Der resiliente Staat als Verwaltungsleitbild in der Polykrise. Bewältigungsstrategien in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Ausländerbehörden

Sybille Münch, Hannes Schammann und Thorsten Schlee

Zusammenfassung: In der Bundesrepublik vollziehen kommunale Ausländerbehörden fast alle Bestimmungen des Aufenthaltsrechts. Dabei sind sie mit Implementationsaufgaben in einem Politikfeld befasst, das als Teil eines Krisendiskurses verhandelt wird. Zugleich wird die Umsetzung dieser durch „Policy Akkumulation" gekennzeichneten hoheitlichen Aufgaben durch die Ausländerbehörden selbst als krisenhaft bewertet. Dementsprechend entwickeln Ausländerbehörden Routinen des Umgangs mit den alltäglichen Krisensituationen, die jüngst unter dem Begriff der Entwicklung von *Resilienz* verhandelt werden. Der Artikel verortet die Arbeit von Ausländerbehörden im Kontext der Beschreibung von Entwicklungstendenzen gegenwärtiger Staatlichkeit angesichts einer konstatierten Polykrise und der Anforderungen zur Entwicklung resilienter Verwaltungsstrukturen. Er nutzt empirische Befunde zur Krisenwahrnehmung basierend auf einer Onlinebefragung, Dokumentenanalyse, Gruppendiskussion und Einzelgesprächen und rekonstruiert, wie Ausländerbehörden unter dem Eindruck hoher Ungewissheit Handlungsfähigkeit zu wahren suchen. Wir argumentieren, dass die Ausländerbehörden sich vor allem durch (unausgesprochene) Praktiken der Rationalisierung und Distanzierung auszeichnen.

Schlagworte: Ausländerbehörden; Resilienz; Polykrise; Policy Akkumulation

The resilient state as paradigm of public administration in times of polycrisis. Coping strategies in local immigration offices in Germany.

Abstract: In Germany, local immigration offices enforce most provisions of the right of residence beyond the asylum decision. Hence, they are concerned with implementation in a policy field where a crisis discourse has lead to „policy accumulation." Simultaneously, the implementation of these sovereign tasks is increasingly seen as crisis-ridden. Therefore, immigration offices are developing routines for dealing with everyday crisis situations, which have recently been discussed as developing „resilience". The article situates the work of immigration authorities in the context of trends in contemporary statehood and how a perceived polycrisis leads to demands to develop resilient administrative structures. It uses empirical evidence on the immigration offices' perceptions of the crisis, based on an online survey, document analysis, group discussions and expert interviews, to reconstruct how immigration offices seek to maintain their capacity to act under conditions of high uncertainty. We argue that immigration offices are characterised above all by (tacit) practices of rationalisation and distancing.

Keywords: immigration offices; Resilience; Polycrisis; Policy Accumulation

1 Einführung

In der Bundesrepublik Deutschland vollziehen kommunale Ausländerbehörden fast alle Bestimmungen des Aufenthaltsrechts, die Nicht-EU-Bürger:innen jenseits der Asylentscheidungen berühren. Dennoch sind sie selten Gegenstand politik- oder sozialwissenschaftlicher Forschung (Ausnahmen u. a. Bogumil et al., 2024; Eule, 2014; Janotta, 2020; Schlee et al., 2023; Schultz, 2020). Ihre Verantwortung erstreckt sich unter anderem auf die Bearbeitung von Anträgen zur Verlängerung oder Verfestigung von Aufenthaltstiteln, die Durchsetzung der Teilnahmepflicht an Integrationskursen, die Mitwirkung bei der Erteilung von Visa zum Zweck des Familiennachzugs oder der Arbeitsaufnahme sowie den Bereich der Einbürgerungen. Zudem sind sie involviert, wenn Asylsuchende eine Beschäftigung oder ein Studium beginnen möchten (Schammann & Kühn, 2016, S. 9). Kommunale Ausländerbehörden sind einerseits mit Implementationsaufgaben in einem Politikfeld befasst, das spätestens seit 2015 als Teil eines Krisendiskurses verhandelt wird (Schulze Wessel, 2017). Andererseits wird die Umsetzung dieser hoheitlichen Aufgaben zunehmend selbst als krisenhaft bewertet (Schlee et al., 2023). Die Steuerung von Migration und ihre administrative Bearbeitung reihen sich damit ein in die öffentliche Wahrnehmung schnell aufeinander folgender und sich gegenseitig verstärkender Krisenphänomene, von der Finanzkrise zur Corona-Pandemie und der Ukrainekrise, für die sich der Eindruck einer „Polykrise“ etabliert hat.

Laut Janet Roitman offenbaren Krisendiskurse Kontingenz und „evozieren eine moralische Forderung nach einem Unterschied zwischen Vergangenheit und Zukunft“ (2014, S. 8, eigene Übersetzung). Sie implizieren eine zeitliche Differenz zu einem Zustand der Normalität und thematisieren die Abweichung von diesem Zustand als Krise. Ob diese Momente objektiv real oder sozial konstruiert sind, ist breit diskutiert worden. Colin Hay (1999, S. 45) präsentiert eine hilfreiche analytische Unterscheidung zwischen dem strukturellen Versagen und dem Moment, in dem dieses Versagen erkannt wird. Das strukturelle Versagen wird erst dann zur Krise, wenn es als solche *erlebt* wird. In der Binnenperspektive der Ausländerbehörden nimmt die Polykrise als „lived experience“ (Hay, 1999, S. 323) die Gestalt einer Sequenz von Ausnahmesituationen an, die sich gegenseitig verstärken: von der „Flüchtlingskrise“ der Jahre 2015/16, über den Rückstau unbearbeiteter Fälle durch die Corona-Pandemie bis zur abermals angestiegenen Einwanderung durch die „Ukrainekrise“ (Schlee et al., 2023). In diesem eng getakteten Narrativ wird Krise zum Dauerzustand.

