, R. (2007): Management Strategischer Kooperationen im Bereich Forschung und Entwicklung. Eine empirische Untersuchung von Technologieunternehmen in Deutschland und den USA. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

ESSER, H. (2000): Soziologie. Spezielle Grundlagen. Die Konstruktion der Gesellschaft, Bd 2. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

ESSER, H. (2009): Pluralisierung oder Assimilation? Effekte der multiplen Inklusion auf die Integration von Migranten. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 38, H. 5, S. 358-378. Stuttgart: Lucius & Lucius Verlag.

ETZIONI, A. (1975): Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse. Opladen: Westdeutscher Verlag.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (o. J.): Der EU-Politikrahmen für die Integration von Einwanderer. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/beitrag-der-eu/rahmen> (zuletzt aufgerufen am 05.04.19)

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1999): Tampere und Europäischer Rat. 15. und 16. Oktober. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. URL: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (zuletzt aufgerufen am 25.06.20).

EUROPEAN MOVEMENT INTERNATIONAL (2016): Migration and the Refugee Crisis. A European Response. URL: https://europeanmovement.eu/wp-content/uploads/2016/04/EMI_16_Policy-Position_MIGRATION_VIEW_FINAL.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.04.20)

- FAIST, T. (1995): Boundaries of Welfare States: Immigrants and Social Rights on the National and Supranational Level. In: MILES, R.; THRÄNHARDT, D. (HRSG.): Migration and European Integration: the Dynamics of Inclusion and Exclusion, S. 177-195. London: Pinter Publishers
- FARSI, A. (2014): Migranten auf dem Weg zur Elite? Zum Berufserfolg von Akademikern mit Migrationshintergrund. Wiesbaden: Springer VS.
- FAULENBACH, B. (2005): Die Vertreibung der Deutschen aus den Gebieten jenseits von Oder und Neiße. URL: <https://www.bpb.de/geschichte/nationalsozialismus/dossier-nationalsozialismus/39587/die-vertreibung-der-deutschen?p=all> (zuletzt aufgerufen am 22.06.20)
- FILSINGER, D. (2018): Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In: GESEMANN, F.; ROTH, R. (HRSG.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, S. 315-343. Wiesbaden: Springer VS.
- FISCHER, F.; WAIBEL, M.; WECKER, C. (2005): Nutzenorientierte Grundlagenforschung im Bildungsbereich. Argumente einer internationalen Diskussion. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bd. 8, H. 3, S. 427-442.
- FISCHER-LESCANO, A.; TEUBNER, G. (2006): Regime-Kollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- FLAM, H. (1990): Corporate actors: Definition, genesis, and interaction, MPIfG discussion paper, Nr. 90/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- FLICK, U. (2007): Zur Qualität qualitativer Forschung – Diskurse und Ansätze. In: KUCKARTZ, U.; GRUNENBERG, H.; DRESNING, T. (HRSG.): Qualitative Datenanalyse: computergestützt. Methodische Hintergründe und Beispiele aus der Forschungspraxis, S. 188-209. Wiesbaden: VS Verlag.
- FÖRSTER, L. (2017): Neue Heimat am Rhein? „Gastarbeiter“ in Köln zwischen 1955 und 1983. URL: <http://www.bpb.de/apuz/239700/gastarbeiter-in-koeln-zwischen-1955-und-1983?p=all> (zuletzt aufgerufen am 31.10.19)
- FRANSEN, L. (2015): The politics of meta-governance in transnational privatesustainability governance. In: Policy Sciences, Bd. 48, H. 3, S. 293-317.
- FRANZEN, N. ET AL. 2008: Herausforderung Vielfalt – Ländliche Räume im Struktur- und Politikwandel. E-Paper der ARL Nr. 4. URL: https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr4.pdf (zuletzt aufgerufen am 09.04.20)
- FREDEBEUL-KREIN, T. (2012): Koordinierter Einsatz von Direktmarketing und Verkaufsaußendienst im B2B-Kontext. Wiesbaden: Springer VS.
- FREIBERGER, T. (2008): Deutschland in der Weltpolitik 1945-1948. URL: <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/grundgesetz-und-parlamentarischer-rat/39200/nach-der-katastrophe?p=all> (zuletzt aufgerufen am 30.10.2019)
- FRENCH, J. R. P.; RAVEN, B.H. (1959): The Bases of Social Power. In: CARTWRIGHT, D. (HRSG.): Studies in Social Power, S. 150-167. Oxford, England: University of Michigan.

- FRENZ, W. (2012): Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: JURA - Juristische Ausbildung, Bd. 34, H. 9, S. 701-708. URL: <https://www.degruyter.com/view/journals/jura/34/9/article-p701.xml> (zuletzt aufgerufen am 24.06.20).
- FREY, L. R. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 451-462.
- FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (2002): Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Rückblick. URL: <http://library.fes.de/fulltext/asfo/01153002.htm> (zuletzt aufgerufen am 18.06.20)
- FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (2019a): Mitte-Studie. URL: <https://www.fes.de/forum-berlin/gegen-rechtsextremismus/mitte-studie> (zuletzt aufgerufen am 07.04.20)
- FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (2019b): Vorstellung der #MitteStudie: Vortrag. URL: https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=ZIB5K3qGxJI&feature=emb_logo (zuletzt aufgerufen am 07.04.20)
- FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (2019c). URL: <https://www.fes.de/index.php?eID=dump-File&t=f&f=39580&token=25099e2da91ee839a5e6945994f3a073315558b3> (zuletzt aufgerufen am 07.04.20)
- FROMMANN, B. (2014): Kompetenzen als Phänomene der Netzwerkorganisation. Strukturationstheoretische Einsichten. Wiesbaden: Springer Gabler.
- FÜRST, D. (2001): Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 59, H. 5-6, S. 370-380.
- GALLAGHER, J. (2014): Chopping the world into bits: Africa, the World Bank, and the good governance norm. In: International Theory, Bd. 6, H. 2, S. 332-349.
- GANS, P.; SCHLÖMER, C. (2014): Phasen internationaler Migration und ihre Auswirkungen auf Raum- und Siedlungsentwicklung in Deutschland seit 1945. In: GANS, P. (HRSG.): Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Forschungsberichte der ARL 3, S. 127-161. URL: https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/fb/fb_003/fb_003_08.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.12.18)
- GARCÉS-MASCAREÑAS, B.; PENNINX, R. (2016): Introduction: Integration as a Three-Way Process Approach? In: GARCÉS-MASCAREÑAS, B.; PENNINX, R. (2016): Integration Processes and Policies in Europe Contexts, Levels and Actors. IMISCOE research series, S. 1-10. Cham u. a.: Springer Open.
- GEELS, F. W. (2002): Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. In: Research Policy, Bd. 31, H. 8-9, S. 1257-1274.
- GEIGES, L. (2018): Wie die AfD im Kontext der „Flüchtlingskrise“ mobilisierte. Eine empirisch-qualitative Untersuchung der „Herbstoffensive 2015“. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 28, H. 1, S. 49-69.
- GERDES, S. (2010): Exklusion/Inklusion aus deutscher Perspektive: Nationaler Integrationsplan. In: djbZ Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes, Jg. 13/2010, H. 1, S. 19-22.

GERHARDT, U.; HOHENESTER, B. (1997): Beruf und Kultur: Zum gesellschaftstheoretischen Verständnis der Integration von Vertriebenen/Flüchtlingen in Westdeutschland nach 1945. In: Soziale Welt, 48. Jg., H. 3, S. 253-275.

GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION (2020): Pressemitteilung Nr. 40/20. Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-715/17, C-718/17 und C-719/17. Kommission/Polen, Ungarn und Tschechische Republik. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040de.pdf> (zuletzt aufgerufen am 06.04.20)

GERSTLBERGER, W.; SCHMITTEL, W. (2004): Public Private Partnership als neuartiges Regelungsmuster zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

GESEMANN, F.; ROTH, R. (2014): 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-Eberts-Stiftung, Forum Berlin. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/dialog/10528-version-20140317.pdf> (zuletzt aufgerufen am 26.03.19)

GESER, H. (1990): Organisationen als soziale Akteure. In: Zeitschrift für Soziologie Bd. 19, H. 6, S. 401-417.

GEUENICH, H. (2015): Migration und Migrant(innen) im Schulbuch. Diskursanalysen nordrhein-westfälischer Politik- und Sozialkundebücher für die Sekundarstufe I. Wiesbaden: Springer VS.

GIDDENS, A. (1979): Central problems in social theory. Action, structure and contradiction in social analysis. Berkeley: University of California Press.

GIDDENS, A. (1984): The Constitution of Society. Berkeley: University of California Press.

GIDDENS, A. (1997): Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, 3. Auflage. Frankfurt a. M.: Campus-Verlag.

GLÄSER, J.; MESKE, W. (1996): Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung? Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Nr. 25. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.

GLUNS, D. (2018): Asylpolitik. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/222645/asylpolitik> (zuletzt aufgerufen am 23.06.20).

GÖBEL, B. (2019): In Vielfalt verbunden – Zusammenfassende Beobachtungen zur Integrationspolitik in Europa. In: GÖBEL, B.; KÖHLER, T. (HRSG.): Integrationskontinent Europa. Integration von Zuwanderern im europäischen Vergleich, S. 16-35.

GÖHLER, G. (1997): Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation. In: GÖHLER, G. (HRSG.): Institution – Macht – Repräsentation. Wofür politische Institutionen stehen und wie sie wirken, S. 11-62. Baden-Baden: Nomos.

GRANDE, E. (1995): Regieren in verflochtenen Handlungssystemen. In: MANYTZ, R.; SCHARPF, F. W. (HRSG.): Gesellschaftliche Selbstregelung und Steuerung, S. 327-368. Frankfurt a. M.: Campus-Verlag.

GRANDE, E. (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme. In: PVS Politische Vierteljahresschrift, Jg. 53/2012, H. 4, S. 565-592.

GRAY, T. (2005): Participation in Fisheries Governance. Dordrecht: Springer Verlag.

GRECK, R. (2018): Schaffen wir das? Frames im medialen Diskurs zur Flüchtlingskrise in der deutschen Regionalpresse des Jahres 2015 und ihre Lösungsorientierung. In: Publizistik, Bd. 63, H. 3, S. 359-382.

GREIFENSTEIN, R. (2001): Die Green Card: Ambitionen, Fakten und Zukunftsaussichten des deutschen Modellversuchs. Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01048.pdf> (zuletzt aufgerufen am 25.06.20).

GREUEL, F.; MÜNCH, A. V. (2011): Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit in Deutschland. Ein Überblick zu aktuellen Erscheinungsformen und Ansätzen der pädagogischen Prävention. In: MÜNCH, A. V.; GLASER, M. (HRSG.): Rechtsextremismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa. Erscheinungsformen, gesellschaftliche Reaktionen und pädagogische Antworten, S. 52-81. URL: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/96_14358_Rechtsextremismus_Rassismus_Fremdenfeindlichkeit_in_%20Europa.pdf (zuletzt aufgerufen am 25.05.20)

GROB, T. (2006): Die Verwaltung der Migration nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes. In: BOMMES, M.; SCHIFFAUER, W. (HRSG.): Migrationsreport 2006. Fakten – Analysen – Perspektiven, S. 31-61. Frankfurt a. M., New York: Campus-Verlag.

GROB, T.; TRYJANOWSKI, A. (2009): Der Status von Drittstaatsangehörigen im Migrationsrecht der EU – Eine kritische Analyse. In: Der Staat, Bd. 48, H. 2, S. 259-277.

GUILD ET AL. (2017): The 2015 Refugee Crisis in the European Union. CEPS Policy Brief, Nr. 332. URL: https://www.ceps.eu/download/publication/?id=9059&pdf=CEPS%20PB332%20Refugee%20Crisis%20in%20EU_0.pdf (zuletzt aufgerufen am 08.04.20)

GUILIANI, E. (2006): Mehrebenen-Governance und neue Formen von Territorialität. Institutioneller Wandel in der Regionalpolitik. In: KLEINFELD, R.; PLAMPER, H.; HUBER, A. (HRSG.): Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, S. 61-82. Göttingen: V&R unipress.

GUNTHER, M. (1995): Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945-1948. Alliierte Einheit – deutsche Teilung? München: Oldenbourg.

GUTBERLET, S. (2012): Determinanten der Markteintrittsreihenfolge von imitativen Internet Start-ups. Eine empirische Untersuchung über die Geschwindigkeit bei der Unternehmensentstehung und ihr Einfluss auf den Unternehmenserfolg. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- HAASE, M.; JUGL, J. C. (2007): Asyl- und Flüchtlingspolitik der EU. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56551/asyl-fluechtlingspolitik> (zuletzt aufgerufen am 24.06.20).
- HACKET, S. (2012): Integration im kommunalen Raum: Bremen und Newcastle-upon-Tyne im Vergleich. In: OLTMER, J.; KREIENBRINK, A.; DIAZ, C. S. (HRSG.): Das „Gastarbeiter“-System. Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 104, S. 247-260. Oldenbourg: Wissenschaftsverlag.
- HAJER, M.; VERSTEEG, W. (2005): Performing Governance through Networks. In: European Political Science, Bd. 4, H. 3, S. 340-347.
- HAMANN, U. ET AL. (2016). Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen. Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- HANEWINKEL, V. (2016): Von einer Asylbehörde zum „Kompetenzzentrum“: Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/229613/bundesamt-fuer-migration-und-fluechtlinge> (zuletzt aufgerufen am 25.06.20).
- HAUSER, R. (2011): Zwei deutsche Lastenausgleiche: eine kritische Würdigung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 80, Nr. 4, S. 103-122. Berlin: Duncker & Humblot.
- HEALY, K. (2006): Last Best Gifts: Altruism and the Market for Human Blood and Organs. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- HECK, G. (2011): Die Rolle der europäischen Grenzschutzagentur Frontex. In: OTTERSBAACH, M.; PRÖLB, C.-U. (HRSG.): Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung, S. 71-82. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- HECKMANN, F. (2015): Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung. Wiesbaden: Springer VS.
- HEESEN, J. (2015): Interne Abkommen. Völkerrechtliche Verträge zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- HEIMATKREISVEREIN TACHAU E. V. (2015). URL: <http://www.tachau.de/d/heimatkreisverein-tachau/geschichte/>
- HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG; OTTO BRENNER STIFTUNG (2018): Vorwort der beteiligten Stiftungen. In: DECKER, O.; BRÄHLER, E. (HRSG.): Flucht ins Autoritäre. Rechtsextreme Dynamiken in der Mitte der Gesellschaft. Die Leipziger Autoritarismus-Studie 2018, S. 7-8. Gießen: Psychosozial Verlag.
- HEINTEL, M. (2006): Regional Governance: Modetrend oder brauchbare Theorie? In: Wirtschaft und Gesellschaft 32. Jg., H. 3, S. 345-368.
- HERBERT, U. (2003): Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

- HERBRECHTER, D. (2016): „Im Schatten der Hierarchie“ – Eine empirische Annäherung an das Führungsverständnis und Orientierungen des Führungshandelns in Weiterbildungsorganisationen. In: Zentrum für Forschung und Wissenstransfer, Bd. 39, H. 3, S. 277-296.
- HOBE, S.; END, A. (2007): 50 Jahre Römische Verträge – Vorreiter einer modernen Rechtsentwicklung. In: *integration*, Jg. 30, H. 2, S. 140-149. URL: https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0720-5120-2007-2-140.pdf?download_full_pdf=1 (zuletzt aufgerufen am 23.06.20).
- HOEFER, C. (2015): „Die Flüchtlinge müssen hinausgeworfen werden“. URL: <https://www.welt.de/geschichte/zweiter-weltkrieg/article147487793/Die-Fluechtlinge-muessen-hinausgeworfen-werden.html> (zuletzt aufgerufen am 11.12.18)
- HOESCH, K. (2018): *Migration und Integration. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- HÖHNE, J.; LINDEN, B.; SEILS, E.; WIEBEL, A. (2014): *Die Gastarbeiter. Geschichte und aktuelle soziale Lage*. WSI-Report, Nr. 16. URL: https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_16_2014.pdf (zuletzt aufgerufen am 11.11.19).
- HOLLAND, H. SCHARNBACHER, K. (2010): *Grundlagen der Statistik*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- HÖMBERG, K.; JODIN, D.; LEPPIN, M. (2004): *Methoden der Informations- und Datenerhebung*. Dortmund.
- HÖNKE, J.; THOMAS, E. (2012): *Governance for Whom? Capturing the Inclusiveness and Unintended Effects of Governance*. SFB-Governance-Working Paper Series Nr. 31. Berlin: Research Center (SFB).
- HÖRISCH, F. (2018) *Asylpolitik im Bundesländervergleich. Eine fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis*. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, Bd. 12, H. 4, S. 783-803. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- HOUT, W. (2010): *Governance and Development: changing EU policies*. In: *Third World Quarterly*, Bd. 31, H. 1, S. 1-12.
- HOWE, B. M. (2012): *Governance in the interests of the most vulnerable*. In: *Public Administration and Development*, Bd. 32, H. 4-5, S. 345-356.
- HOWLETT, M.; RAMESCH, M. (2014): *The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance*. In: *Policy and Society*, Bd. 33, H. 4, S. 317-327.
- HUNN, K. (2005): „Nächstes Jahr kehren wir zurück...“. *Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter“ in der Bundesrepublik*. Göttingen: Wallstein Verlag.
- HÜTHER, O (2010): *Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerilism in den Landeshochschulgesetzen*. Wiesbaden: Springer VS.
- IFTIMOAEI, C. (2015): *Good Governance: Normative Vs. Descriptive Dimension*. In: *SEA – Practical Application of Science*, Bd. 3, H. 1, S. 309-316.