In unserer Mixed-Method-Studie fragen wir nach Ursachen und Ausprägungen der Polykrise in den Ausländerbehörden und analysieren, welche Routinen des Umgangs sie entwickeln. Wie Nathalie Behnke (2025, S. 327) konstatiert, zieht die „multiple Dauerkrise“ nämlich andere Strategien nach sich als ein akutes Krisenmanagement. Damit entwickeln sich in den Ausländerbehörden Konzepte des Umgangs mit den „alltäglichen Krisensituationen“, die in jüngster Zeit unter dem Begriff der Entwicklung von *Resilienz* verhandelt werden (Stauffer et al., 2023, S. 4). Resilienz beschreibt dabei eine häufig nicht näher bestimmte „Fähigkeit, erfolgreich mit Schocks umzugehen“ (Folkers, 2022, S. 241), sodass an die Stelle der modernen Gestaltung und Selbstentfaltung die Selbsterhaltung, also die Stabilisierung einer prekär gewordenen Ordnung tritt (Staab, 2022; ähnlich Nullmeier, 2021, S. 309). Dies ist semantisch im Begriff angelegt, der sich vom Lateinischen resilire („zurückkehren“) herleitet. Damit beinhaltet Resilienz die Maxime, die Stabilität aus einer erinnerten Vergan-

genheit abzuleiten, in der das System seine Funktion erfüllt hat (Barbehön, 2022, S. 306; ähnlich Bröckling, 2017, S. 114).

Es gibt mittlerweile einige Versuche, Resilienz konzeptionell zu greifen und staatliche bzw. organisationale Strategien auf ihre Resilienz zu bewerten (u. a. Behnke & Eckhard, 2022; Powley et al., 2022; Duit, 2016). Ein solches Ziel verfolgt unser Beitrag nicht. Wir behandeln „Resilienz" als Sinnhorizont, vor dem sich Krisenwahrnehmungen und Coping-Strategien der Ausländerbehörden entwickeln, und der sich aus wissenschaftlicher Bearbeitung und expliziten Zielsetzungen der Verwaltungspraxis gleichermaßen speist (z. B. Ratzmann et al. 2024). Dabei bleibt die Forderung nach einem widerstandsfähigen Umgang der Verwaltung mit multiplen Krisen bislang oft eine vage Zielvorstellung, die jedoch, sollte sie sich im Sinne eines verwaltungspolitischen Leitbildes (Jann & Wegrich, 2010) diskursiv festsetzen, für behördliches Handeln wirkmächtig sein kann.

Sofern sich der „resiliente Staat" (Dettling, 2022, S. 10) zum neuen Leitbild der Verwaltung sedimentiert, wird er nicht in jeder Organisation dasselbe Antlitz tragen. Doch seine Besonderheiten in Abgrenzung zum dominierenden „aktivierenden Staat" (Jann & Wegrich, 2010) lassen sich, so unsere Annahme, gut an den Ausländerbehörden zeigen.

Dafür verorten wir deren Arbeit im Kontext von Entwicklungstendenzen staatlicher Verwaltung angesichts der Polykrise (Kapitel 2). Im Anschluss an das Forschungsdesign (Kapitel 3) vollziehen wir zunächst die behördlichen Krisendeutungen nach (Kapitel 4). In Kapitel 5 rekonstruieren wir, wie Ausländerbehörden über ihre Routinen unter dem Eindruck hoher Ungewissheit und Unbestimmtheit (Maas et al., 2021) staatliche Handlungsfähigkeit im Sinne einer resilienten Verwaltung herzustellen bzw. zu sichern suchen. Methodisch greifen wir auf die im Rahmen einer Online-Befragung, Dokumenten- und Medienanalyse, Interviews und einer Gruppendiskussion gewonnene Binnenperspektive der Ausländerbehörden zurück und verorten sie in den Krisendiagnosen von Forschung, Politik und Nutzer:innen. Im Ergebnis zeigen wir, dass Ausländerbehörden nur auf ein begrenztes Spektrum von Strategien zur Herstellung von Resilienz zurückgreifen. Genau diese Strategien aber stehen exemplarisch für die neue Qualität des emergierenden verwaltungspolitischen Leitbildes eines resilienten Staates.

2 Wandel der Anforderungen an Staatlichkeit und Migrationsverwaltung in der Polykrise

Die Frage nach dem Wesen und dem Wandel von Staatlichkeit gehört zu den Kernmotiven der Politikwissenschaft. Ohne die Debatte unzulässig verkürzen zu wollen, lässt sich zusammenfassen, dass sich die Fragen, welche Funktionen und Aufgaben der Staat auf welche Weise zu übernehmen hat und wie das Verhältnis von Staat und Bürger:in ausgestaltet ist oder sein sollte, räumlich unterscheiden und im Lauf der Zeit wandeln. Entsprechend ist auch die Verwaltung kein „gegen Veränderungen weitgehend resistente[s] System" (Jann & Wegrich, 2010, S. 176). Reformen werden durch „verwaltungspolitische Leitbilder" (Jann & Wegrich, 2010, S. 176 ff.) gerahmt, die als „Reformleitbilder" (ebd.) das Ziel institutionellen Wandels vorgeben und gleichsam ein Abbild der „Anforderungen an Verwaltung und Staat" (ebd.) darstellen. Der Rekurs auf verwaltungspolitische Leitbilder ermöglicht einen Beobach-

tungsstandpunkt, der nicht Probleme, Lösungen und Effektivität von Verwaltungshandeln zu bemessen sucht, sondern der die Stelle benennt, „von der aus von Problemen, Werkzeugen und Steuerungswerkzeugen der Verwaltung gesprochen wird“ (Andersen, 2006, S. 107). Verwaltungspolitische Leitbilder können zeitweise parallel existieren, werden aber von einem dominierenden Leitbild überstrahlt. Für die Bundesrepublik Deutschland machen Jann und Wegrich (2010, S. 177) vier verwaltungspolitische Leitbilder aus: „Demokratischer Staat“ (ab 1950er Jahre), „Aktiver Staat“ (ab Mitte 1960er Jahre), „Schlanker Staat“ (ab Ende 1970er Jahre) und „Aktivierender Staat“ (ab Mitte 1990er Jahre). Getrieben wird die Veränderung solcher – nicht von einer politischen Spitze oder einer einzelnen Organisation eingesetzten – Leitbilder von gesellschaftlichen Problemwahrnehmungen. Dabei zeichnet sich im Hinblick auf die allgegenwärtige Resilienzdebatte eine deutliche Parallele zum älteren Governance-Diskurs ab. Der wissenschaftliche Diskurs um ein analytisches Konzept und die Verwendung als verwaltungspolitisches Leitmotiv überlagern sich, mit der Folge vielfältiger, teils widersprüchlicher Verwendungen (siehe Offe, 2008, über „Governance“ als „empty signifier“). Verwaltungspolitische Leitbilder speisen sich aus einer jeweils spezifischen Problemwahrnehmung, die mit einer Verschiebung von Kategorien und Beobachtungsperspektiven einher geht. Ein Wechsel des Leitbildes markiert eine Diskontinuität in der Prioritätensetzung, mit der unterschiedliche Organisationen in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen und politischen Interesses rücken.

Während die Managementperspektive vor allem die Binnenverhältnisse der Verwaltung in Frage stellte und mit ihrem New-Public-Management-Instrumentenkasten zu Prozessverbesserungen und Effizienzsteigerungen beitragen wollte, setzt der aktivierende Staat bei gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen sowie am Verhältnis von Staat und Gesellschaft an. Seine Bezugsprobleme sind Fragmentierungen der Gesellschaft *und* des Staates. Seine Lösungsansätze setzen auf die Aktivierung gesellschaftlicher Ressourcen und netzwerkartige Zusammenarbeit zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft, auf Effizienzsteigerungen durch Dezentralisierung (Grunow, 2010) und die Delegation von Politikimplementation an nicht-staatliche Akteure sowie Legitimitätsgewinne durch Lokalisierung, Partizipation und Bürgernähe (u. a. Schwalb, 2007).

Strukturanalog rückt Governance als Leitbild und Analyseperspektive das Zusammenwirken verschiedener Akteure, Prozesse und Regelungsbereiche in den Fokus. Sie beobachtet ein breites Spektrum politikbezogener Phänomene: von Formen transnationaler Ordnungsbildung in der Entstehung von europäischen und internationalen Regelungsbereichen, neben denen das nationale Recht nur noch „Knoten“ ist (Kokott & Vesting, 2004) bis hin zu den Erfordernissen der Ko-Produktion und der Bearbeitung von Schnittstellenproblemen öffentlicher Dienste in lokalen Politikkontexten. So setzt die „aktivierende Kommune“ zentrale Prinzipien des aktivierenden Staates um, der auf eine Öffnung staatlichen (bzw. kommunalen) „Managements“ für neue Kooperationsformen setzt. Der damit einhergehende „Rückzug des Staates“ erfolgt jedoch nicht in der simplen Logik „mehr Markt-weniger Staat“, sondern ausgerichtet an einer republikanisch orientierten Semantik leiten Aktivierung und Governance politische Programmatik und wissenschaftliche Beobachtung gleichermaßen an. Dies trägt auch einem gewandelten Bild des Adressaten von Verwaltung Rechnung, weg vom „Kunden“ im New Public Management (NPM) hin zu einem aktiven Partner im Zeitalter der Public Governance (Thomas, 2012).

In den letzten Jahren verliert die Beschreibung von Governancestrukturen allerdings zugunsten einer „Rückkehr des Staates“ (Heinze, 2009) an Relevanz. Angetrieben wird diese

Entwicklung durch neue Problemwahrnehmungen, frühestens mit den Anschlägen des 11. Septembers 2001, spätestens aber mit der Finanzkrise des Jahres 2008 und dem Versagen ökonomischer Selbstregulation (Sauer, 2011, S. 341). Der intensivere Krisendiskurs (u. a. Klimakrise, Flüchtlingskrise, Krise internationaler Ordnung, Demokratiekrise) führt nicht nur zur Diagnose einer globalen „Polykrise" (u. a. Lawrence et al., 2024), sondern auch zur empirischen und theoretisch-konzeptionellen Beschäftigung mit den Krisen von Staatlichkeit und dem staatlichen Handeln in Krisensituationen (Steg, 2024). In der Folge haben sich in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur die Heuristiken ausdifferenziert, mit denen nicht nur die Reaktion der Verwaltung auf externe Krisen, sondern zunehmend die Krise der Verwaltung selbst in den Blick genommen wird (Haus & Kuhlmann 2012, S. 11). Sabine Kuhlmann et al. (2024, S. 94) problematisieren am Beispiel der Corona-Pandemie für Deutschland den Widerstreit zwischen Zentralisierung und dezentralen Governance-Strukturen, wobei erstere durch Krisenwahrnehmungen begünstigt würden:

„In der Krise zeigte sich allerdings auch, wie rasant es unter äußerem und innerem Druck zu einer regulativen und exekutiven Zentralisierung kommen kann, die innerhalb der bundesstaatlich-dezentralen Ordnung Probleme aufwirft. Zugleich wurden aber auch die administrativen Probleme deutlich, die mit dem fragmentierten, in Teilen überkomplexen und intransparenten Governance-Modus verbunden sind. Vor diesem Hintergrund hat die Debatte über eine veränderte Balance zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung im föderalen Krisenmanagement (und in der Aufgabenverteilung generell) an Fahrt aufgenommen – mit bislang offenem Ergebnis." (Kuhlmann et al., 2024, S. 94).

Nathalie Behnke und Steffen Eckhardt (2022) weisen allerdings darauf hin, dass sich die Herstellung von Resilienz auch mit Formen vernetzten lokalen Handelns bewerkstelligen lässt. Behnke (2024) zeigt besonders die Widerstandsfähigkeit polyzentrischer Governance-Modelle auf. Dezentrale Verantwortungsverteilungen ermöglichten einen differenzierten Umgang mit Krisen. Somit schreibt sich eine Kernfrage politischer Ordnungsbildung (Anter, 2004, S. 37), zentrale versus dezentrale Verantwortungsaufteilung, unter dem Vorzeichen anhaltender Krisenerfahrungen fort.