- IN'T VELD, R. J. (2013): Sustainable Development Within Knowledge Democracies: An Emerging Governance Problem. In: MEULEMAN, J. (HRSG.): Transgovernance. Advancing Sustainability Governance, S. 3-35. Heidelberg u. a.: Springer VS.
- JACHTENFUCHS, M.; KOHLER-KOCH, B. (2004): Governance in der Europäischen Union. In: BENZ, A. (HRSG.): Governance – Regieren in komplexen Mehrebenensystemen. Eine Einführung. Lehrbuch Governance, S. 77-101. Wiesbaden: Springer VS.
- JÄGER, W.; MEYER, H.-J. (2003): Sozialer Wandel in soziologischen Theorien der Gegenwart. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- JAHN, D. ET AL. (2009): Asyl- und Migrationspolitik der EU. Ein Kräftespiel zwischen Freiheit, Recht und Sicherheit. Diskussionspapier der FG 1, 2006/09, Juli 2006, SWP Berlin. URL: <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AsylpolitikKS1.pdf> (zuletzt aufgerufen am 25.06.20).
- JANKOWITSCH, B.; KLEIN, T.; WEICK, S. (2000): Die Rückkehr ausländischer Arbeitsmigranten seit Mitte der achtziger Jahre. In: ALBA, R. D. (HRSG.): Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen, S. 93-109. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- JANN, W. (2002): Politikfeldanalyse. In: NOHLEN, D.; SCHULTZE, R.-O. (HRSG.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, S. 665-669. München: Beck-Verlag.
- JENTOFT, S. ET AL. (2010): Pyramids and roses: Alternative images for the governance of fisheries systems. In: Marine Policy, Bd. 34, H. 6, S. 1315-1321.
- JOHNSTON, C.; ANDRÉE, P. (2019): Pathways to co-governance? The role of NGOs in food governance in the Northwest Territories, Canada. In: ANDRÉE ET AL. (HRSG.): Civil Society and Social Movements in Food System Governance, S. 43-62. London u. a.: Routledge.
- KARAKAYALI, S. (2008): Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld: transcript.
- KARAKAYALI, S. (2018): The *Flüchtlingskrise* in Germany: Crisis of the Refugees, by the Refugees, for the Refugees. In: Sociology, Bd. 52, H. 3, S. 606-611.
- KELLE, U. (1994): Empirisch begründete Theoriebildung. Weinheim: Deutscher Studienverlag.
- KELLE, U. (2011): „Emergence“ oder „Forcing“? Einige methodologische Überlegungen zu einem zentralen Problem der Grounded-Theory. In: MEY, G.; MRUCK K. (HRSG.): Grounded Theory Reader, 2., aktualisierte Auflage, S. 235-260. Wiesbaden: Springer VS.
- KELLE, U.; KLUGE, S. (2010): Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung, 2., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- KELLER, B. (2010): Marktforschung: Basis für Marketing, Kommunikation und Vertrieb. In: BÄR, M.; BORCHERDING, J.; KELLER, B. (HRSG.): Fundraising im Non-Profit-Sektor. Marktbearbeitung von Ansprache bis Zuwendung, S. 17-31. Wiesbaden: Gabler Verlag.

KENIS, P.; RAAB, J. (2008): Politiknetzwerke als Governanceform. Versuch einer Bestandsaufnahme und Neu-ausrichtung der Diskussion. In: SCHUPPERT, G. F.; ZÜRN, M. (HRSG.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, S. 132-148. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

KERCHNER, B.; SCHNEIDER, S. (2010): Government – Governance – Gouvernamentalität. Einleitung. In: Femina Politica. Governing Gender. Feministische Studien zum Wandel des Regierens, H. 2, S. 9-23.

KHARDOS, M. (2012): The reflection of good governance in sustainable development strategies. In: Procedia – Social and Behavioral Sciences, Bd. 58, S. 1166-1173.

KLEIST, J. ET AL. (2019): Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme. URL: <https://flucht-forschung-transfer.de/wp-content/uploads/2015/06/FFT-Abschlussbericht-WEB.pdf> (zuletzt aufgerufen am 09.04.20)

KLEIST, O. J. (2017): Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland: Bestandsaufnahme und Vorschläge zur zukünftigen Gestaltung. Policy Brief 01. URL: <https://flucht-forschung-transfer.de/wp-content/uploads/2017/05/FFT-PB1-Kleist-Flucht-und-Flu%CC%88chtlingsforschung-in-Deutschland.pdf> (zuletzt aufgerufen am 22.07.20).

KLEIST, O. J. (2018): Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland: Akteure, Themen und Strukturen. State-of-Research Papier 01. URL: <https://flucht-forschung-transfer.de/wp-content/uploads/2018/02/State-of-Research-01-J-Olaf-Kleist-web.pdf> (zuletzt aufgerufen am 22.07.20).

KLIMECKI, R. (2007): Governance – Wandel als Lernprozess. In: KOCH, R.; DIXON, J. (HRSG.): Public Governance and Leadership. Political and Managerial Problems in Making Public Governance Changes the Driver for Re-Constituting Leadership, S. 151-171. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

KLINGE, M. (2012): Islam und Integrationspolitik deutscher Bundesregierungen nach dem 11. September 2001. Eine Politikfeldanalyse der ersten Deutschen Islam Konferenz und ihrer Implikationen für die nationale Integrationspolitik. URL: <https://edoc.hu-berlin.de/bitstream/handle/18452/17182/klinge.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (zuletzt aufgerufen am 26.06.20).

KOHLER-KOCH, B. (1999): The Evolution and Transformation of European Governance. In: KOHLER-KOCH, B.; EISING, R. (HRSG.): The Transformation of Governance in the European Union, S. 14-36. London u. a.: Routledge.

KOHLER-KOCH, B.; EISING, R. (2002): The Transformation of Governance in the European Union. London u. a.: Routledge.

KOHLER-KOCH, B.; RITTBERGER, B. (2006): The ‚Governance Turn‘ in EU Studies. In: Journal of Common Market Studies, Bd. 44, S. 27-49.

KOLB, H. (2005): Hintergrund. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdosiers/57441/hintergrund> (zuletzt aufgerufen am 27.01.20).

- KOLHOFF, L. (2018): Orders of Governance. In: KOLHOFF, L.; GRUNDWALD, K. (HRSG.): Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft I, S. 133-147. Wiesbaden: Springer VS.
- KONIECZNY, E. (2014): Gipfel, Krisen, Konferenzen. Die Entstehung Diskursiver Macht in transnationalen Kommunikationsereignissen. Wiesbaden: Springer VS.
- KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG (o. J.): EWG/ EG/ EU. URL: <https://www.kas.de/ewg-eg-eu> (zuletzt aufgerufen am 27.11.19)
- KOOIMAN, J. (1999): „Social-political governance“. Konferenzvortrag. München: 8. LOSS-Konferenz.
- KOOIMAN, J. (2003): Governing as Governance. Los Angeles u.a.: SAGE.
- KOOIMAN, J. ET AL. (2008): Interactive Governance and Governability: An Introduction. In: The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies, Bd. 7, Nr. 1, S. 1-11.
- KOOIMAN, J.; BAVNICK, M. (2013): Theorizing Governability – The Interactive Governance Perspective. In: BAVINCK, M. ET AL. (HRSG.): Governability of Fisheries and Aquaculture: Theory and Applications, S. 9-30. Dordrecht: Springer Science+Business Media.
- KOOIMAN, J.; JENTOFT, S. (2009): Meta-Governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices. In: Public Administration, Bd. 87, Nr. 4, S. 818-836. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- KOOPMANS, R.; KRIESI, H. (1997): Citizenship, National Identity and the Mobilisation of the Extreme Right. A Comparison of France, Germany, the Netherlands and Switzerland. Discussion Paper FS III 97-101. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH.
- KOSSERT, A. (2018): „Verlaust, zerlumpt – damit entsprachen sie dem Klischee“. URL: <http://www.spiegel.de/spiegelgeschichte/deutsche-fluechtlinge-nach-1945-ignoranz-und-fremdenfeindlichkeit-a-1190780.html> (zuletzt aufgerufen am 11.12.18)
- KÖTTER, M. (2013): Wie viel Recht steckt in Good Governance? Eine Betrachtung aus juristischer Perspektive. SFB-Governance Working Paper Series Nr. 58.
- KRANERT, M. (2019): Populist Elements in the Election. Manifestoes of AfD and UKIP. In: Zeitschrift für Anglistik und Amerikanistik, Bd. 67, H. 3, S. 265-282.
- KRASNER, S. D. (1982): Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: International Organization, Bd. 36, Nr. 2, S. 182-205.
- KROMREY, H.; ROOSE, J.; STRÜBING, J. (2016): Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung mit Annotationen aus qualitativ-interpretativer Perspektive, 13., völlig überarbeitete Auflage. Konstanz, München: UVK Verlagsgesellschaft.
- KUNZ, T. (2011): Integration fördern und fordern Vom „Gastarbeiter“ zur „Integrations-Ich-AG“. In: AMOS, S. K.; MESETH, W.; PROSKE, M. (HRSG.): Öffentliche Erziehung revisited. Erziehung, Politik und Gesellschaft im Diskurs, S. 323-344. Wiesbaden: Springer VS.

- LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG (o. J.): Ist Deutschland in Befürworter und Gegner der Flüchtlingsfrage gespalten? Die Debatte um Schutzsuchende, Flüchtlinge und Asylbewerber. URL: <https://www.lpb-bw.de/fluechtlingsproblematik.html#c51472> (zuletzt aufgerufen am 21.10.19)
- LANGE, S.; SCHIMANK, U. (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: LANGE, S.; SCHIMANK, U. (HRSG.): Governance und gesellschaftliche Integration, S. 27-44. Wiesbaden: VS Verlag.
- LASSNIGG, L. (2016): When Complexity Meets Evidence in Governance. In: European Journal of Education, Bd. 51, H. 4, S. 441-446.
- LAUBE, L. (2013): Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien. Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten. Frankfurt, New York: Campus-Verlag.
- LAUBENTHAL, B. (2014): Politik ohne Mandat? Gesellschaftliche Akteure und neue Formen informellen Regierens im Politikfeld Migration. In: BRÖCHLER, S.; LAUTH, H.-J. (HRSG.): Von Government zu Governance. Informales Regieren im Vergleich. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Special Issue 4, S. 237-258. Wiesbaden: Springer VS.
- LEMBKE, U. (2016): Europäisches Antidiskriminierungsrecht in Deutschland. URL: <https://www.bpb.de/apuz/221575/europaeisches-antidiskriminierungsrecht-in-deutschland?p=all> (zuletzt aufgerufen am 25.06.20).
- LEPTIEN, K. (2013): Germany's Unitary Federalism. In: THRÄNHARDT, D. (HRSG.): Immigration and Federalism in Europe. Federal, State and Local Regulatory Competencies in Austria, Belgium, Germany, Italy, Russia, Spain and Switzerland, H. 43, S. 39-47.
- LEVY, C. (1999): Asylum Seekers, Refugees and the Future of Citizenship in the European Union. In: BLOCH, A.; LEVY, C. (HRSG.): Refugees, Citizenship and Social Policy in Europe, S. 211-231. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- LUFT, S. (2011): "Gastarbeiter": Niederlassungsprozesse und regionale Verteilung. URL: <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/anwerbeabkommen/43261/niederlassungsprozesse> (zuletzt aufgerufen am 31.10.19)
- LUFT, S. (2014): Die Anwerbung türkischer Arbeitnehmer und ihre Folgen. URL: <https://www.bpb.de/internationales/europa/tuerkei/184981/gastarbeit> (zuletzt aufgerufen am 23.06.20).
- LÜTTINGER, P. (1986): Der Mythos der schnellen Integration. Eine empirische Untersuchung zur Integration der Vertriebenen und Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland bis 1971. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 15, H. 1, S. 20-36.
- MACKERT, J. (2004): Die Steuerung staatlicher Inklusion: Staatsbürgerschaftsregime im Vergleich. In: LANGE, S.; SCHIMANK, U. (HRSG.): Governance und gesellschaftliche Integration, S. 111-127. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- MANYTZ, R.; SCHARPF, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: MANYTZ, R.; SCHARPF, F. W. (HRSG.): Gesellschaftliche Selbstregulung und Steuerung, S. 39-72. Frankfurt a. M.: Campus-Verlag.

- MARCH, J. G. (1991): Exploration and Exploitation in Organizational Learning. In: *Organization Science*, Bd. 2, H. 1, S. 71-87.
- MARTENS, B. (2020): Der Zug nach Westen – Jahrzehntelange Abwanderung, die allmählich nachlässt. URL: <https://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47253/zug-nach-westen> (zuletzt aufgerufen am 22.06.20)
- MATTES, M. (2005): „Gastarbeiterinnen“ in der Bundesrepublik. Anwerbepolitik, Migration und Geschlecht in den 50er bis 70er Jahren. Frankfurt, New York: Campus-Verlag.
- MAYNTZ, R. (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: *Jahrbuch Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, S. 89-110. Baden-Baden: Nomos.
- MAYNTZ, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: BENZ, A. (HRSG.): *Governance – Regieren in komplexen Mehrebenensystemen. Eine Einführung. Lehrbuch Governance*, S. 65-76. Wiesbaden: Springer VS.
- MAYNTZ, R. (2005): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? In: SCHUPPERT, G. F. (HRSG.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Bd. 1, S. 11-20, Baden-Baden: Nomos.
- MAYNTZ, R.; SCHARPF, F. W. (1995): *Gesellschaftliche Selbststeuerung und politische Steuerung*. Frankfurt u. New York: Campus-Verlag.
- MEIER-BRAUN, K.-H. (2002): *Deutschland, Einwanderungsland*. Berlin: Suhrkamp.
- MEINDL, K. (2017): *Der ländliche Raum auf dem Weg zur Integration von Geflüchteten – eine empirische Untersuchung zum Integrationsverständnis im bayerisch-tschechischen Grenzgebiet*. Unveröffentlicht.
- MEULEMANN, L. (2013): *Transgovernance. Advancing Sustainability Governance*. Heidelberg u. a.: Springer VS.
- MEUSCHEL, S. (1988): Kulturnation oder Staatsnation? — Zur Renaissance der Suche nach nationaler Identität in beiden deutschen Staaten. In: *Leviathan*, Bd. 16, Nr. 3, S. 406-435. URL: <https://www.jstor.org/stable/pdf/23983441.pdf> (zuletzt aufgerufen am 22.06.20)
- MEYER, W.; ELBE, S. (2012): Initiating network governance through competition: experiences from eighteen German regions. In: CHESHIRE, L; HIGGINS, V.; LAWRENCE, G. (HRSG.): *Rural Governance. International perspectives*, S. 81-97. London u. a.: Routledge.
- MONAR, J. (2009): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: VON BOGDANDY, A.; BAST, J. (HRSG.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, S. 749-797. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- MORAVCSIK, A. (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies*, Bd. 31, H. 4, S. 473-524.