Wie schlägt sich die Debatte um Krise und Resilienz nun in Reformleitbildern der Verwaltung nieder? In einer Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung ruft Daniel Dettling (2022) den „resilienten Staat" als neues Leitbild für staatliches Handeln aus. Zwar koppelt er diese Forderung nicht explizit an die akademische Debatte um verwaltungspolitische Leitbilder. Doch scheint der Vorschlag in diesen Kontext übertragbar. Eine wesentliche Besonderheit der von Jann und Wegrich (2010) benannten Leitbilder liegt schließlich darin, dass diese nicht nur den Modus des Verwaltungshandelns (und dessen Folgen) beschreiben, sondern ein grundlegendes, vom zeitlichen Kontext geprägtes Verständnis von Staatlichkeit: Der aktive Staat ist von einer „Zeit des optimistischen Ausbaus eines modernen Wohlfahrts- und Interventionsstaates" (Bogumil & Jann, 2020, S. 38) geprägt und zieht seine Legitimation aus der Leistungserbringung in Bereichen, in denen Marktversagen diagnostiziert wird. Der schlanke Staat diagnostiziert ein Bürokratieversagen und sucht nach effizienten, stärker marktwirtschaftlich geprägten Wegen der Leistungserbringung. Der aktivierende Staat repolitisiert das Verhältnis von Bürger:innen und Staat, indem er die Legitimation staatlichen Handelns durch Partizipation in den Blick nimmt. Er steht damit für ein Verwaltungshandeln, das an die Prinzipien von sozialer Marktwirtschaft und liberaler Demokratie gekoppelt ist.

Die Krisendiagnose des resilienten Staates lautet nicht Marktversagen, Bürokratieversagen oder „Gesellschaftsversagen" (Bogumil & Jann, 2020, S. 42), sondern nichts weniger als ein weitreichendes Staatsversagen, das die Existenz des Gemeinwesens bedroht. Das

schiere Überleben unter dem Eindruck diverser Bedrohungen wird zum Fixstern des Verwaltungshandelns. In als existenziell wahrgenommenen Krisen wirkt nahezu jedes Mittel zur Stabilisierung recht, und so versammeln sich auch in demokratischen Staaten unter dem Dach der Resilienz Strategien der Zentralisierung und Dezentralisierung, autoritäre und partizipative Maßnahmen (Behnke, 2024; Kuhlmann et al., 2024).

Während die Anforderung der Resilienz auch für andere Politikfelder und Verwaltungsbereiche gilt, kann die Asylpolitik – und Migrationspolitik insgesamt – als typischer Fall einer als Dauerkrise wahrgenommenen Veränderungsdynamik von (National-)Staatlichkeit und der darin wurzelnden Implementationsprobleme gelten. Die „Flüchtlingskrise" von 2015 konnte durch eine neue Qualität in der Zusammenarbeit zwischen lokalen Verwaltungen und Zivilgesellschaft bewältigt werden, die im Sinne einer latenten Hybridität zu mehr ad hoc gestalteten, partizipativen Beziehungen führt (Eckhard et al. 2021). Diese Zusammenarbeit kann situativ entstehen, aber auch von den lokalen Verwaltungen initiiert werden (Siede & Münch, 2022). Hannes Schammann et al. (2020) diagnostizieren als Antwort auf die „Verwaltungskrise" (Schader, 2020) der Jahre 2015 und 2016 ein gestiegenes Interesse von Kommunen an der Koordination und Professionalisierung migrationsbezogener Aufgaben. Diese Befunde zeigen vordergründig eine Aufnahme der Forderung nach Resilienz durch das Reformleitbild des aktivierenden Staates.

Doch bei genauerer Betrachtung beziehen sich die entsprechenden Forschungsergebnisse vor allem auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen und auf Integrationsaufgaben (für eine Übersicht migrationsbezogener Aufgaben vgl. Kühn et al., 2024, S. 9). Ausländerbehörden spielen kaum eine Rolle, zeigen kaum Öffnungsstrategien – im Gegenteil. Ausländerbehörde sind kaum in lokale Integrationskonzepte eingebunden; trotz entsprechender Versuche, beispielsweise über integrierte Ämter (Schlee et al., 2023).

Es steht daher zu bezweifeln, dass die Governance-Diskurse auf klassisch ordnungspolitisch situierte Ausländerverwaltungen größere Auswirkungen hatten. Wir erwarten daher, dass die Herstellung von Resilienz in den im Angesicht der Krise zunehmend salienten Ausländerbehörden vorzugsweise über nach innen gerichtete Strategien erfolgt, die Ausdruck einer exekutiven Zentralisierung der lokalen Migrationsverwaltung sind und damit außerhalb von Programm und Zielsetzung des aktivierenden Staates liegen.

3 Forschungsdesign

Die folgenden Beobachtungen entstammen einer Studie zum Alltag in kommunalen Ausländerbehörden, die wir im Jahr 2023 im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung unternommen haben (Schlee et al., 2023). Hintergrund bildeten die öffentlichen Krisendiagnosen über Probleme in der Einwanderungsverwaltung (u. a. Class, 2023). Lange Wartezeiten, unverarbeitete Anträge, mangelnde Erreichbarkeit per Telefon und ausbleibende Antworten auf E-Mails sind keineswegs neu. Es entsteht indes der Eindruck, dass diese Problemwahrnehmung nicht nurmehr von der schwach organisierten Klientel der Behörden artikuliert wird. Flüchtlingsräte und Arbeitgeber warnen vor dem Risiko, dass Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel durch Verzögerungen ihre Arbeit verlieren und keinen Zugang zu sozialen Diensten haben. Dies betrifft nicht nur Geflüchtete, sondern auch andere Zuwanderergruppen.

Studierende, Geflüchtete und mobile EU-Bürger:innen spüren die Überlastung der Verwaltung gleichermaßen. Auch die Ausländerbehörden selbst senden Hilferufe an Bund und Länder, da sie „an den Grenzen der Belastbarkeit“ (Deutscher Landkreistag, 2023) arbeiten und über Personal- und Ressourcenmangel klagen. Sie treten an die Medien heran und gestehen ein, ihre Aufgaben nicht mehr adäquat erfüllen zu können.

Als Methoden der Datenerhebung haben wir neben einer Literaturrecherche auf acht Einzelgespräche mit Vertreter:innen von deutschen Ausländerbehörden zurückgegriffen, mit deren Hilfe wir die Binnenperspektive aus den Behörden rekonstruieren. Die Interviews von etwa einer Stunde Dauer waren erzählgenerierend angelegt und mithilfe eines Leitfadens teilstrukturiert. Ergänzend führten wir eine Online-Gruppendiskussion mit fünf Stakeholdern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, um uns den Praktiken der Ausländerbehörden mit ihren spezifischen Herausforderungen für unterschiedliche Adressat:innen zu nähern. Zudem bezogen wir über eine Dokumentenanalyse Papiere aus kommunalen Gremien, Stellungnahmen des Städtetages und des Landkreistages sowie Anfragen in Landesparlamenten ein. Um daneben auch einen quantitativ belastbaren Blick in die Praxis von Ausländerbehörden zu erhalten, führten wir im Sommer 2023, unterstützt durch das Bundesministerium des Innern und einige Landesministerien, eine Onlineumfrage durch, aus der 90 vollständig ausgefüllte Fragebögen hervorgingen. Dies entspricht rund 18 Prozent der Ausländerbehörden in Deutschland (Bogumil et al. 2017, S. 31). Die Erhebung fragte nach demografischen Daten der Kommune, Aufgabenentwicklung, Organisationslösungen, dem Personalbestand sowie nach dem Umsetzungsstand digitaler Lösungen in geschlossenen wie auch offenen Freitextfragen. Letztere wurden sehr ausführlich von den Antwortenden genutzt. Trotz methodischer Einschränkungen[1] und der kurzen Laufzeit von wenigen Monaten erfasst die Studie systematisch die Probleme der Ausländerbehörden, die eben nicht nur ein lokales Phänomen ineffizienter Verwaltung sind.

4 Alltag in Ausländerbehörden – Ursachen und Interpretationen der Krise

Der Hintergrund, vor dem Ausländerbehörden Resilienz entwickeln müssen, ist von großer Ungewissheit gekennzeichnet. So verfügen die Behörden nicht nur über weitreichende Ermessensspielräume, sondern müssen auch mit einer großen Zahl unbestimmter Rechtsbegriffe und als widersprüchlich wahrgenommener politischer Zielsetzungen umgehen. Dies führt dazu, dass das Aufenthaltsrecht vor Ort gewissermaßen „neu geschrieben“ wird (Eule, 2014).

1 Um Teilnahmehürden zu senken, wurden keine Informationen abgefragt, die Rückschlüsse auf die konkrete Organisation (Bundesland, Kommune etc.) oder einzelne Befragte zulassen. Damit können wir nicht völlig ausschließen, dass sich auch andere Akteur:innen beteiligten. Zweitens ist die hierarchische Position der Antwortenden nicht identifizierbar. Drittens könnten mehrere Personen aus einer Organisation geantwortet haben. Um diesen Verzerrungen entgegenzutreten, wurde der Link zur Umfrage überwiegend an eine Person in Leitungsfunktion versandt. Zudem wurden dezidiert behördliche Aufgaben (etwa zu Fallzahlenentwicklung) sowie Angaben zur Kommune abgefragt. Die Antworten lassen darauf schließen, dass es sich bei den Antwortenden um Personen handelt, die einen umfassenden Einblick in die Behörde haben. Zudem ist aufgrund der lokalen Spezifika deutlich, dass es sich jeweils nur um eine Antwort pro Behörde handelt. Wir gehen daher von Rückmeldungen aus 90 verschiedenen Behörden aus.

Diese strukturell angelegte Unsicherheit wurde in den letzten Jahren nochmals deutlich verstärkt.

4.1 Strukturelle Dysfunktionalitäten

Im Folgenden identifizieren wir wesentlich drei strukturelle Bedingungsfaktoren für die Situation in den Ausländerbehörden:

1. eine gesetzgeberische Hyperaktivität,
2. die zunehmende Komplexität durch steigende Selektivität von Zuwanderung, Vervielfältigung von Aufenthaltstiteln und Policy Akkumulation, bei gleichzeitigem
3. Nichtschritthalten der Personalentwicklung.

Die öffentliche Bedeutung migrationsbezogener Fragen ist in den Jahren nach 2015 gewachsen (Angeli & Otteni, 2022). Das politische System steht unter Druck, seine Handlungsfähigkeit immer wieder unter Beweis zu stellen. Jede Regierung will ihre eigenen Akzente setzen (das „modernste Fachkräfteeinwanderungsgesetz der Welt“) und ist gleichzeitig von immer neuen tagesaktuellen Ereignissen getrieben. Als Reaktion kommt es zur Politikakkumulation, also einer „Anhäufung immer umfangreicherer Maßnahmenbündel“ (Knill et al., 2022). Diese „legislative Hyperaktivität“ (Hruschka & Rohmann, 2023) führt dazu, dass Implementationsbehörden immer mehr Maßnahmen umsetzen. Zudem müssen Ausländerbehörden nicht nur mehr, sondern auch komplexere Aufgaben übernehmen und die wachsende Selektivität von Zuwanderung organisieren. Letztere schlägt sich in immer neuen und schwer zu überblickenden Einreise- und Aufenthaltsmöglichkeiten sowie sozialen Rechten für verschiedene Migrantengruppen nieder: „Navigating the highly politicized field of migration, the crisis-driven German legislator created an incoherent and fragmented legal framework that poses considerable difficulties in its application „ (Hruschka & Rohmann, 2023, S. 3). Die Krise der Ausländerbehörden ist somit auch, eine Formulierung Offes (1973) abwandelnd, eine „Krise des Krisenmanagements“ des politischen Systems.[2]