MORE IN COMMON (2017): Einstellungen über nationaler Identität, Einwanderung und Flüchtlingen in Deutschland. URL: <https://static1.squarespace.com/static/5a70a7c3010027736a22740f/t/5aec61eb1ae6cff5ed8d9bf2/1525441009572/More-in-Common-Deutschland-Report-Deutsch.pdf> (zuletzt aufgerufen m 21.10.19)

MOTTE, J.; OHLINGER, R. (2008): Rückblick: 30 Jahre Kühn-Memorandum. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/newsletter/57143/rueckblick-30-jahre-kuehn-memorandum> (zuletzt aufgerufen am 23.06.20).

MUGYENZI, J. T. (2012): International Modes of Policy Influence: Does the EU Influence Good-Governance Policies in African, Caribbean and Pacific States? In: *Journal of Politics and Law*, Bd. 5, Nr. 1, S. 69-81.

MUKAZHANOV, T. (2004): Ein „weltoffenes Land“? Deutschlands langer Weg zu einer neuen Politik der Zuwanderung. Neue Ansätze in deutscher Migrationspolitik und Einstellung der Bevölkerung. URL: <https://d-nb.info/971647100/34> (zuletzt aufgerufen am 22.06.20)

MÜLLER, D. (2010): Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens. Universitätsverlag Göttingen.

MÜLLER, P. (2005): Das Zuwanderungsgesetz – Instrumentarium für eine effektive Steuerung und Begrenzung von Migration. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Bd. 3, H. 2, S. 245-257.

MÜLLER-GRAF, P.-C. (2015): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Integrationswert für Bürger und Gesellschaft, Mitgliedstaaten und Union. In: *integration*, Jg. 35, H. 2, S. 100-109. URL: https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0720-5120-2012-2-100.pdf?download_full_pdf=1 (zuletzt aufgerufen am 25.06.20).

MÜNCH, R. (1997). Elemente einer Theorie der Integration moderner Gesellschaften. Eine Bestandsaufnahme. In: HEITMEYER, W. (HRSG.): Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Bd. 2, S. 66-109. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Verlag.

MÜNCH, S. (2018): Integrationsdiskurse in Deutschland und Großbritannien zwischen Dichotomisierung und Super-Diversität. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaften*, Bd. 12, H. 1; S. 173-188.

NADLER, R.; KRISZAN, M.; NIENABER, B.; FRYS, W. (2010): Zuwanderung internationaler Migranten in schrumpfende ländliche Regionen: Die Fallbeispiele Ostsachsen und Saarland. In: *Europa Regional*, Bd. 18, H. 2-3, S. 107-121.

NEMES, G.; HIGH, C.; HUZAIR, F. (2012): Reflexive agency and multi-level governance: mediating integrated rural development in Hungary. In: CHESHIRE, L; HIGGINS, V.; LAWRENCE, G. (HRSG.): *Rural Governance. International perspectives*, S. 98-112. London u. a.: Routledge.

NETZWERK ASYL (2015): Rundbrief 2015. Unveröffentlicht.

NETZWERK ASYL (2018): Rundbrief 3/2018. Unveröffentlicht.

- NEUBERGER, O. (2006). Mikropolitik: Stand der Forschung und Reflexion. *Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie*, Bd. 50, H. 4, S. 189-202.
- NEUE ZEITEN WEIDEN (2004): Russen gründen Klub „Neue Zeiten“. URL: <http://www.nz-weiden.de/images/Presse/2004-06-27-Russen-grndet-Klub-Neue-Zeiten.jpg>. (zuletzt aufgerufen am 30.06.20).
- NEUMANN, G. (1994): Die Medien und die Flüchtlingsfrage in Bayern von 1945 bis 1953. München: Iudicium.
- NICOLAYSEN, G. (2007): Der Rechtsrahmen der europäischen Integration – Entwicklung in 50 Jahren. In: *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 87. Jg., H. 2, S. 89-93 (zuletzt aufgerufen am 23.06.20).
- NIENHÜSER, W. (2003): Macht. In: MARTIN, A. (HRSG.): *Organizational Behavior – Verhalten in Organisationen*, S. 139-173. Stuttgart: Kohlhammer.
- NIENHÜSER, W. (2004): Macht. In: MARTIN, A. (HRSG.): *Organizational Behaviour – Verhalten in Organisationen*, 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, S. 43-78. Stuttgart: Kohlhammer.
- NOESSELT, N. (2012): *Governance-Formen in China. Theorie und Praxis des chinesischen Modells*. Wiesbaden: Springer VS.
- NUSSL, H. (2013): *Angewandte Geographie als anwendungsorientierte Grundlagenforschung. Überlegungen zum Praxisbezug in der geographischen Forschung*. In: *STANDORT*, Bd. 37, H. 1, S. 17-21. Berlin: Springer Verlag.
- NULLMEIER, F.; GEIS, A.; DAASE, C. (2012): Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen. In: NULLMEIER, F.; GEIS, A.; DAASE, C. (HRSG.): *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*. Leviathan Sonderheft 27, S. 11-40. Baden-Baden: Nomos.
- NUNAN, F. (2015): *Understanding Poverty and the Environment. Analytical frameworks and approaches*. London u. a.: Routledge.
- OECD (2002): *Frascati-Manual. Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. The Measurement of Scientific and Technological Activities*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2006): *Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Politik und Governance*. Paris: OECD.
- OLTMER, J. (2005): *Zwangswanderungen nach dem Zweiten Weltkrieg*. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56359/nach-dem-2-weltkrieg>
- OPPEN, M.; SACK, D. (2008): Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships. In: SCHUPPERT, G. F.; ZÜRN, M. (HRSG.): *Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41*, S. 259-281. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- PANAYI, P. (1994): Racial Violence in the New Germany 1990-98. In: Contemporary European History, Bd. 3, H. 3, S. 265-287.
- PARSONS, T. (1951): The Social System. Glencoe: Free Press.
- PEASE, M. (2007): ICT Integration Strategies in Higher Education Institutions. Conference Paper.
- PENNINX, R. ET AL. (2004). Citizenship in European cities: Immigrants, local politics and integration policies. Farnham: Ashgate.
- PENNINX, R.; SPENCER, D.; VAN HEAR, N. (2008): Migration and Integration in Europe: The State of Research. Report commissioned by the Economic and Social Research Council (ESRC) for NORFACE. ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), University of Oxford.
- PFISTER, G. (2018): Fremdenfeindlichkeit in Deutschland? Einstellungen gegenüber Ausländern 2016. Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Fakultät für Humanwissenschaften der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.
- PICKEL, G.; RÖDER, A.; BLÄTTE, A. (2018): Einleitung: Migration und (demokratische) politische Kultur – ein dynamisches und polarisierendes Thema? In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Bd. 12, H. 1, S. 1-7.
- PLEINES, H. (2008): Reformblockaden in der Wirtschaftspolitik. Die Rolle von Wirtschaftsakteuren in Polen, Russland und der Ukraine. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- POHL, K. (2009): Zwischen Integration und Isolation. Zur kulturellen Dimension der Vertriebenenpolitik in Bayern (1945-1975). München: Iudicium.
- PORTES, A.; RUMBAUT R. G. (2001): Legacies. The story of the immigrant second generation. Berkeley u. a.: University of California Press.
- PRINZ, F. (2000): Die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen in Bayern. Versuch einer Bilanz nach 55 Jahren. Augsburg: Haus der bayerischen Geschichte.
- PROVAN, K. G.; KENIS, P. (2008): Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. In: Journal of Public Administration Research and Theory, Bd. 18, H. 2, S. 229-252.
- PUSKEPELEIT, J.; THRÄNHARDT, D. (1995): Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger. Münster: Lambertus-Verlag.
- RABKOV, I. (2006): Deutsch oder fremd? Staatliche Konstruktion und soziale Realität des ›Ausiedlerseins‹. In: IPSEN-PEITZMEIER, S.; KAISER, M. (HRSG.): Zuhause fremd. Russlanddeutsche zwischen Russland und Deutschland, S. 321-346. Bielefeld: transcript Verlag.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2003): Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung. URL: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Family-Reunification-DE.pdf> (zuletzt aufgerufen am 05.04.19)

- RATAMÄKI, O. (2015): Elements, Orders, and Modes of Governance in the Development of Finnish Wolf Policy. In: MERVIÖ, M. M. (HRSG.): Management and Participation in the Public Sphere, S. 38-61. Pennsylvania: IGI Global.
- REDDIG, M. (2005): Bürger jenseits des Staates? Unionsbürgerschaft als Mittel europäischer Integration. Baden-Baden: Nomos.
- REICHERTZ, J. (2011): Abduktion: Die Logik der Entdeckung der Grounded Theory. In: MEY, G.; MRUCK K. (HRSG.): Grounded Theory Reader, 2., aktualisierte Auflage, S. 279-297. Wiesbaden: Springer VS.
- RENNER, G. (2005): Das Zuwanderungsgesetz – Ende des deutschen Ausländerrechts? In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften. Nr. 2/2005, S. 258-274.
- REUBAND, K.-H. (2015): Wer demonstriert in Dresden für Pegida? Ergebnisse empirischer Studien, methodische Grundlagen und offene Fragen. In: Mitteilungen des Instituts für deutsches und internationales Parteienrecht der Universität Düsseldorf 21, S. 133-43.
- REUBER, P.; GEBHARDT, H. (2011): Wissenschaftliches Arbeiten in der Geographie. In: GEBHARDT ET AL. (HRSG.): Geographie. 2. Auflage, S. 89-101. Heidelberg: Spektrum.
- RHODES, RODERICK A.W. (1997): Understanding governance. Buckingham/England: Open U.P.
- RHODES, RODERICK A.W. (2000): Governance and Public Administration. In: PIERRE, J. (HRSG.): Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy, S. 54-90. New York: Oxford University Press.
- RHODES, RODERICK A.W. (2002): The New Governance. Governing without Government. In: OSBORNE, S. P. (HRSG.): Public Management. Critical Perspectives, S. 208-227. London u. a.: Routledge.
- RICHTER, H. (2015): Die Komplexität von Integration. Arbeitsmigration in die Bundesrepublik Deutschland von den fünfziger bis in die siebziger Jahre <https://zeitgeschichte-online.de/thema/die-komplexitaet-von-integration> (zuletzt aufgerufen am 30.10.2019)
- RIEDL, S. C. (2010): Entwicklung mit Stolpersteinen. Hochschule Heidelberg.
- RIP, A.; KEMP, R. (1998) Technological change. In: RAYNER, S.; MALONE, L. (HRSG.): Human Choice and Climate Change, Bd. 2, Resources and Technology, S. 327-399. Washington: Battelle Press.
- RITGEN, K. (2018): Integration in ländlichen Räumen – die Rolle der Landkreise. In: GESMANN, F.; ROTH, R. (HRSG.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, S. 407-431. Wiesbaden: Springer VS.
- RODRIGUEZ-BILLA, P. (2012): Governance, participation and empowerment: a non-prescriptive approach. In: CHESHIRE, L; HIGGINS, V.; LAWRENCE, G. (HRSG.): Rural Governance. International perspectives, S. 143-159. London u. a.: Routledge.
- RUDOLF, D. B. (2019): Neue Lehren aus alten Fehlern? Das Kühn-Memorandum als Fingerzeig für die gegenwärtige Integrationsdebatte. In: BIZEUL, Y.; RUDOLF, D. B. (HRSG.): Politische

Debatten um Migration und Integration. Konzepte und Fallbeispiele, S. 19-40. Wiesbaden: Springer VS.

RUMBAUT, R. G. (2001): Assimilation of Immigrants. In: SMELSER, N. J.; BALTES P. B. (HRSG.): International Encyclopaedia of the Social & Behavioral Sciences, S. 845-849. Amsterdam: Elsevier.

SACK, D.; TÖLLER, A. E. (2018): Einleitung: Policies in den deutschen Ländern. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaften, Bd. 12, H. 4, S. 603-619.

SACK, R. D. (2010): Geography as a tool for developing the mind: a theory of place-making. Lewiston u.a.: The Edwin Mellen Press.

SAID, J.; ALAM, M; KHALID, M. A. (2016): Relationship between good governance and integrity system. Empirical study on the public sector of Malaysia. In: Humanomics, Bd. 32, Nr. 2, S. 151-171.

SALZBORN, S. (2002): Politische Paradoxien. Zur Jugendarbeit der Vertriebenenverbände. In: Deutsche Jugend. Zeitschrift für Jugendarbeit. H. 11, S. 482-487. Weinheim: Beltz Juventa.

SAUER, M.; BRINKMANN, H. U. (2016): Einführung: Integration in Deutschland. In: BRINKMANN, H. U./SAUER, M. (HRSG.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. S. 1-21. Wiesbaden: Springer VS.

SAVOSKUL, M. (2006): Russlanddeutsche: Integration und Selbstidentifizierung. In: IPSEN-PEITZMEIER, S.; KAISER, M. (HRSG.): Zuhause fremd. Russlanddeutsche zwischen Russland und Deutschland, S. 179-222. Bielefeld: transcript Verlag.

SCHÄFER, G. (o. J.): Deutschland, die Nachbarländer und die Vertriebenen: Geschichte und Geschichtspolitik seit 1949. Die Vertriebenen in der Bundesrepublik Deutschland. URL: <http://library.fes.de/library/netzquelle/zwangsmigration/41intro.html> (zuletzt aufgerufen am 11.12.18)

SCHAMMANN, H. (2017): Kommunale Integrationspolitik. In: MEHL, P. (HRSG.): 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, S. 69-76. URL: http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn059278.pdf (zuletzt aufgerufen am 21.12.17)

SCHARPF, F. W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: HÉRITIER, A. (HRSG.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte, Bd. 24, S. 57-83. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

SCHARPF, F. W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

SCHARPF, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.

SCHARPF, F. W. (2006): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- SCHAUZ, D. (2014): What is Basic Research? Insights from Historical Semantics. In: *Minerva*, Bd. 52, H. 3, S. 273-328. Wiesbaden: Springer VS.
- SCHIBANY, A.; GASSLER, H. (2010): Nutzen und Effekte der Grundlagenforschung. POLICIES Research Report, Nr. 98-2010.
- SCHIEBER, C. (2019): Framing macht Politik. AfD nutzt Kopfkino, um Angst in der Bevölkerung zu schüren. In: *Politische Studien*, Bd. 70, H. 483, S. 51-59.
- SCHIEK, D.; ULLRICH, C. G. (2016): Qualitative Online-Erhebungen: Möglichkeiten, Herausforderungen und Grenzen. In: SCHIEK, D.; ULLRICH, C. G. (HRSG.): *Qualitative Online-Erhebungen: Voraussetzungen – Möglichkeiten – Grenzen*, S. 1-21. Wiesbaden: Springer VS.
- SCHIMANK, U. (2002): *Handeln und Strukturen: Einführung in die akteurstheoretische Soziologie*. Weinheim: Juventa.
- SCHIMANK, U. (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: ALTRICHTER, H.; BRÜSEMEISTER, T.; WISSINGER, J. (HRSG.): *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*, S. 231-260. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- SCHIMANK, U.; WASEM, J. (1995): Die staatliche Steuerbarkeit unkoordinierten kollektiven Handelns. In: MAYNTZ, R.; SCHARPF, F. W. (HRSG.): *Gesellschaftliche Selbststeuerung und politische Steuerung*, S. 197-232. Frankfurt u. New York: Campus-Verlag.
- SCHIMANY, P. (2014): Asylmigration nach Deutschland. In: LUFT, S.; SCHIMANY, P. (HRSG.): *20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven*, S. 33-66. Bielefeld: Transcript Verlag.
- SCHMIDT, H.-J. (2016): Wie die Flüchtlingskrise Europa entzweit. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/flucht/234795/wie-die-fluechtlingskrise-europa-entzweit> (zuletzt aufgerufen am 03.04.20)
- SCHMUCK, O. (2007): Heterogene Diskussionslandschaft zu Maastricht: Die Ratifizierungsdebatten zum Vertrag über die Europäische Union. In: *Integration*, Bd. 15, Nr. 4, S. 206-215. Baden-Baden: Nomos.
- SCHNAPP, K.-U. ET AL. (2006): Qualitative und quantitative Zugänge: Eine integrative Perspektive. In: BEHNKE, J. (HRSG.): *Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren*, 1. Auflage, S. 11-26. Baden-Baden: Nomos.
- SCHNEIDER, J. (2007): Rückblick: Zuwanderungsgesetz 2005. URL: <https://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56351/zuwanderungsgesetz-2005?p=all> (zuletzt aufgerufen am 02.03.2020)
- SCHOLTEN, P. (2013): Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands. In: *Policy Sciences*, Bd. 46, H. 3, S. 217-236.
- SCHOLTEN, P. (2016): Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation, In: *Journal of International Migration & Integration*, Bd. 17, H. 4, S. 973-994.

SCHOLTEN, P. ET AL. (2017): Multilevel governance from below: how Dutch cities respond to intra-EU mobility. In: Journal of Ethnic and Migrant Studies, Bd. 44, H. 12, S. 2011-2033.

SCHOLTEN, P.; PENNINX, R. (2016): The Multilevel Governance of Migration and Integration. In: GARCÉS-MASCAREÑAS, B.; PENNINX, R. (HRSG.): Integration processes and policies in Europe: contexts, levels and actors. IMISCOE research series, S. 91-108. Cham u.a.: Springer Open.

SCHOLZ, S. (2016): Willkommenskultur durch "Schicksalsvergleich". Die deutsche Vertreibungserinnerung in der Flüchtlingsdebatte. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Flucht historisch, 26-27/2016, S. 40-46.

SCHÖNWALD, D. (o. J.): Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE). In: Historisches Lexikon Bayerns. URL: [https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Block_der_Heimatvertriebenen_und_Entrechteten_\(BHE\)](https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Block_der_Heimatvertriebenen_und_Entrechteten_(BHE)) (zuletzt aufgerufen am 12.12.18)

SCHÖNWÄLDER, K. (2001): Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren. Essen: Klartext-Verlag.

SCHÖNWÄLDER, K. (2003): Zukunftsblindheit oder Steuerungsversagen? Zur Ausländerpolitik der Bundesregierungen der 1960er und 1970er Jahre. In: OLTMER, J. (HRSG.): Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, S. 123-144. Göttingen: V& R unipress.

SCHRÖDER, M. (2011): Die Macht moralischer Argumente Produktionsverlagerungen zwischen wirtschaftlichen Interessen und gesellschaftlicher Verantwortung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

SCHULTE, A. (2011): Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Von politischer Opportunität und institutionalisierter Ungleichbehandlung zur menschenrechtsbasierten Politik? In: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, H. 1/2001, S. 29-60.

SCHULTHEIß, R. (2001): Anwendungsorientierte Grundlagenforschung und produktorientierte Anwendungsforschung als Spekulationsgeschäft. Ein Anwendungsfall für die Optionspreistheorie. Dissertation. Universität Stuttgart. URL: <https://elib.uni-stuttgart.de/bitstream/11682/5445/1/gesamt.pdf> (zuletzt aufgerufen am 14.04.20)

SCHUMANN, S. (2018): Quantitative und qualitative empirische Forschung. Ein Diskussionsbeitrag. Wiesbaden: Springer VS.

SCHUSTER, A.-L. (o. J.): Das Gemeinsame Europäischen Asylsystem (GEAS). Überblick über das geltende Gemeinsame Europäische Asylsystem und die Reformvorschläge der EU-Kommission. URL: https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2018/03/2017_10_09_GEAS_Einstiegspr%C3%A4sentation_Anna-Lena_Schuster.pdf (zuletzt aufgerufen am 31.03.20)

SCHÜTZ, R. (1995): Europaweite Freizügigkeit ohne demokratische Kontrolle? Überwachung der Anwendung der Schengen II-Konvention durch die nationalen Parlamente. In: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 120, Nr. 4. S. 509-548. Tübingen: Mohr Siebeck.

SCHWARTZ, M. (2008): Vertriebene im doppelten Deutschland. Integrations- und Erinnerungspolitik in der DDR und in der Bundesrepublik. In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Jg. 56, H. 1, S. 101-151.

SCHWARZBÖZL, T.; FATKE, M. (2016): Außer Protesten nichts gewesen? Das politische Potenzial der AfD. In: PVS Politische Vierteljahresschrift, Bd. 57, Heft 2, S. 276-299.

SCHWENKER, H. (2006): Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union. Bielefeld: transcript Verlag.

SCHWIERTZ, H. (2016): „Für uns existiert kein Blatt im Gesetzbuch“. Migrantische Kämpfe und der Einsatz der radikalen Demokratie. In: ROTHER, S. (HRSG.): Migration und Demokratie, S. 229-254. Wiesbaden: Springer VS.

SCIORTINO, G. (2004): Toward a Political Sociology of Entry Policies: Conceptual Problems and Theoretical Proposals. In: Journal of Ethnic and Migration Studies, Bd. 26, Nr. 2, S. 213-228.

SEIFER, K. (2009): Governance als Einfluss-System. Der politische Einfluss von NGOs in asymmetrisch strukturierten Interaktionsarrangements. Wiesbaden: VS Verlag.

SEIFERT, W. (2012): Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland nach 1950. URL: <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138012/geschichte-der-zuwanderung-nach-deutschland-nach-1950?p=all> (zuletzt aufgerufen am 20.11.19)

SEMMLER, J. (2009): Das Instrument der Mehrjahresprogramme in der europäischen Justiz- und Innenpolitik. In: integration, Bd. 32, H. 1, S. 63-74.

SEO, M. (2003). Overcoming emotional barriers, political obstacles, and control imperatives in the action-science approach to individual and organizational learning. In: Academy of Management Learning and Education, Bd 2, H. 1, S. 7-21.

SIEFKEN, T. (2007): Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005. Wiesbaden: VS Verlag.

SIPPEL, L. (2009): Asylbewerber in der Bundesrepublik Deutschland. URL: https://www.berlininstitut.org/fileadmin/user_upload/handbuch_texte/pdf_Sippel_Asylbewerber.pdf (zuletzt aufgerufen am 18.06.20)

SKOLOSKA, I. (2019): Die Verträge von Maastricht und Amsterdam. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.1.3.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.06.20).

SOLGA, J.; BLICKLE, G. (2012): Macht und Einfluss in Projekten. In: WASTIAN, M.; BRAUMANDL, I.; VON ROSENSTIEL, L. (HRSG.): Angewandte Psychologie für das Projektmanagement. Ein Praxisbuch für die erfolgreiche Projektleitung, 2., aktualisierte Auflage, S. 145-164. Heidelberg: Springer Medizin Verlag.

SÖLLNER, F. (2018): Das Dilemma der Integration – die Flüchtlingskrise und ihre Verteilungswirkungen. In: List Forum, Bd. 43, H. 4, S. 461-481.

- SONG, A. M.; CHUENPAGDEE, R.; JENTOFT, S. (2007): Values, images, and principles: What they represent and how they may improve fisheries governance. In: *Marine Policy*, Bd. 40, S. 167-175.
- SORENSEN, E. (2006): Metagovernance: The Changing Role of Politician in Processes of democratic Governance. In: *American Review of Public Administration*, Bd. 36, H. 1, S. 98-114.
- SPIEGEL (2016): Was Andreas Scheuer tatsächlich gesagt hat. URL: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/andreas-scheuer-csu-generalsekretaer-unrichtig-zitiert-a-1113129.html> (zuletzt aufgerufen am 25.03.20)
- STAATLICHE ARCHIVE BAYERN (2007): Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen in Bayern nach 1945. Ausgewählte Dokumente aus dem Bayerischen Hauptstaatsarchiv. Kleine Ausstellungen Nr. 29.
- STADT WEIDEN (2019a): Statistische Homepage - Weiden in Zahlen. URL: <https://www.statistik.weiden.de/> (zuletzt aufgerufen am 30.04.19)
- STADT WEIDEN (2019b): Flüchtlings- und Integrationsberatung Landkreis Neustadt a.d. Waldnaab/ Stadt Weiden i.d.OPf.. URL: https://www.weiden.de/wen/junge_familien/b_koordination/migrationsfachdienste.pdf (zuletzt aufgerufen am 30.04.19)
- STADT WEIDEN (o. J.): Chronik. URL: <https://www.weiden.de/wen/stadinfos/geschichte/chronik/> (zuletzt aufgerufen am 25.01.19).
- STATISTA (2020a): Anzahl der Asylanträge (insgesamt) in Deutschland von 1995 bis 2020. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/76095/umfrage/asylantraege-insgesamt-in-deutschland-seit-1995/> (zuletzt aufgerufen am 24.06.20).
- STATISTA (2020b): Stimmenanteile der AfD in den Bundesländern bei der Bundestagswahl am 24. September 2017. URL: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/754391/umfrage/stimmenanteile-der-afd-in-den-bundeslaendern-bei-der-bundestagswahl/> (zuletzt aufgerufen am 23.03.20)
- STEINHAUS, H. (2011): Mitarbeiterbeteiligung als Krisenbewältigungsinstrument aus akteurtheoretischer Sicht. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- STEINKE, I. (2007): Qualitätssicherung in der qualitativen Forschung. In: *Qualitative Datenanalyse: computergestützt. Methodische Hintergründe und Beispiele aus der Forschungspraxis*, S. 176–187. Wiesbaden: Springer VS.
- STOKES, D. E. (1997): *Pasteur's Quadrant: Basic Science and Technological Innovation*. Washington: Brookings Institution Press.
- STRAUSS, A. L.; CORBIN, J. M. (1994): Grounded theory methodology: An overview. In: DENZIN, N. K. (HRSG.): *Handbook of qualitative research*, S. 273-285. London: Sage.
- STRÜBING, J. (2004): *Grounded Theory*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- STRÜBING, J. (2011): Zwei Varianten von Grounded Theory? Zu den methodologischen und methodischen Differenzen zwischen Barney Glaser und Anselm Strauss. In: MEY, G.; MRUCK

K. (HRSG.): *Grounded Theory Reader*, 2., aktualisierte Auflage, S. 261-278. Wiesbaden: Springer VS.

STÜWE, K. (2016): Das Zuwanderungsgesetz von 2005 und die neue Migrationspolitik der Bundesrepublik Deutschland. In: STÜWE, K.; HERMANNSEDER, E. (HRSG.): *Migration und Integration als transnationale Herausforderung. Perspektiven aus Deutschland und Korea*, S. 25-48. Wiesbaden: Springer VS.

SVR (2020): *Aufgaben und Ziele*. URL: <https://www.svr-migration.de/sachverstaendigenrat/aufgaben-und-ziele/> (zuletzt aufgerufen am 27.02.20).

TAUBENBERGER, B. (o. J.): Kabinett Hoegner II, 1954-1957. In: *Historisches Lexikon Bayerns*. URL: https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Kabinett_Hoegner_II,_1954-1957 (zuletzt aufgerufen am 12.12.18)

TEKIN, F. (2017): Differenzierte Integration im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Spannungsfeld von Problemlösungsinstinkt und Souveränitätsreflex. In: *integration*, Bd. 40, H. 4, S. 263-275.

THANG, H. V. (2018): *Rethinking Fisheries Governance. The Role of States and Meta-Governance*. Basingstoke u. a.: Palgrave Macmillan.

THOMPSON, J. B. (1994): The theory of structuration. In: *Social theory of modern societies: Anthony Giddens and his critics*, S. 56-76. Cambridge: Cambridge University Press.

THÖNNEBEN, N.-M. (2019): Ehrenamtliche als Integrationslotsen im totalen Flüchtlingsraum? Risiken und Chancen der Orientierung am Integrationsbegriff im Feld ehrenamtlicher Unterstützung für Geflüchtete. In: KAUFMANN, M. E.; OTTO, L.; NIMFÜHR, S.; SCHÜTTE, D. (HRSG.): *Forschen und Arbeiten im Kontext von Flucht. Reflexionslücken, Repräsentations- und Ethikfragen*, S. 285-310. Wiesbaden: Springer VS.

THÖNNEBEN, N.-M.: Ehrenamtliche als Integrationslotsen im totalen Flüchtlingsraum? Risiken und Chancen der Orientierung am Integrationsbegriff im Feld ehrenamtlicher Unterstützung für Geflüchtete. In: KAUFMANN, M. E. (HRSG.): *Forschen und Arbeiten im Kontext von Flucht. Reflexionslücken, Repräsentations- und Ethikfragen*, S. 285-310. Wiesbaden: Springer VS.

THRÄNHARDT, D. (2001): Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern. In: AKGÜN, L.; THRÄNHARDT, D. (HRSG.): *Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. Jahrbuch Migration – Yearbook Migration 2000/2001*, S. 15-33. Münster: LIT-Verlag.

THRÄNHARDT, D. (2013): Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Betriebsräte, Nichtregierungsorganisationen und Migranten. In: MEIER-BRAUN, K.-H.; WEBER, R. (HRSG.): *Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen*, S. 155-158. Stuttgart: Kohlhammer.

THRÄNHARDT, D. (2015): *Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Die_Arbeitsintegration_von_Fluechtlingen_in_Deutschland_2015.pdf (zuletzt aufgerufen am 24.06.20).

- THRÄNHARDT, D.; WEISS, K. (2016): Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus. Herausgegeben von Friedrich-Ebert-Stiftung. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12762.pdf> (zuletzt aufgerufen am 05.04.19)
- TITMUSS, R. M. (1971): *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. New York: Pantheon Books.
- TREIB, O. (2015): Akteurszentrierter Institutionalismus. In: WENZELBURGER, G.; ZOHLNHÖFER, R. (HRSG.): *Handbuch Policy-Forschung*, S. 278-303. Wiesbaden: Springer VS.
- TREIBEL, A. (2001): Von der Anwerbestoppausnahme-Verordnung zur Green Card: Reflexion und Kritik der Migrationspolitik, In: CURLE, E.; WUNDERLICH, T. (HRSG.): *Deutschland – ein Einwanderungsland? Rückblick, Bilanz und neue Fragen*, S. 113-126. Stuttgart: Lucius und Lucius.
- TSIANOS, V. S. (2015): Die (Un-)Durchlässigkeit der europäischen Außengrenzen für Geflüchtete. Der Fall Eurodac. In: *Soziale Probleme*, Jg. 26, H. 2, S. 189-204. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s41059-015-0011-y.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.06.20).
- ULLRICH, C. G.; SCHIEK, D. (2014): Gruppendiskussionen in Internetforen. Zur Methodologie eines neuen qualitativen Erhebungsinstruments. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozial-psychologie*. Bd. 66, H. 3, S. 459-474.
- UNABHÄNGIGE KOMMISSION ZUWANDERUNG (2001): *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*. Bericht der ‚Unabhängigen Kommission Zuwanderung‘. URL: http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf (zuletzt aufgerufen am 25.06.20).
- UNDP 2007: *Towards Inclusive Governance: Promoting the Participation of Disadvantaged Groups in Asia-Pacific*. URL: https://hrbaportal.org/wp-content/files/Towards_inclusivegovernance_Asiapacific6.pdf (zuletzt aufgerufen am 26.03.19)
- UNHCR (1951): *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951. Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967*. URL: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/Genfer_Fluechtlingskonvention_und_New_Yorker_Protokoll.pdf (zuletzt aufgerufen am 22.06.20)
- UNHCR (2017): *Global Trends. Forced Displacement in 2017*. URL: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf> (zuletzt aufgerufen am 10.03.2020)
- VALDRERRAMA, I. J. M. (2019): The EU Standard of Good Governance in Tax Matters for Third (Non-EU) Countries. In: *INTERTAX*, Bd. 47, H. 5, S. 454-467.
- VAN DEN VEN, A. H.; POOLE, M. S. (2002): *Field Research Methods*. In: BAUM, J. A. C. (HRSG.): *Blackwell Companion to Organizations*, S. 867-888. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- VAN VLIET, M.; W. DUBBINK (1999): *Evaluating Governance. State, Market and Participation Compared*. In: KOOIMAN, J.; VAN VLIET, M.; JENTOFT, S. (HRSG.): *Creative Governance. Opportunities for Fisheries in Europe*, S. 11-30. Aldershot: Ashgate.