Diese Selektivität bedeutet eine Gleichzeitigkeit von Migrationsabwehr und Migrationsförderung in Gesetzgebung und administrativer Praxis. Der Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR, 2019, S. 67) bilanziert, dass die Gesetzgebung in den Jahren nach 2015/16 nicht als eindeutig „liberal“ oder „restriktiv“ zu bezeichnen sei. Vielmehr schaffen die neuen Gesetze Öffnungen für manche Migrant:innen und Restriktionen für andere. Beispiele hierfür sind der erleichterte Zugang zu Integrationskursen im Asylverfahren oder die Einführung der „Ausbildungsduldung“, aber auch restriktive Maßnahmen wie die Widereinführung der Wohnsitzauflage (§ 12a AufenthG). Die Ausländerbehörden verarbeiten die immer zahlreicheren Detailregelungen von Duldung, über Fachkräfteeinwanderung bis Einbürgerung und verorten ihre Zielgruppen in einer Hierarchie unterschiedlicher bürgerschaftlicher, sozialer und ökonomischer Rechte (Carmel & Paul, 2013) und sich überlappender wohlfahrtsstaatlicher und aufenthaltsrechtlicher Logiken der Zugehörigkeit (Carmel & Sojka, 2020). Komplexität und Widersprüchlichkeit der Aufgaben belasten nicht nur die Verwaltung, sondern auch deren Publikum, das unter einem „administrative burden“ leidet, also „policy implementation as onerous“ erfährt (Halling & Baekgaard, 2024, S. 180).

2 Wir danken einem anonymen Review für diese Anregung.

Die Klage der Ausländerbehörden über die Geschwindigkeit der Gesetzgebung und die geringe Einbindung der Praxis in der Formulierung der Policies wird auch von den kommunalen Spitzenverbänden aufgegriffen. Sie kritisieren die fehlende Prüfung auf eine „Vollzugstauglichkeit" im Vorfeld neuer Gesetzesinitiativen und die unübersichtliche Gesetzeslage (Deutscher Landkreistag, 2023, S. 1).

Die politischen Entscheidungen unter Krisenbedingungen führen zu einem „policy layering" divergierender Rechtsgrundlagen (Shivakoti et al., 2019, S. 2). Zusätzlich existieren sehr viele unbestimmte, nicht konkretisierte Regelungen. Aus anderen Politikfeldern ist bekannt, dass in politisierten Policy-Kontexten, in denen es „little prospect for claiming credit and ample opportunity for being subject to blame" gibt (Catney & Henneberry, 2012, S. 549), Verwaltungen Ermessen problematisieren und verringern (wollen). Eine strukturell angelegte Verunsicherung der lokalen Praxis könnte somit durch Präzisierungen aufgefangen werden. Diese Forderung aus den ABH wurde im Rahmen unserer Online-Befragung sehr deutlich geäußert; die Unterstützung von Land und Bund bei der Rechtsanwendung war eines der häufig genannten Themengebiete im Freitext. Verwaltungsvorschriften seien nicht mehr aktuell bzw. durch eingeschobene Regelungen und Änderungen der Paragraphenfolge nicht mehr passend, jede ABH müsse die Rechtsgrundlagen eigenständig aufarbeiten, obgleich Prüfschemata und andere Vorlagen zentralisiert werden könnten (Schlee et al., 2023, S. 23). Hinweise und Weisungen können allerdings auch zusätzliche Belastungen darstellen und die Krisenwahrnehmung verschärfen. Beispielsweise umfassen die Anwendungshinweise zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz 277 Seiten (BMI, 2024), die in einer möglicherweise kleinen Lokalbehörde zusätzlich verarbeitet werden müssen.

Die Alternative zur Zentralisierung wäre ein gut ausgebildetes Personal mit der Fähigkeit, die vielfältigen rechtlichen Entscheidungsgrundlagen in Einzelfallentscheidungen sicher heranzuziehen. In unserer Umfrage verneinten jedoch rund 88 Prozent der Befragten ganz oder teilweise die Aussage, dass neue Mitarbeiter:innen aus ihrer Ausbildung oder vorherigen Tätigkeit ausreichende Vorkenntnisse mitbrächten. Die restlichen zwölf Prozent enthielten sich, d. h. in keiner Behörde wurden Ausbildung und Vorkenntnisse als ausreichend beschrieben. Die Verwaltungshochschulen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bieten zwar die Möglichkeit, Vertiefungen im Migrationsrecht zu belegen. Diese Angebote sind jedoch begrenzt. Daher müssten auch die zahlreichen Quereinsteiger:innen an die komplexe Arbeit mit dem Aufenthaltsrecht herangeführt werden (Bogumil et al., 2023, S. 111). Die Möglichkeiten der internen Personalentwicklung werden zwar besser beurteilt als die Ausbildungswege, doch auch Personalentwicklungsmaßnahmen und Schulungen sind ressourcenaufwendig und können im Tumult der Überlastung untergehen (Schlee et al., 2023, S. 32).

4.2 Aktuelle Auslöser der Überlastungsanzeigen

Während die genannten Kontextbedingungen strukturell angelegt sind, treten aktuelle Herausforderungen hinzu, die die Wahrnehmung einer Krise zu diesem Zeitpunkt erklären können. Die Zahl der Ausländer:innen, die sich im Bundesgebiet aufhalten, hat sich in den vergangenen zehn Jahren nahezu verdoppelt, von 7,213 (2012) auf 13,324 (2022) Millionen Personen (Statistisches Bundesamt, 2023a, Tab. 12521–01). Neben der Fluchtzuwanderung tragen auch gestiegene Zuwanderungszahlen im Bereich der EU-Mobilität, der Arbeitsmigration und zahlreicher weiterer Gruppen zu diesem Anstieg bei. Die meisten dieser Personen

haben regelmäßigen Kontakt zu den Ausländerbehörden. Im Zuge der Zuwanderung aus der Ukraine mussten zudem alle Neuankommenden in der lokalen Ausländerbehörde registriert werden, im Gegensatz zum herkömmlichen Asylverfahren, bei dem die Erfassung zumeist durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder die Polizei erfolgt (Interview, Leitung Ausländerbehörde, 29.6.2023).