VENJAKOB, C. (o. J.): Humankapitalsystem I. Verhaltensökonomie. Lerntheorien & Lernende Organisation. URL: https://wiwi.hs-duesseldorf.de/personen/clara.venjakop/Documents/2._Lerntheorien_und_Lernende_Organisation.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.03.19)

VÖLPEL, M. (2010): Macht und Abhängigkeit von Stakeholdern. Einflusskonstellationen in verschiedenen Krisenstadien und Organisationsformen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

VON GRÖHNHEIM, H. (2017): Solidarität bei geschlossenen Türen. Das Subjekt der Flucht zwischen diskursiven Konstruktionen und Gegenentwürfen. Wiesbaden: Springer VS.

VORLÄNDER, H.; HEROLD, M.; SCHÄLLER, S. (2015): Wer geht zu PEGIDA und warum? Eine empirische Untersuchung von PEGIDA-Demonstranten in Dresden. Zentrum für Verfassungs- und Demokratieforschung an der Technischen Universität Dresden.

VORLÄNDER, H.; HEROLD, M.; SCHÄLLER, S. (2016): PEGIDA. Entwicklung, Zusammensetzung und Deutung einer Empörungsbewegung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

WAGNER, U.; VAN DICK, R.; ZICK, A. (2000): Sozialpsychologische Analysen und Erklärungen von Fremdenfeindlichkeit in Deutschland. In: Zeitschrift für Sozialpsychologie, Bd. 32, H. 2, S. 59-79.

WAHL, P. (1996): NGOs in der Weltpolitik. Zwischen (Selbst-) Überschätzung und Realismus. In: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (HRSG.): Globale Trends und Internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik?, S. 39-48. Bonn.

WAIBEL, D. (2001): Deutschland unter alliierter Besatzung 1945-1949/55. In: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Germanistische Abteilung, Bd. 118, H. 1, S. 865-867.

WALCHSHÖFER, J. (2014): Ländlicher Raum. In: BRANDL, U., HUBER, T., WALCHSHÖFER, J. (HRSG.): Praxiswissen für Kommunalpolitiker. Erfolgreich handeln als Gemeinde-, Stadt-, Kreis und Bezirksrat. 4. Auflage, S. 437-450. München: Verlagsgruppe Jehle.

WALK, H. (2008): Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

WEICK, K. E.; QUINN, R. E. (1999): Organizational change and development. In: Annual Review of Psychology, Bd. 50, S. 361-368.

WEIDEN IST BUNT (2020). URL: <https://weiden-ist-bunt.de/> (zuletzt aufgerufen am 25.02.20)

WEIDENER STÄDTEPARTNERSCHAFTEN E. V. (2019): Patenschaften. Heimatkreis Tachau (Böhmen). URL: [http://www.weidener-staedtepartnerschaften.de/patenschaftenweiden-Heimatkreis%20Tachau%20\(B%C3%B6hmen\)-1-de](http://www.weidener-staedtepartnerschaften.de/patenschaftenweiden-Heimatkreis%20Tachau%20(B%C3%B6hmen)-1-de) (zuletzt aufgerufen am 31.10.19)

WEINGART, P.; LENTSCH, J. (2008): Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. Weilerswist: Velbrück.

WENNING, N. (1994): Migration in Deutschland. In: Lernen in Deutschland, Bd. 14, H. 2, S. 106-114. URL: https://www.pedocs.de/volltexte/2014/1616/pdf/Wenning_Norbert_Migration_in_Deutschland_D_A.pdf (zuletzt aufgerufen am 27.12.18)

- WENZELBURGER, G. (2015): Parteien. In: WENZELBURGER, G.; ZOHLNHÖFER, R. (HRSG.): Handbuch Policy-Forschung, S. 81-112, Wiesbaden: Springer VS.
- WENZELBURGER, G.; ZOHLNHÖFER, R. (2015): Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung. In: WENZELBURGER, G.; ZOHLNHÖFER, R. (HRSG.): Handbuch Policy-Forschung, S. 14-32. Wiesbaden: Springer VS.
- WERNER, A. (2016): NGOs in Foreign Policy. Security Governance in Germany and the Netherlands. Münster u. a.: Waxmann.
- WHITEHEAD, M. (2003): 'In the shadow of Hierarchy': Meta-governance, Policy Reform and Urban Regeneration in the West Midlands. In: Area, Bd. 35, H. 1, S. 6-14.
- WIEGAND, H.-J. (2006): Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte. Reihe Juristische Zeitgeschichte, Abteilung 1. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- WIEGAND, M. (1996): Prozesse Organisationalen Lernens. Wiesbaden: Gabler.
- WITTICH, D. (2004): Fremdenfeindlichkeit in Deutschland. Eine empirisch-soziologische Annäherung. In: ROSA LUXEMBURG STIFTUNG (HRSG.): UTOPIE kreativ, H. 160, S. 128-136.
- WOLLENSCHLÄGER, M.; BECKER, U. (1990): 40 Jahre Asylgrundrecht – Rückblick und Ausblick. In: BADURA, P.; HESSE, K.; LERCHE, P. (HRSG.): Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 115, Nr. 3, S. 369-399. Tübingen: Mohr Verlag.
- WOODS ET AL. (2012): Leadership in place: elites, institutions and agency in British rural community governane. In: CHESHIRE, L; HIGGINS, V.; LAWRENCE, G. (HRSG.): Rural Governance. International perspectives, S. 211-226. London u. a.: Routlege.
- WORBS, S. ET AL. (2013): (Spät-)Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse. Forschungsbericht 20. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- WOSCHNAGG, G. (2011): Auswirkungen europäischer Entwicklungen auf das österreichische Bundesheer. In: Strategie und Sicherheit, Bd. 2011, H. 1, S. 563-570. URL: <https://www.degruyter.com/view/journals/sus/2011/1/article-p563.xml> (zuletzt aufgerufen am 23.06.20).
- WOUTERS, J.; RYNGAERT, C. (2004): Good Governance: Lessons from International Organizations. In: CURTIN, D.; WESSEL, R. (HRSG.): Good Governance and the European Union, S. 69-102. Antwerpen: Intersentia.
- YIN, R. K. (2003): Case Study Research. Design and Methods. Thousand Oaks: Sage Publications.
- ZAPATA-BARRERO, R. (2012): European Migration Governance: From "Anything Goes" to the Need for an Ethical Code. In: Amercian Behavioral Scientist, Bd. 56, H. 9, S. 1183-1203.
- ZERFAß, A. (2004): Unternehmensführung und Öffentlichkeitsarbeit. Grundlegung einer Theorie der Unternehmenskommunikation und Public Relations. 2., erg. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

ZERFAß, A. (2009): Kommunikation als konstitutives Element im Innovationsmanagement. Soziologische und kommunikationswissenschaftliche Grundlagen der Open Innovation. In: ZERFAß, A.; MÖSLEIN, K. M. (HRSG.): Kommunikation als Erfolgsfaktor im Innovationsmanagement. Strategien im Zeitalter der Open Innovation, S. 23-55. Wiesbaden: Gabler.

ZIEGLER, W. (2011): Flüchtlinge und Vertriebene. In: Historisches Lexikon Bayerns. URL: https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Fl%C3%BCchtlinge_und_Vertriebene (zuletzt aufgerufen am 28.10.19)

ZIMMER-HEGMANN, R.; LIEBMANN, H. (2010): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen – Erste Ergebnisse der Begleitforschung. In: SCHADER-STIFTUNG (HRSG.): Angebotsstrukturen für Integration im ländlichen Raum. Dokumentation der Fachtagung 15.-16. September 2010, S. 12-15. URL: https://www.schader-stiftung.de/fileadmin/content/Dokumentation_Web.pdf (zuletzt aufgerufen am 28.01.20).

Quellenverzeichnis Online-Archiv „Onetz“

Überblick der verwendeten Quellen zu Suchbegriffen „Flüchtling“, „Flucht“, „Asyl“, „Migration“ und „Integration in Weiden/OPf.:

NT 20041: CSU-Generalsekretär Markus Söder nicht nur zur Europawahl gefragt - Was wurde aus ... Oberpfalz, Ober-Bayern und Europa. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/csu-generalsekretaer-markus-soeder-nicht-nur-zur-europawahl-gefragt-was-wurde-aus-oberpfalz-ober-bayern-und-europa-d1224235.html>

NT20042: CSU besichtigt Stockenhut und "Neue Mitte" - "Tag der offenen Tür" am Wochenende. Internationaler Stadtteil wird richtig schön. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/csu-besichtigt-stockenhut-und-neue-mitte-tag-der-offenen-tuer-am-wochenende-internationaler-stadtteil-wird-richtig-schoen-d1224393.html>

NT20051: "Tag der Begegnung" mit Russlanddeutschen - Ausstellung hilfreich. Mehrheit gut eingelebt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/tag-der-begegnung-mit-russlanddeutschen-ausstellung-hilfreich-mehrheit-gut-eingelebt-d1227838.html>

NT20052: NT-Serie "70 Jahre Garnisonsstadt Weiden - 50 Jahre Bundeswehr" - 8. Folge: Ein amerikanisches ... Camp Pitman, "Ableger" der Ostmark-Kaserne. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/nt-serie-70-jahre-garnisonsstadt-weiden-50-jahre-bundeswehr-8-folge-ein-amerikanisches-camp-pitman-ableger-der-ostmark-kaserne-d1228443.html>

NT20053: Vor 15 Jahren: Ostmarkkaserne als Aufnahmelager - Helfer stark gefordert. Oft nur Mütze voll Schlaf. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/vor-15-jahren-ostmarkkaserne-als-aufnahmelager-helfer-stark-gefordert-oft-nur-muetze-voll-schlaf-d1226236.html>

NT20054: Nur noch eine Unterkunft in Rothenstadt - Rätseln über Gründe: hohe Ablehnungsquote. Die Asylbewerber bleiben aus. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/nur-noch-eine-unterkunft-in-rothenstadt-raetseln-ueber-gruende-hohe-ablehnungsquote-die-asylbewerber-bleiben-aus-d1283048.html>

NT20061: Landsmannschaft Schlesien blickt zurück: 8624 Flüchtlinge im Jahr 1946 in der Stadt - Jetzt nur ... Vor 60 Jahren nach Weiden gekommen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/landsmannschaft-schlesien-blickt-zurueck-8624-fluechtlinge-im-jahr-1946-in-der-stadt-jetzt-nur-vor-60-jahren-nach-weiden-gekommen-d535977.html>

NT20062: Neubürger bestimmten jahrzehntelang Stadtteil Stockenhut - Ängste nehmen "Geschichte von Fremden". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/neubuerger-bestimmten-jahrzehntelang-stadtteil-stockenhut-aengste-nehmen-geschichte-von-fremden-d1231734.html>

NT20071: Der 35-jährige Thomas Hentschel ist seit kurzem der erste Integrationsbeauftragte bei der Stadt Kontakte und Austausch. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/der-35-jaehrige-thomas-hentschel-ist-seit-kurzem-der-erste-integrationsbeauftragte-bei-der-stadt-kontakte-und-austausch-d1420556.html>

NT20081: Es stand im Neuen Tag. URL <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/es-stand-im-neuen-tag-d1505331.html>

NT20082: Begegnungsnachmittag der Vertriebenenunion zieht vor allem Stadtratskandidaten an. Nur wenige Aussiedler zeigen Interesse. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/begegnungsnachmittag-der-vertriebenenunion-zieht-vor-allem-stadtratskandidaten-an-nur-wenige-aussiedler-zeigen-interesse-d530403.html>

NT20083: Soziale Stadt: Baumpaten von Arbeitsagentur machen junge Leute "Fit fürs Leben". Jugendliche auf grünem Zweig. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/soziale-stadt-baumpaten-von-arbeitsagentur-machen-junge-leute-fit-fuers-leben-jugendliche-auf-gruenem-zweig-d1504022.html>

NT20084: "Heimat erleben": Bundesamt für Migration fördert Eingliederung ins Weidener Leben. "Neue Zeiten" mit neuem Projekt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/heimat-erleben-bundesamt-fuer-migration-foerdert-eingliederung-ins-weidener-leben-neue-zeiten-mit-neuem-projekt-d1504402.html>

NT20085: Stadtrat will interkulturellen Treffpunkt im Grünen - Grundstückssuche beginnt. Aufblühen im Integrationsgarten. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/stadtrat-will-interkulturellen-treffpunkt-im-gruenen-grundstueckssuche-beginnt-aufbluehen-im-integrationsgarten-d1425714.html>

NT20091: Projekt hilft Spätaussiedlern bei der Integration in der neuen Heimat - Gute Kontakte zum ... "Neue Zeiten" für russischsprachige Mitbürger. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/kultur/projekt-hilft-spaetaussiedlern-bei-der-integration-in-der-neuen-heimat-gute-kontakte-zum-neue-zeiten-fuer-russischsprachige-mitbuerger-d18245.html>

NT20092: Seggawiß fordert neue Lösungen für Langzeit-Asylbewerber - 56 Flüchtlinge im ehemaligen "Camp ... Nur in die Gemeinschaftsunterkunft integriert. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/seggawiss-fordert-neue-loesungen-fuer-langzeit-asylbewerber-56-fluechtlinge-im-ehemaligen-camp-nur-in-die-gemeinschaftsunterkunft-integriert-d54054.html>

NT20093: Begrüßungstag für Neubürger - Überblick über Geschichte und soziales Leben. Willkommen in Weiden. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/begruesungstag-fuer-neubuerger-ueberblick-ueber-geschichte-und-soziales-leben-willkommen-in-weiden-d1507478.html>

NT20094: Heimatring gedenkt des Schicksals der Vertriebenen - Ständchen für Elisabeth Kraus "Tag der Heimat" feiert Geburtstag. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/heimatring-gedenkt-des-schicksals-der-vertriebenen-staendchen-fuer-elisabeth-kraus-tag-der-heimat-feiert-geburtstag-d873591.html>

NT20095: September 1989: Die ersten DDR-Flüchtlinge treffen in Camp Pitman ein - Hektische Vorbereitungen "Wir haben damals Geschichte live miterlebt". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/september-1989-die-ersten-ddr-fluechtlinge-treffen-in-camp-pitman-ein-hektische-vorbereitungen-wir-haben-damals-geschichte-live-miterlebt-d1508495.html>

NT20101: Weiden nimmt 10 000 Vertriebene und Flüchtlinge auf - Extreme Wohnungsnot. "Das Elendsbild erschüttert uns". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/weiden-nimmt-10-000-vertriebene-und-fluechtlinge-auf-extreme-wohnungsnot-das-elendsbild-erschuettert-uns-d18540.html>

NT20102: "Wo der Anfang alles Seins, da wird die Heimat immer sein" - 60 Jahre Charta der Vertriebenen. Die Versöhnung vorweggenommen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/wo-der-anfang-alles-seins-da-wird-die-heimat-immer-sein-60-jahre-charta-der-vertriebenen-die-versoehnung-vorweggenommen-d876294.html>