Auf unsere Survey-Frage, „Wie hat sich die Zahl der ausländischen Bevölkerung in Ihrem Zuständigkeitsbereich in den letzten 10 Jahren verändert?“, antworteten 68 Prozent, dass sie stark und 26 Prozent, dass sie gestiegen sei. Unsere Frage nach der Entwicklung ihrer Arbeitsbelastung in den vergangenen Jahren wird sehr eindeutig beantwortet: 92 Prozent gaben an, dass die Arbeitsbelastung stark gestiegen sei. Die restlichen acht Prozent machten keine Angaben (Schlee et al., 2023, S. 29).

Die hohen Fallzahlen entstehen auch aus einer hohen Kontaktdichte aufgrund verschiedener Prüfpflichten: Ein erheblicher Teil der Kund:innenkontakte liegt beispielsweise an der begrenzten Gültigkeit von humanitären Aufenthaltstiteln. Um diese Probleme zu lösen, werden Ansätze diskutiert und umgesetzt, wie die Ausweitung der Gültigkeitsdauer von Dokumenten, etwa beim subsidiären Schutz (Ritgen, 2023).

Die Taktung der zu bearbeitenden Fälle hat sich in der Wahrnehmung der Behörden aber auch als Spätfolge der verschiedenen Krisensituationen der letzten Jahre stark erhöht, wie ein:e Interviewpartner:in im Hinblick auf Rückstandsfälle formuliert:

„Das fängt schon damit an, dass die Leute natürlich mehrfach nachfragen […]. Wenn sie den Fall dann endlich anpacken können, ist der ein Dreivierteljahr alt. Und sie machen sich erneut viele Freunde, indem sie dann wieder aktuelle Nachweise anfordern müssen. […] Sie haben als Klient vor elf Monaten alles eingereicht […] und jetzt, nach elf Monaten nehme ich mir das. Ich bin aber, weil das der Entscheidungszeitpunkt ist, verpflichtet, als Sachbearbeiter dann aktuelle Nachweise von Ihnen zu fordern. Also nochmal aktuelle Gehaltsnachweise, aktueller Nachweis über Wohnung usw. […] Sie haben also lange gewartet und haben doppelt Arbeit. Und auch der Ärger und die Frustration und der Kommunikationsaufwand, der da aus so was entsteht, der ist halt auch noch mal nicht zu verachten.“ (Interview, Leitung Ausländerbehörde, 29. 6. 2023).

Krisen werden nicht nur durch externe Schocks verursacht. Vielmehr wird die „politische Umwelt“ der Verwaltung als zentraler Krisentreiber angesehen. Im Zuge der Fluchtzuwanderung war es vor allem die sogenannte Ausbildungsduldung, die zunächst für Verunsicherung sorgte. Sie brachte stark abweichende Politiken im Ländervergleich hervor, aber auch zwischen einzelnen kommunalen Behörden innerhalb eines Bundeslandes (Bauer & Schreyer, 2018). 2024 sorgten die Neujustierungen der Fachkräftemigration für Drittstaatangehörige und in diesem Zusammenhang die Westbalkanregelung für anhaltende Belastung und Beunruhigung in den Ausländerbehörden.

Das Fachkräfteeinwanderungesetz von 2020 öffnete auch Personen mit beruflichen Abschlüssen außerhalb sogenannter Engpassberufe den Weg in die Bundesrepublik (Brücker et al., 2020). Seine sogenannte Potenzialsäule räumt Personen ohne vorhandenen deutschen Arbeitsvertrag auf Grundlage von Qualifikation, Sprachkenntnissen, Alter, Berufserfahrung und Deutschlandbezug Möglichkeiten der Arbeits- und Ausbildungssuche in Deutschland ein. Die sogenannte Chancenkarte wird für maximal ein Jahr erteilt, über die Umsetzungspraxis ist noch nichts bekannt; sie trat erst zum Juni 2024 in Kraft. In den Gesprächen, die wir mit den Behörden geführt haben, wurde angegeben, dass die Potenzialsäule vor allem für Personen aus dem Kreis der EU-Beitrittskandidaten relevant sein werde. Wie aber angesichts der prekären Struktur von Arbeitsmärkten mit wechselnden Arbeitsverhältnissen oder gar bei anhaltender Mittellosigkeit der einreisenden Personen mit diesen lokal zu verfahren sein wird,

lässt der Gesetzgeber offen. Auch hier können Folgekosten für Ausländerbehörden und kommunale Sozialkassen entstehen. Im Freitext unserer Online-Befragung wird konstatiert:

„Das letzte Fachkräfteeinwanderungsgesetz ist gerade erst einmal drei Jahre in Kraft und soll jetzt schon wieder durch ein neues Gesetz verbessert werden, aber im Endeffekt wird der Bärenanteil der Prüfung auf dem Rücken der Ausländerbehörden ausgetragen, die dafür personell nicht ausgestattet sind und auch hier mangels Fachkräften und Attraktivität nicht nachsteuern können."

Für einen Teil der EU-Beitrittskandidaten greift momentan (Stand Juni 2025) noch die kontingentierte Westbalkanregelung. Sie gilt zwar zahlenmäßig als Erfolg, ihre Umsetzungspraxis ist jedoch ebenfalls sehr umständlich (Brücker et al., 2020); vor allem im Fall des Wechsels des Arbeitgebers vor Ablauf der Zweijahresfrist muss die Ausländerbehörde ihre Zustimmung erteilen. Im Bereich der Fachkräfteeinwanderung sind vor allem auch die Auslandsvertretungen involviert. Sie gelten ebenfalls als überlastet. Praktiken der Terminvergaben werden teilweise über Drittanbieter geregelt und es kursieren Berichte über die Käuflichkeit von Terminen (Jagemast, 2023), wie auch im Freitext unserer Onlineumfrage problematisiert wird. Auch zu diesem Bereich der Migrationsverwaltung existiert kaum Forschung.