NT20103: Ursula Hess über 25 Jahre Arbeitskreis Asyl. Hausaufgaben gemacht. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/ursula-hess-ueber-25-jahre-arbeitskreis-asyl-hausaufgaben-gemacht-d874704.html>

NT20104: Immer mehr Flüchtlinge demonstrieren für bessere Lebensbedingungen - Hadert-hauer in der Kritik. Streit um Asylbewerber weitet sich aus. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/immer-mehr-fluechtlinge-demonstrieren-fuer-bessere-lebensbedingungen-hadert-hauer-in-der-kritik-streit-um-asylbewerber-weitet-sich-aus-d1160361.html>

NT 20105: Es stand im Neuen Tag. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/vor-25-jahren-es-stand-im-neuen-tag-d875182.html>

NT 20106: Es stand im Neuen Tag. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/vor-25-jahren-es-stand-im-neuen-tag-d874834.html>

NT20111: Brandsatz auf Verwaltungsbau geschleudert - Keine Verletzten - Kripo bittet um Hinweise. Brandanschlag auf Aussiedlerlager. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/brandsatz-auf-verwaltungsbau-geschleudert-keine-verletzten-kripo-bittet-um-hinweise-brandanschlag-auf-aussiedlerlager-d18880.html>

NT20112: Interkultureller Garten. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/interkultureller-garten-d677334.html>

NT20113: Camp Pitman: 15 Somalier. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/camp-pitman-15-somalier-d56030.html>

NT20121: Mindestens 150 Teilnehmer bei Demonstration von "Voice of Refugees" - Mehr Rechte gefordert. Laute Stimmen für Flüchtlinge. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/mindestens-150-teilnehmer-bei-demonstration-von-voice-of-refugees-mehr-rechte-gefordert-laute-stimmen-fuer-fluechtlinge-d19604.html>

NT20122: Aktionstag für Flüchtlinge: Umgang der Politik mit Asylbewerbern geißelt. "Die Ursachen bekämpfen". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/aktions-tag-fuer-fluechtlinge-umgang-der-politik-mit-asylbewerbern-geisselt-die-ursachen-bekaempfen-d883668.html>

NT20123: AK Asyl stellt Verbesserungsvorschläge für Situation der Flüchtlinge vor. Nicht gleich Geld streichen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/ak-asyl-stellt-verbesserungsvorschlaege-fuer-situation-der-fluechtlinge-vor-nicht-gleich-geld-streichen-d57212.html>

NT20124: Iranische Asylbewerber nach Suizidversuch in Wöllershof – Landsleute protestieren in Berlin. "In einem unsichtbaren Käfig". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/iranische-asylbewerber-nach-suizidversuch-in-woellershof-landsleute-protestieren-in-berlin-in-einem-unsichtbaren-kaefig-d57106.html>

NT20125: Camp Pitman: Stadt soll Druck auf Regierung machen - Iraner Majid "geht es etwas besser". Zustände "nicht hinnehmbar". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/camp-pitman-stadt-soll-druck-auf-regierung-machen-iraner-majid-geht-es-etwas-besser-zustaende-nicht-hinnehmbar-d57075.html>

NT20126: Wegen der Zustände im Flüchtlingslager versuchen zwei junge Männer, sich das Leben zu nehmen Ein verzweifelter Hilfeschrei. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/wegen-der-zustaende-im-fluechtlingslager-versuchen-zwei-junge-maenner-sich-das-leben-zu-nehmen-ein-verzweifelter-hilfeschrei-d882517.html>

NT20127: Stadtrat fordert Hilfe für Asylbewerber. Vor Not nicht die Augen verschließen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/stadtrat-fordert-hilfe-fuer-asylbewerber-vor-not-nicht-die-augen-verschliessen-d882560.html>

NT20128: Arbeitskreis Asyl sucht Paten für Flüchtlinge - Perspektivlosigkeit in Camp Pitman beklagt. Nähe inmitten von Problemen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/arbeitskreis-asyl-sucht-paten-fuer-fluechtlinge-perspektivlosigkeit-in-camp-pitman-beklagt-naehe-inmitten-von-problemen-d883157.html>

NT20129: Winterfest des Projekts Inisma und Patenschaftsbörse. Zweifache Feier. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/winterfest-des-projekts-inisma-und-patenschaftsboerse-zweifache-feier-d680071.html>

NT201210: Heim für Asylbewerber im "Hotel Europa": Sprecher der Oberpfalz-Regierung bestätigt Gespräch. Eine Anfrage, aber kein Vertrag. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/heim-fuer-asylbewerber-im-hotel-europa-sprecher-der-oberpfalz-regierung-bestaetigt-gespraech-eine-anfrage-aber-kein-vertrag-d56712.html>

NT201211: Neuer Eigentümer Pierre Jander bindet Bayerischen Triathlon-Verband eng in die Nutzung ein. Junge Sportler im "Hotel Europa". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/neuer-eigentuemer-pierre-jander-bindet-bayerischen-triathlon-verband-eng-in-die-nutzung-ein-junge-sportler-im-hotel-europa-d19326.html>

NT201212: Trotz fehlender Empfehlung durch Stadtrat - Geschäftsführer sieht sich in sozialer Verantwortung. Stadtbau interessiert an Hotel. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der->

oberpfalz/wirtschaft/trotz-fehlender-empfehlung-durch-stadtrat-geschaeftsfuehrer-sieht-sich-in-sozialer-verantwortung-stadtbau-interessiert-an-hotel-d19277.html

NT20131: Demonstration, Vorträge und Konzert für Asylbewerber am Samstag. Solidarität mit Flüchtlingen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/demonstration-vor- traege-und-konzert-fuer-asylbewerber-am-samstag-solidaritaet-mit-fluechtlingen-d680140.html>

NT20132: Serie: Augustinus-Gymnasiast Konstantin Franz vergleicht das Schicksal von Vertriebenen und ... Fremde Nachbarn einst und heute. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/serie-augustinus-gymnasiast-konstantin-franz-vergleicht-das-schicksal-von-vertriebenen-und-fremde-nachbarn-einst-und-heute-d20148.html>

NT20141: Derzeit 274 Flüchtlinge. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/derzeit-274-fluechtlinge-d109713.html>

NT20142: Asyl auf Dauer: Verlustgeschäft. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/asyl-auf-dauer-verlustgeschaeft-d59347.html>

NT20143: Nachbarn sind gegen Asylbewerber in ehemaliger Druckerei Kießling. Asyl auf teurem Pflaster. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/nachbarn-sind-gegen-asylbewerber-in-ehemaliger-druckerei-kiessling-asyl-auf-teurem-pflaster-d21048.html>

NT20144: Protest der Asylbewerber beginnt mit Fahrradschlössern. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/protest-der-asylbewerber-beginnt-mit-fahrradschloessern-d109516.html>

NT20145: Für die Tagesbetreuung von Asylbewerber-Kindern. Auch ohne "Muss": Geld fließt weiter. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/fuer-die-tagesbetreuung-von-asylbewerber-kindern-auch-ohne-muss-geld-fliesst-weiter-d814461.html>

NT20146: Stadt wählt nun Berufsschulturnhalle als Notquartier. Mehrzweckhalle ist aus dem Rennen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/stadt-waehlt-nun-berufsschulturnhalle-als-notquartier-mehrzweckhalle-ist-aus-dem-rennen-d59264.html>

NT20147: Notfallplan: SpVgg SV droht Pleite. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/notfallplan-spvgg-sv-droht-pleite-d59249.html>

NT20148: Spätestens in zwei Wochen muss Weiden 200 weitere Asylbewerber beherbergen können. Asylbewerber in Mehrzweckhalle. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/spaetestens-in-zwei-wochen-muss-weiden-200-weitere-asylbewerber-beherbergen-koennen-asylbewerber-in-mehrzweckhalle-d20859.html>

NT20149: Duldung in Weiden rettet Leben. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/duldung-in-weiden-rettet-leben-d814121.html>

NT201410: "Plan B" schützt Mehrzweckhalle. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/plan-b-schuetzt-mehrzweckhalle-d59263.html>

NT201411: Jüngster Flüchtling ist ein Baby. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/juengster-fluechtling-ist-ein-baby-d814084.html>

NT201412: Asyl: Ankunft ab 1. Oktober möglich. Nachgefragt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/asyl-ankunft-ab-1-oktober-moeglich-nachgefragt-d814037.html>

NT201413: "Sie gehören zu uns". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/sie-gehoren-zu-uns-d59179.html>

NT201414: Stadt sucht weiterhin nach Unterbringungsmöglichkeiten. Flüchtlinge auch am Rotkreuzplatz. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/stadt-sucht-weiterhin-nach-unterbringungsmoeglichkeiten-fluechtlinge-auch-am-rotkreuzplatz-d59173.html>

NT201415: Im "Camp Pitman" leben 120 Flüchtlinge aus aller Welt. „Das sind Kämpfernaturen“. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/im-camp-pitman-leben-120-fluechtlinge-aus-aller-welt-das-sind-kaempfernaturen-d20750.html>

NT201416: Herz Jesu will Aufgabe engagiert angehen - OB Kurt Seggewiß dankt kirchlichen Gremien für ... Asylbewerber bereichern Leben der Pfarrei. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/herz-jesu-will-aufgabe-engagiert-angehen-ob-kurt-seggewiss-dankt-kirchlichen-gremien-fuer-asylbewerber-bereichern-leben-der-pfarrei-d20729.html>

NT201417: Kirchenverwaltung von Herz Jesu bietet Unterkünfte im Pfarrheim an - Wohnheim in Johannisstraße ... Asylbewerber in Pfarrei willkommen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/kirchenverwaltung-von-herz-jesu-bietet-unterkuenfte-im-pfarrheim-an-wohnheim-in-johannisstrasse-asylbewerber-in-pfarrei-willkommen-d20714.html>

NT201418: In einem Boot. Angemerkt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/in-einem-boot-angemerkt-d813883.html>

NT201419: Flüchtlinge: Hilferuf gehört. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/fluechtlinge-hilferuf-gehört-d108963.html>

NT201420: Weiden erwartet bis zu 25 Neuankömmlinge - Camp Pitman voll belegt - Mögliche Containerlösung Asylbewerber: Unterkünfte gesucht. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/weiden-erwartet-bis-zu-25-neuankoemmlinge-camp-pitman-voll-belegt-moegliche-containerloesung-asylbewerber-unterkuenfte-gesucht-d20693.html>

NT201421: Diakonie ermöglicht sozialpädagogische Betreuung im Asylbewerberheim - 20 Stunden die Woche vor ... Unterkunft, Essen - und Zuwendung. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/diakonie-ermoeglicht-sozialpaedagogische-betreuung-im-asylbewerberheim-20-stunden-die-woche-vor-unterkunft-essen-und-zuwendung-d887962.html>

NT201422: Ursula und Jost Hess managen Hausaufgabenhilfe des Arbeitskreises Asyl. Ein Lebensprojekt. URL: <https://www.onetz.de/deutschland-und-die-welt-r/freizeit-de-welt/ursula-und-jost-hess-managen-hausaufgabenhilfe-des-arbeitskreises-asyl-ein-lebensprojekt-d1176126.html>

NT201423: Bundestagsabgeordneter Uli Grötsch besucht Berufsschulklasse für Asylbewerber: "Können euch gut ... Sprachkurs als Chance für Ausbildung. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/bundestagsabgeordneter-uli-groetsch-besucht-berufsschulklasse-fuer-asylbewerber-koennen-euch-gut-sprachkurs-als-chance-fuer-ausbildung-d20388.html>

NT201424: Diakonie ermöglicht sozialpädagogische Betreuung im Asylbewerberheim - 20 Stunden die Woche vor ... Unterkunft, Essen - und Zuwendung. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/diakonie-ermoeslicht-sozialpaedagogische-betreuung-im-asylbewerberheim-20-stunden-die-woche-vor-unterkunft-essen-und-zuwendung-d887962.html>

NT201425: In zwei Jahren zum Schulabschluss Hintergrund. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/in-zwei-jahren-zum-schulabschluss-hintergrund-d682754.html>

NT201426: Bundestagsabgeordneter Uli Grötsch besucht Berufsschulklasse für Asylbewerber: "Können euch gut ... Sprachkurs als Chance für Ausbildung. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/bundestagsabgeordneter-uli-groetsch-besucht-berufsschulklasse-fuer-asylbewerber-koennen-euch-gut-sprachkurs-als-chance-fuer-ausbildung-d20388.html>

NT201427: Ehrenzeichen für vier verdiente Weidener Bürger - Angehörige und Freunde feiern mit. "Diese Fürsorge ist beispielhaft". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/ehrenzeichen-fuer-vier-verdiente-weidener-buerger-angehoerige-und-freunde-feiern-mit-diese-fuersorge-ist-beispielhaft-d813436.html>

NT201428: Erfolgreiche Arbeit der Hausaufgabenbetreuung des Arbeitskreises Asyl. Integrationspreis für Ehepaar Hess. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/erfolgreiche-arbeit-der-hausaufgabenbetreuung-des-arbeitskreises-asyl-integrationspreis-fuer-ehepaar-hess-d21008.html>

NT201429: Integrationsgremium will Asylbewerbern helfen - Arbeitsgruppe gegründet. Beistand vom Beirat. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/integrationsgremium-will-asylbewerbern-helfen-arbeitsgruppe-gegruendet-beistand-vom-beirat-d814712.html>

NT201430: Ausländische Berufsabschlüsse ein aktuelles Problem - Integrationsbeirat greift neue Themen auf. Erst die Anerkennung, dann die Arbeit. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/auslaendische-berufsabschluesse-ein-aktuelles-problem-integrationsbeirat-greift-neue-themen-auf-erst-die-erkennung-dann-die-arbeit-d812414.html>

NT20151: Viele Weidener bieten Flüchtlingen Hilfe an: Jetzt Kräfte bündeln - Mittwoch Infoabend "Netzwerk der Mitmenschlichkeit". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/viele-weidener-bieten-fluechtlingen-hilfe-an-jetzt-kraefte-buendeln-mittwoch-infoabend-netzwerk-der-mitmenschlichkeit-d59388.html>

NT20152: "Netzwerk Asyl": Zahlreiche Freiwillige melden sich - Sechs Gruppen gebildet - Weitere Helfer ... Überwältigt von Mitmenschlichkeit. <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/netzwerk-asyl-zahlreiche-freiwillige-melden-sich-sechs-gruppen-gebildet-weitere-helfer-ueberwaeltigt-von-mitmenschlichkeit-d815230.html>

NT20153: Weiden: Fehlende Organisationsstruktur beim Netzwerk Asyl. Eine Welle der Hilfsbereitschaft. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/weiden-fehlende-organisationsstruktur-beim-netzwerk-asyl-eine-welle-der-hilfsbereitschaft-d21339.html>

NT20154: SPD-Stadtverband vergibt ihren Sozialpreis ans "Netzwerk Asyl" - "Bürgerschaftliches Engagement ... Freunde nehmen Flüchtlinge fest in den Fokus. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/spd-stadtverband-vergibt-ihren-sozialpreis-ans-netzwerk-asyl-buergerschaftliches-engagement-freunde-nehmen-fluechtlinge-fest-in-den-fokus-d815977.html>

NT20155: Ein Preis für den Arbeitskreis. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/ein-preis-fuer-den-arbeitskreis-d59517.html>

NT20156: Die Situation in Weiden. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/die-situation-in-weiden-d110347.html>

NT20157: Aydan Özoguz begeistert von der Hausaufgabenbetreuung des AK Asyl. Ministerin stört bei Mathe. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/aydan-oezoguz-begeistert-von-der-hausaufgabenbetreuung-des-ak-asyl-ministerin-stoert-bei-mathe-d21576.html>

NT20158: Besuch in einer offenen Stadt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/besuch-in-einer-offenen-stadt-d21565.html>

NT20159: Petra Schaffarz aus Weiden kümmert sich um 15 minderjährige Flüchtlinge. Menschensinder: Flüchtlinge kommen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/petra-schaffarz-aus-weiden-kuemmert-sich-um-15-minderjaehrige-fluechtlinge-menschensinder-fluechtlinge-kommen-d21840.html>

NT201510: Liebe Not mit Notfallplan. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/liebe-not-mit-notfallplan-d21850.html>

NT201511: Container für 200 Flüchtlinge. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/wirtschaft/container-fuer-200-fluechtlinge-d21859.html>

NT201512: Jugendliche Flüchtlinge wohnen derzeit im Heim - Vorerst dürfen fünf zu Gastfamilien. Alles andere als ein Kinderspiel. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/jugendliche-fluechtlinge-wohnen-derzeit-im-heim-vorerst-duerfen-fuenf-zu-gastfamilien-alles-andere-als-ein-kinderspiel-d59714.html>

NT201513: Fördern für Vielfalt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/foerdern-fuer-vielfalt-d21944.html>

NT201514: Notfallplan der Stadt Weiden für die Flüchtlinge. 100 Flüchtlinge für Weiden. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/notfallplan-der-stadt-weiden-fuer-die-fluechtlinge-100-fluechtlinge-fuer-weiden-d21967.html>

NT201515: Asylbewerber: Ankunft in Turnhalle. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/asylbewerber-ankunft-in-turnhalle-d21974.html>

NT201516: Flüchtlingsheim über Nacht. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/fluechtlingsheim-ueber-nacht-d817024.html>

NT201517: Wärme durch Reibung. Angemerkt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/waerme-durch-reibung-angemerkt-d817064.html>

NT201518: Weidens "Alterspräsident" Veit Wagner feiert 70. Geburtstag - Lieber Spenden für Flüchtlinge ... Ein Grüner macht Weiden bunt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/weidens-alterspraesident-veit-wagner-feiert-70-geburtstag-lieber-spenden-fuer-fluechtlinge-ein-gruener-macht-weiden-bunt-d59761.html>

NT201519: 458 Hände packen kräftig an. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/458-haende-packen-kraeftig-an-d817214.html>

NT201520: Helfer "längst am Limit". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/helfer-laengst-am-limit-d22063.html>

NT201521: Arabisch ist "in". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/arabisch-ist-in-d59820.html>

NT201522: Containerdorf neben Camp. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/containerdorf-neben-camp-d22137.html>

NT201523: Im Verbund für Asylbewerber. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/im-verbund-fuer-asylbewerber-d22136.html>

NT201524: Haushalt fällt aus dem Rahmen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/haushalt-faellt-aus-dem-rahmen-d59823.html>

NT201525: Unbegleitete Flüchtlinge: Staatliche Träger lassen sich mit Kostenerstattung viel Zeit "Miserable Zahlungsmoral". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/unbegleitete-fluechtlinge-staatliche-traeger-lassen-sich-mit-kostenerstattung-viel-zeit-miserable-zahlungsmoral-d817414.html>

NT201526: Vereint von und für Flüchtlinge. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/vereint-von-und-fuer-fluechtlinge-d59835.html>

NT201527: Aktuell kein Bedarf an Wohnraum - 10 Euro pro Quadratmeter zahlt die Stadt nicht. 80 Flüchtlinge dezentral verteilt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/aktuell-kein-bedarf-an-wohnraum-10-euro-pro-quadratmeter-zahlt-die-stadt-nicht-80-fluechtlinge-dezentral-verteilt-d22189.html>

NT201528: Begegnungsnachmittag im Café Mitte - Trommeln, Kunst und kulinarische Genüsse. Afrikaner bereiten Buffet für die Gäste. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/begegnungsnachmittag-im-caf-mitte-trommeln-kunst-und-kulinarische-genuesse-afrikaner-bereiten-buffet-fuer-die-gaeste-d817565.html>

NT201529: Flucht und Segen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/flucht-und-segen-d59851.html>

NT201530: Der Mann für alle Hilfen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/der-mann-fuer-alle-hilfen-d22217.html>

NT201531: Überhäuft von Hilfe. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/ueberhaeuft-von-hilfe-d817607.html>

NT201532: Die Stunde der Organisatoren. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/die-stunde-der-organisatoren-d817614.html>

NT201533: Restaurant mit neuem Konzept - Integrative Projekte. Villa Kunterbunt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/restaurant-mit-neuem-konzept-integrative-projekte-villa-kunterbunt-d22272.html>

NT201534: Anhörung entscheidet. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/anhoerung-entscheidet-d817918.html>

NT201535: Deutlich mehr Flüchtlinge. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/deutlich-mehr-fluechtlinge-d817914.html>

NT201536: Sperrung der Mehrzweckhalle hält Stadtverwaltung, Vereine und Veranstalter auf Trab. "Jammern hilft nichts". URL: <https://www.onetz.de/deutschland-und-die-welt-r/archiv/sperrung-der-mehrzweckhalle-haelt-stadtverwaltung-vereine-und-veranstalter-auf-trab-jammern-hilft-nichts-d1172143.html>

NT201537: SPD-Entwurf für die Resolution des Stadtrats. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/spd-entwurf-fuer-die-resolution-des-stadtrats-d683907.html>

NT201538: Liberales Klima erhalten. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/liberales-klima-erhalten-d1143554.html>

NT201539: Ein Bett im Spielfeld. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/ein-bett-im-spielfeld-d1143612.html>

NT201540: Flüchtlinge: Wie viele, wie alt? Hintergrund. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/fluechtlinge-wie-viele-wie-alt-hintergrund-d683935.html>

NT201541: Balance für Toleranz erhalten. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/balance-fuer-toleranz-erhalten-d1143686.html>

NT201542: Stadt widerspricht Vorwürfen: Hygiene-Regeln nur für "sensible Bereiche" - Mehrzweckhalle ... Mitarbeit der Flüchtlinge willkommen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/stadt-widerspricht-vorwuerfen-hygiene-regeln-nur-fuer-sensible-bereiche-mehrzweckhalle-mitarbeit-der-fluechtlinge-willkommen-d1143785.html>

NT201543: Flüchtlinge inspirieren Küchen-Team zu internationalem Fusionsmenü. Wunderbare Villa-Welten. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/fluechtlinge-inspirieren-kuechen-team-zu-internationalem-fusionsmenue-wunderbare-villa-welten-d818217.html>

NT201544: Thomas Hentschel leitet Sozialamt. Leute. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/thomas-hentschel-leitet-sozialamt-leute-d818232.html>

NT201545: Klasse für neue Talente. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/klasse-fuer-neue-talente-d818224.html>

NT201546: Erstaufnahmeeinrichtung: Doch keine Halle bei Neustädter Straße. Ersatzbau abgeblasen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/erstaufnahmeeinrichtung-doch-keine-halle-bei-neustaedter-strasse-ersatzbau-abgeblasen-d1178352.html>

NT201547: Sachthemen statt Streit. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/sachthemen-statt-streit-d818064.html>

NT201548: "Das schaffen wir". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/das-schaffen-wir-d1143573.html>

NT201549: "Ihr seid Vorbilder". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/ihr-seid-vorbilder-d817481.html>

NT201550: Schlachthofvilla bezugsfertig. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/schlachthofvilla-bezugsfertig-d22147.html>

NT201551: Flüchtlinge als Chance sehen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/fluechtlinge-als-chance-sehen-d817355.html>

NT201552: Halle länger gesperrt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/halle-laenger-gesperrt-d817120.html>

NT201553: Stadt muss Haushalt aufstocken. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/stadt-muss-haushalt-aufstocken-d816905.html>

NT201554: Dankeschön. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/dankeschoen-d111218.html>

NT201555: Flüchtlingen die Hände reichen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/fluechtlingen-die-haende-reichen-d683310.html>

NT201556: Jost Hess (Arbeitskreis Asyl) rechnet im Herbst mit weiteren 200 Asylsuchenden im ehemaligen ... "In Weiden Klima zum Besseren verändert". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/jost-hess-arbeitskreis-asyl-rechnet-im-herbst-mit-weiteren-200-asylsuchenden-im-ehemaligen-in-weiden-klima-zum-besseren-veraendert-d816037.html>

NT201557: Warten auf die Niederkunft. "Flüchtlingschristkindl" in der Mehrzweckhalle. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/warten-auf-die-niederkunft-fluechtlingschristkindl-in-der-mehrzweckhalle-d1180050.html>

NT201558: Bisher 29 Einstiegsqualifizierungen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/lokales/bisher-29-einstiegsqualifizierungen-d683834.html>

NT20161: Grünen-Fraktion sondiert aktuelle Lage in der Gemeinschaftsunterkunft. Herbergssuche für 75 Flüchtlinge. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/gruenen-fraktion-sondiert-akutelle-lage-in-der-gemeinschaftsunterkunft-herbergssuche-fuer-75-fluechtlinge-d1717405.html>

NT20162: Neues Projekt in Weiden Starhilfe für junge Flüchtlinge. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/neues-projekt-in-weiden-starhilfe-fuer-junge-fluechtlinge-d1714668.html>

NT20163: FOS/BOS und OTH arbeiten bei Integration zusammen Gemeinsam für junge Talente. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/wirtschaft/fosbos-und-oth-arbeiten-bei-integration-zusammen-gemeinsam-fuer-junge-talente-d1699536.html>

NT20164: Kritik an Andreas Scheuer aus der Region Gegenwind für den General. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/kritik-an-andreas-scheuer-aus-der-region-gegenwind-fuer-den-general-d1697920.html>

NT20165: Propädeutikum Plus stößt auf großes Interesse. Fachhochschule informiert Flüchtlinge. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermischtes/propaedeutikum-plus-stoesst-auf-grosses-interesse-fachhochschule-informiert-fluechtlinge-d1696462.html>

NT20166: Ein Jahr nach Merkels "Wir schaffen das" zur Flüchtlingskrise. Noch nicht geschafft. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/ein-jahr-nach-merkels-wir-schaffen-das-zur-fluechtlingskrise-noch-nicht-geschafft-d1694029.html>

NT20167: In den meisten Agenturbezirken ist die Vorrangregelung für Asylbewerber aufgehoben. Weiden zählt zu den Ausnahmen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/in-den-meisten-agenturbezirken-ist-die-vorrangregelung-fuer-asylbewerber-aufgehoben-weiden-zaehlt-zu-den-ausnahmen-d1689578.html>

NT20168: Flüchtlinge laden zum Bürgergespräch – Bitte um Geduld. Gewalt verurteilt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermischtes/fluechtlinge-laden-zum-buerger-gespraech-bitte-um-geduld-gewalt-verurteilt-d1688596.html>

NT20169: Anerkannte Flüchtlinge könnten aus den Gemeinschaftsunterkünften ausziehen - aber sie finden ... Hunderte auf Wohnungssuche. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermischtes/anerkannte-fluechtlinge-koennten-aus-den-gemeinschaftsunterkuenften-ausziehen-aber-sie-finden-hunderte-auf-wohnungssuche-d1684947.html>

NT201610: Berufsschulen und Sachaufwandsträger unterzeichnen Vereinbarung. Netzwerk für Flüchtlinge noch enger geknüpft. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/wirtschaft/berufsschulen-und-sachaufwandstraeger-unterzeichnen-vereinbarung-netzwerk-fuer-fluechtlinge-noch-enger-geknuepft-d1678124.html>

NT201611: Offen für Einheimische, Neubürger, einfach jeden: Am Mittwoch eröffnet. Café Farbenfroh Kunterbunte Begegnung. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermischtes/offen-fuer-einheimische-neubuenger-einfach-jeden-am-mittwoch-eroeffnet-caf-farbenfroh-kunterbunte-begegnung-d1675026.html>

NT201612: Kolping-Bildungswerk investiert 3,5 Millionen in Weiden. Endlich ins eigene Haus. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/wirtschaft/kolping-bildungswerk-investiert-35-millionen-in-weiden-endlich-ins-eigene-haus-d1677056.html>

NT201613: Stadtkämmerei überschlägt Kosten für die Stadt Weiden. Integration kostet Geld. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermischtes/stadtkaemmerei-ueberschlaegt-kosten-fuer-die-stadt-weiden-integration-kostet-geld-d1674481.html>

NT201614: Nächster Treff am 14. Mai: Anliegen vorbringen - Zweite Demokratie-Konferenz. Jugendforum geht neue Wege. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/naechster-treff-am-14-mai-anliegen-vorbringen-zweite-demokratie-konferenz-jugendforum-geht-neue-wege-d166698.html>

NT201615: Freistaat stockt Mittel für Beschulung von berufsschulpflichtigen Flüchtlingen auf. Die Chance für alle. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/freistaat-stockt-mittel-fuer-beschulung-von-berufsschulpflichtigen-fluechtlingen-auf-die-chance-fuer-alle-d1659860.html>

NT201616: "Pro Ausbildung" unterstützt junge Flüchtlinge. Berufliche Integration. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/pro-ausbildung-unterstuetzt-junge-fluechtlinge-berufliche-integration-d1591146.html>

NT201617: Notunterkunft für Flüchtlinge seit Mittwoch geschlossen. Mehrzweckhalle leer. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/notunterkunft-fuer-fluechtlinge-seit-mittwoch-geschlossen-mehrzweckhalle-leer-d1657520.html>

NT201618: Wie schlägt der Rückgang der Asylbewerber vor Ort in der Oberpfalz durch? Entspannung durch Ausreisen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/wieschlaegt-der-rueckgang-der-asylbewerber-vor-ort-in-der-oberpfalz-durch-entspannung-durch-ausreisen-d1580939.html>

NT201619: Bunte Schirme gegen Rassismus - mit Video Die Würde aller achten. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/bunte-schirme-gegen-rassismus-mit-video-die-wuerde-aller-achten-d1576622.html>

NT201620: Notunterkunft nur noch bis 30. April. Flüchtlinge räumen Weidener Mehrzweckhalle. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/notunterkunft-nur-noch-bis-30-april-fluechtlinge-raeumen-weidener-mehrzweckhalle-d1271312.html>

NT201621: Notunterkunft beendet. Hallen in Weiden und Wiesau wieder frei. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/notunterkunft-beendet-hallen-in-weiden-und-wiesau-wieder-frei-d1282277.html>

NT201622: 200 Ehrenamtliche kümmern sich um Flüchtlinge in Weiden. Netzwerk Asyl sucht Lager. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/200-ehrenamtliche-kuemmern-sich-um-fluechtlinge-in-weiden-netzwerk-asyl-sucht-lager-d1213241.html>

NT201623: Juliane Wudtke Asylberaterin in Camp Pitman. Neue Helferin, Neue Räume. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/juliane-wudtke-asylberaterin-in-camp-pitman-neue-helferin-neue-raeume-d1194287.html>

NT201624: Gemeinschaftsunterkunft der Regierung füllt sich. 200 Bewohner im Camp Pitman. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/gemeinschaftsunterkunft-der-regierung-fuellt-sich-200-bewohner-im-camp-pitman-d1194206.html>

NT201625: Junge Flüchtlinge fördern. Initiative pro Ausbildung unterstützt Asylbewerber. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/wirtschaft/junge-fluechtlinge-foerdern-initiative-pro-ausbildung-unterstuetzt-asylbewerber-d1193684.html>

NT201626: Diese Kinder jubeln jeden Morgen auf dem Weg zum Unterricht. AK Asyl unterrichtet Kinder aus der Notunterkunft Mehrzweckhalle. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermischtes/diese-kinder-jubeln-jeden-morgen-auf-dem-weg-zum-unterricht-ak-asyl-unterrichtet-kinder-aus-der-notunterkunft-mehrzweckhalle-d1187481.html>

NT201627: Flüchtlingen in Mehrzweckhalle das Leben erträglicher machen. Experten erarbeiten Beschäftigungskonzept, auch Bevölkerung soll Vorschläge machen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/fluechtlingen-in-mehrzweckhalle-das-leben-ertraeglicher-machen-experten-erarbeiten-beschaefigungskonzept-auch-bevoelkerung-soll-vorschlaege-machen-d1185275.html>

NT201628: Technische Probleme beim Bau der Modulhäuser im Camp Pitman. Flüchtlinge ziehen im Januar ein. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermischtes/technische-probleme-beim-bau-der-modulhaeuser-im-camp-pitman-fluechtlinge-ziehen-im-januar-ein-d1182934.html>

NT201629: In den meisten Agenturbezirken ist die Vorrangregelung für Asylbewerber aufgehoben. Weiden zählt zu den Ausnahmen. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/in-den-meisten-agenturbezirken-ist-die-vorrangregelung-fuer-asylbewerber-aufgehoben-weiden-zaehlt-zu-den-ausnahmen-d1689578.html>

NT20171: Die Weidener Bildungskordinatorin berichtet. Langer Weg zur Integration. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/wirtschaft/die-weidener-bildungskordinatorin-berichtet-langer-weg-zur-integration-d1799686.html>

NT20172: In der Praxis dürfen auch rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber bleiben. Mancherlei Gründe verhindern die Abschiebung. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/in-der-praxis-duerfen-auch-rechtskraeftig-abgelehnte-asylbewerber-bleiben-mancherlei-gruende-verhindern-die-abschiebung-d1797111.html>

NT20173: Neues Kolping-Bildungszentrum eingeweiht. Menschen fördern und bilden. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermischtes/neues-kolping-bildungszentrum-eingeweiht-menschen-foerdern-und-bilden-d1793260.html>

NT20174: Jost Hess (Arbeitskreis Asyl) über eine "sinnlose" Debatte. "Keine Obergrenze für Menschenrecht". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermischtes/jost-hess-arbeitskreis-asyl-ueber-eine-sinnlose-debatte-keine-obergrenze-fuer-menschenrecht-d1787329.html>

NT20175: Entscheidung über erneute Kandidatur erst am 16. Oktober. Kurt Seggewiß 10 Jahre im Amt. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/entscheidung-ueber-erneute-kandidatur-erst-am-16-oktober-kurt-seggewiss-10-jahre-im-amt-d1777582.html>

NT20176: OTH Amberg-Weiden bietet Propädeutikum an. Flüchtlinge fit fürs Studium. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermischtes/oth-amberg-weiden-bietet-propaedeutikum-an-fluechtlinge-fit-fuers-studium-d1771926.html>

NT20177: Oft fehlen die Worte. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/oft-fehlen-die-worte-d1769629.html>

NT20178: Fast 300 Teilnehmer protestieren gegen Abschiebungen nach Kabul. "Afghanistan ist tod-sicher". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/fast-300-teilnehmer-protestieren-gegen-abschiebungen-nach-kabul-afghanistan-ist-tod-sicher-d1756876.html>

NT20179: Freitag, 2. Juni, Demo vorm Alten Rathaus. Gegen Abschiebung nach Afghanistan. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/freitag-2-juni-demo-vorm-alten-rathaus-gegen-abschiebung-nach-afghanistan-d1756695.html>

NT201710: Nun Prüfungen im BFZ möglich. Deutschkurse mit Zertifikat. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/nun-pruefungen-im-bfz-moeglich-deutschkurse-mit-zertifikat-d1748206.html>

NT201711: Erfolgsbilanz für "Demokratie leben". Kleine Projekte, große Wirkung. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/erfolgsbilanz-fuer-demokratie-leben-kleine-projekte-grosse-wirkung-d1741640.html>

NT201712: Jost Hess vom AK Asyl: "Das ist sowas von bescheuert". URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/jost-hess-vom-ak-asyl-das-ist-sowas-von-bescheuert-d1731365.html>

NT201713: MdBs Albert Rupprecht (CSU) und Uli Grötsch (SPD) im Duell [Video] Streit bei Rente, Bildung und Leitkultur - Konsens beim Klimaschutz. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/politik/mdbs-albert-rupprecht-csu-und-uli-groetsch-spd-im-duell-video-streit-bei-rente-bildung-und-leitkultur-konsens-beim-klimaschutz-d1780488.html>

NT201714: Integrationsprojekt "Familienakademie". Hilfe für Neuankömmlinge. URL: <https://www.onetz.de/weiden-in-der-oberpfalz/vermishtes/integrationsprojekt-familienakademie-hilfe-fuer-neuankoemmlinge-d1798642.html>

NT20181: Flüchtlinge in Arbeit bringen. URL: <https://www.onetz.de/oberpfalz/weiden-oberpfalz/fluechtlinge-arbeit-bringen-id2391133.html>

Anhang

Anhang A: Mitschrift Stadtarchiv Weiden i.d.OPf.

NT19801: Kreisverband der AWO wird aufgelöst

- Kreisverband der AW jetzt auflösen
 - Kreisverband der AWO Neustadt-Weiden aufgelöst
 - Bezirksverband der AWO übernimmt Vermögen und führt alle Einrichtungen der AWO in Weiden und im Landkreis weiter
 - Hauptgrund finanzieller Schwierigkeiten Kindergärten, die mit AWO-Mitteln nicht mehr unterhalten werden könnten

NT19821: 60 Jahre Diakonie

- 60 Jahre im Dienst der Nächstenliebe
 - Gründung Diakonie am 9.10.1922 als evangelische Jugendhilfe
 - 1978 in Diakonisches Werk umbenannt

NT19851: Regierung will AWO-Mädchenheim für Asylanten anmieten

- Neue Nutzung für Mädchenwohnheim? Regierung der Oberpfalz will das Gebäude für Asylbewerber anmieten
 - Regierung der OPf. auf Suche nach Wohnräumen, nachdem Zustrom von Asylanten in letzten Monaten wieder erheblich zugenommen
 - Um Sozialämter der kreisfreien Städte und Landkreise möglichst gleichmäßig zu belasten, bemüht sich Regierung Wohnheime in der nördlichen OPf. zu finden
 - Mädchenwohnheim der AWO in Leimbergerstraße im Auge
 - Unterkünfte für Asylbewerber der Regierung ausgebucht
 - Nördliche OPf. aktuell mit noch weniger Asylanten belastet
 - Landesverband der AWO, dem das Mädchenwohnheim gehört, will es abstoßen, weil es nicht mehr voll belegt ist und dadurch Verluste fährt
 - Noch keine endgültige Entscheidung über Nutzung als Asylantenheim
 - Gemäß Regierung würde es sich eignen
 - Nutzung wird verhandelt zwischen Regierung und Landesverband der AWO
 - Landesgeschäftsführerin der AWO teilt grundsätzliche Bereitschaft für Vorhaben mit; muss aber noch mit dem AWO-Ortsverband Weiden abgestimmt werden

- Regierung will auch Gespräche mit Weiden führen
- „Leicht werden die Verhandlungen sich nicht gestalten. Die Regierung weiß ein Lied davon zu singen, dass die Ausländer nicht gerne gesehen sind. Bei den Kommunen gilt meist das Floriansprinzip. Anerkannt wird allgemein, daß Asylbewerber menschenwürdig untergebracht werden müssen – aber am besten im Nachbarort.“

NT19852: Widerstand aus der Bevölkerung gegen Unterbringung von Asylanten im Mädchenwohnheim

- Den AW-Ortsverband „aufs Kreuz gelegt“!
 - Vorstandschaft des AW-Ortsverbands Weiden fühlt sich von AW-Landesverband wegen Umwandlung des Mädchenwohnheims ins Asylantenheim verschaukelt
 - Bisher noch keine Chance gehabt Vorstellungen für Schulungsheim darzulegen
 - Haus gehört AW-Landesverband und Hans-Weinberger-Akademie
 - Seit Meldungen über Gespräche zwischen AW-Landesverband und Regierung mehrere Ankündigungen der Mitglieder des AWO Weiden auszutreten, falls Umsetzung erfolgt
 - Seitens Weidner AWO: hierarchische top-down Entscheidung des AW-Landesverbands ohne Rücksichtnahme
- Entschieden: Asylanten nach Weiden
 - AW-Mädchenwohnheim wird voraussichtlich Unterkunft für Asylanten aus dem asiatisch-afrikanischen Raum
 - Regierung der OPf. hat OB Schröpf davon informiert, dass Vertrag mit Hans-Weinberger-Akademie fixiert; bereits mündliche Zusage zwischen Vertragspartnern
 - Stiftung ohne Konsultation der Stadt Vertrag abgeschlossen
 - Problem: Anwesen mitten in Wohngebiet
 - Gerechnet werden muss mit Unterbringung von 60 bis 70 Asylanten

NT19853: Erste 53 Asylanten kommen in Weiden an

- Nach Weiden wegen „political problems“
 - 53 Asylanten aus zehn Nationen
 - Menschen aus Sierra Leone, Ghana, Somalia, Nigeria, Syrien, Irak, Iran, Libanon und der Türkei, sowie einige „Staatenlose“
 - Mit Bus vom bayerischen Aufnahmelager Zirndorf
 - Lager dort überfüllt. „Um Asylanten reißt sich niemand“

- „Jetzt sitzen sie und warten, warten... mindestens zwei Jahre lang, bevor über ihren Asylantrag entschieden wird. Erst dann winkt eine Aufenthaltserlaubnis. Wohl auch erst dann, wenn freie Stellen nicht durch Deutsche oder EG-Ausländer besetzt werden können.“
- Keiner der Bundesländer will mehr nehmen als notwendig
- Regierung der OPf. bemüht sich um Unterbringung von rund 700 Asylbewerbern, so viel wie noch nie
- 1984 600 Asylbewerber
- „90 Prozent werden als politische Asylanten nicht anerkannt. Nach drei bis vier Jahren schicken wir sie wieder zurück“, erklärt Regierungsamtsrat Peter Sperlich [...]
- Für Unterkunft und Verpflegung kommt Regierung der OPf. auf; 17 Prozent des Sozialhilferegelsatzes, ca. 55 Mark, zahlt Stadt Weiden monatlich bar aus

NT19891: US-Army verlässt zum 01.04. Camp Pitmann

- Schneller Rückzug von der „Front“
 - US Army legt zum 1.4. Camp Pitman still
 - Lager besteht seit 50 Jahren
 - Erst vor wenigen Jahren mit Millionenaufwand modernisiert und saniert

NT19892: DDR-Flüchtlinge werden im Camp Pitman aufgenommen

- „Jeder Tag bringt neue Überraschungen“
 - Kaserne auf Kapazität von 600 Personen aufzustocken (auf Anweisung Regierung)
 - Regierung kündigt 150 Aus- und Übersiedler an, die mit Bus ankommen sollen
 - Unsicherheit ob, wann, wie viele Flüchtlinge kommen
 - BRK mit Helfern
 - Problem nicht Arbeitsplätze, sondern Wohnraum → OB Appell an Bevölkerung Wohnraum zur Verfügung zu stellen

Anhang B: Leitfaden für die explorative Untersuchung

I. Aktuelle Tätigkeiten

II. Vernetzung

- a. Aktuelle Organisationsstrukturen/ Kooperationen
- b. Wie vernetzt? Mit wem?
 - i. In Weiden
 - ii. Im Landkreis
 - iii. Überregional
 - iv. Transnational (z.B. Tschechien)
- c. Potentielle/wünschenswerte Partner
- d. Art des bestehenden Netzwerks? Formell oder informell? Regelmäßiger Austausch?

III. Wohnen

- a. Unterbringung auf dem privaten Wohnungsmarkt: Herausforderungen, Erfolge, Erfahrungen?
- b. Wollen Flüchtlinge im Landkreis/in Weiden bleiben oder in Großstädte abwandern? Gründe? Was ist ausschlaggebend für die Standortentscheidung?
- c. Will der Landkreis/die Stadt Flüchtlinge halten (z.B. aufgrund künftiger Arbeitskräfte)? Falls ja, welche Maßnahmen?
- d. Anforderungen seitens Flüchtlinge an Wohnraum?
- e. Falls Unterbringung auf dem privaten Wohnungsmarkt gelingt, wie räumlich im Landkreis/ in der Stadt verteilt? Zuzug in bereits „benachteiligte“ Quartiere/Ortschaften?
- f. Wie gestalten sich Kontakte zu Einheimischen z.B. Nachbarschaften?
- g. Ist ein „Wohnungsschwarzmarkt“ identifizierbar? (Flüchtlinge vermieten nach Wohnortverlagerung an andere Flüchtlinge weiter)
- h. Positiv-/Negativerfahrungen bei Mietverhältnissen zwischen Flüchtlingen und Vermietern?

IV. Bildung

- a. Wie gestaltet sich Unterricht an Schulen? Gemeinsame Klassen? Leistungsniveau? Integrationserfolge? Freundschaften?
- b. Kita: Kontakte zwischen Eltern durch Kinderfreundschaften?

- c. Auf welche Schulen gehen die Kinder?

V. Arbeit

- a. Ausbildungs-/Arbeitsverhältnisabbrüche? Warum?
- b. Anerkennung von (genehmigten) Qualifizierungen in Betrieben?
- c. Präferierte Branchen vs. aktuelle Berufstätigkeit
- d. Kooperationen mit Unternehmen/ HWK/ IHK/ DGB seitens Landratsamt?
- e. Erfolgsgeschichten? Best Practices?

VI. Teilhabe/ Kultur

- a. Aktuelle Maßnahmen/ Projekte?
- b. Mitglieder in Vereinen? Sport?
- c. Angebote Migrantenorganisationen?
- d. Besuch von Veranstaltungen? Wie sieht Alltag unter der Woche/ am Wochenende aus?
- e. Wahrnehmung von interkulturellen Veranstaltungen/Einrichtungen seitens Flüchtlingen und Einheimischen gleichermaßen?
- f. Werden Begegnungsstätten (Cafés, Vereinshäuser, etc.) eigenständig aufgesucht? Sind überhaupt ausreichend Angebote vorhanden bzw. Nutzen ersichtlich?
- g. Kooperationen? Z. B. Musikschule, Vereine, etc.

VII. Allgemeines/ Politische Zusammenarbeit

- a. Inanspruchnahme/ Bewertung von Förderprogrammen? (z.B. Bereich Wohnen: Soziale Stadt, Sanierungen, Aufwertungen)
- b. Verbesserungspotenziale im Bereich staatlicher Kooperation
- c. Problematik der Ausreisepflicht: Wie und ob integrieren trotz schlechter Bleibeperspektive? Wie mit der möglichen Ausreisepflicht umgehen? Anforderungen an rechtlichen Aufenthaltsstatus, allg. Verfahrensdauer, Umsetzung von möglichen Abschiebemaßnahmen, etc.

VIII. Handlungsbedarf

- a. Was wäre Ihrerseits sinnvoll/ notwendig/ wünschenswert?
- b. Wo kann die Universität unterstützen?

(Eidesstattliche) Versicherungen und Erklärungen

(§ 8 Satz 2 Nr. 3 PromO Fakultät)

Hiermit versichere ich eidesstattlich, dass ich die Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe (vgl. Art. 64 Abs. 1 Satz 6 BayHSchG).

(§ 8 Satz 2 Nr. 3 PromO Fakultät)

Hiermit erkläre ich, dass ich die Dissertation nicht bereits zur Erlangung eines akademischen Grades eingereicht habe und dass ich nicht bereits diese oder eine gleichartige Doktorprüfung endgültig nicht bestanden habe.

(§ 8 Satz 2 Nr. 4 PromO Fakultät)

Hiermit erkläre ich, dass ich Hilfe von gewerblichen Promotionsberatern bzw. -vermittlern oder ähnlichen Dienstleistern weder bisher in Anspruch genommen habe noch künftig in Anspruch nehmen werde.

(§ 8 Satz 2 Nr. 7 PromO Fakultät)

Hiermit erkläre ich mein Einverständnis, dass die elektronische Fassung der Dissertation unter Wahrung meiner Urheberrechte und des Datenschutzes einer gesonderten Überprüfung unterzogen werden kann.

(§ 8 Satz 2 Nr. 8 PromO Fakultät)

Hiermit erkläre ich mein Einverständnis, dass bei Verdacht wissenschaftlichen Fehlverhaltens Ermittlungen durch universitätsinterne Organe der wissenschaftlichen Selbstkontrolle stattfinden können.

.....

Ort, Datum, Unterschrift