Auch das Gesetz zur Modernisierung der Staatsangehörigkeit aus dem Jahr 2024 beinhaltet eine ambivalente Stoßrichtung zwischen Liberalisierung und Verschärfung. Während eine Erleichterung von Einbürgerungen das Klientel der Ausländerbehörden zahlenmäßig reduzieren kann, ist zugleich zu beobachten, dass die Reform die Anfragen an die Ausländerbehörden zunächst erhöht, da durch die Reform die Zahl der als kompliziert und aufwendig geltenden Ermessenseinbürgerungen weiter steigen dürfte (SVR, 2024, S. 16).

5 Entlastung durch Rationalisierung und Distanzierung

Wie reagiert das politisch-administrative System auf die internen wie externen Krisenbeschreibungen, und welche Routinen des Umgangs entwickeln die Ausländerbehörden? Die Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene bestehen bislang insbesondere in der Forderung nach Digitalisierung, der Zentralisierung spezifischer Aufgaben und dem Ausbau von Personal (z. B. NRW, 2024).

Analytisch fassen wir im Folgenden „Rationalisierung" und „Distanzierung" als abstrahierte Stoßrichtungen der Entlastungsbemühungen.

Rationalisierung ist ein Kernbegriff der Selbstbeschreibung von öffentlicher Verwaltung, die unterschiedlichen – teilweise konkurrierenden Rationalitäten – folgt (Bogumil, 2003) Rationalisierungen als Reformbestrebung von Verwaltungshandeln können

- die Veränderungen von Organisationsstrukturen (Zentralisierung-Dezentralisierung; interne Organisation)
- die Veränderung der Arbeitsorganisation (Prozesscontrolling)
- den Einsatz neuer Technologien (Mechanisierung, Digitalisierung)
- sowie die Veränderungen des Personaleinsatzes

beinhalten.

Als für die „post-NPM“-Phase typische Reform-Prozesse, die wir hier unter Rationalisierung subsumieren, gelten laut Renate Reiter und Tanja Klenk (2019, S. 18) die (Re-) Zentralisierung auf der vertikalen Ebene und die funktionale Integration auf der horizontalen Ebene. Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz und der Reform der landesspezifischen Zuständigkeitsordnungen im Ausländerwesen wird ein deutlicher Trend zur Zentralisierung erkennbar, obschon einzuräumen ist, dass die Länder die konkrete Zuständigkeitsordnung im Ausländerwesen sehr unterschiedlich regeln. In einigen Bundesländern (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen) übernehmen Zentrale Ausländerbehörden (oft als staatliche Landesmittelbehörden) bestimmte Aufgaben, während andere Aufgaben bei den Kommunalverwaltungen in Landkreisen, kreisfreien Städten oder teilweise in kreisangehörigen Städten verbleiben. Diese Zentralisierung kann zwar die Bearbeitungsgeschwindigkeit erhöhen und eine harmonisierte Entscheidungspraxis ermöglichen, aber auch zu neuen Herausforderungen führen. Obschon Evaluationen ausstehen, haben insbesondere die Zentralisierungen von Abschiebungen Kritik aus der Zivilgesellschaft heraufbeschworen:

„Auch künftig werden geduldete Flüchtlinge bei ihren Kommunen Ausbildungsduldungen beantragen, Heiraten anmelden oder Operationen im Krankenhaus terminieren, während eine zentrale Ausländerbehörde in Unkenntnis solcher Entwicklungen die Abschiebungsmaschinerie in Gang setzen würde.“ (Niedersächsischer Flüchtlingsrat, 2019).

So könne die Distanz zwischen Verwaltung und Publikum zunehmen, Kommunikationslücken im Aufenthaltsrecht entstehen und Schnittstellenprobleme auftreten (siehe auch Kleine Anfrage von Bündnis90/Die Grünen im Bayerischen Landtag, BLT-Drs. 18/26461). Auch einige Kommunen haben sich gegen die Zentralisierung von Abschiebungen und die Abgabe von Kompetenzen an das Land ausgesprochen (Reimar, 2019). Darüber hinaus kann die Spezialisierung von Aufgaben zu einer bevorzugten Behandlung bestimmter Einwanderungsgruppen führen, wie z. B. von Fachkräften und Studierenden, während andere Zuwanderungsgruppen möglicherweise nicht profitieren oder sogar benachteiligt werden. Um die möglichen Auswirkungen der Zentralisierung bestimmter Aufgaben in einer Landesausländerbehörde besser verstehen zu können, lohnt es sich perspektivisch, die Entwicklungen in Bayern (z. B. Zentralisierung von Abschiebungen) und Nordrhein-Westfalen (Zentralisierung von Fachkräfteeinwanderung und Abschiebungen) zu beobachten. Im Falle der erwähnten Reform des Staatsangehörigkeitsrechts prognostiziert der SVR (2024) eine weitere Mehrbelastung verschiedener Ebenen:

„Der erhebliche Prüfungsmehraufwand dürfte in einigen Bundesländern vor allem auf der Ebene mittlerer, oberer oder oberster Landesbehörden entstehen. Denn vielfach sind solche Behörden für die Durchführung des Verfahrens zur Ermessenseinbürgerung zuständig (so in Thüringen das Landesverwaltungsamt); in anderen Fällen müssen sie Teilprüfungen übernehmen, da sie zur Entscheidung der örtlich zuständigen Staatsangehörigkeitsbehörde zustimmungspflichtig sind (so das Innenministerium in Baden-Württemberg).“ (SVR, 2024, S. 16).

Der zweite laut Reiter und Klenk (2019, S. 18) typische post-NPM Prozess, die Einrichtung von „one stop shops“ im Sinne einer funktionalen Integration, wird im Kontext unserer Forschung als Einrichtung von integrierten Ämtern für Migration oder Integration von einigen Kommunen verfolgt. Ausländerbehörden agieren an den Schnittstellen von Sozial-, Integrations- und Ausländerverwaltung; mangelnde Abstimmung und Kooperation haben dysfunktionale Effekte. In der sonst üblichen Versäulung von Zuständigkeiten, erläutert eine interviewte Leitung eines integrierten Amtes, sei die Kommunikation schon aufgrund unter-

schiedlicher Haltungen zwischen den Dezernaten schwierig. In einem integrierten Amt habe man

„eine ganz andere Chemie der Zusammenarbeit. Also bei mir ist es natürlich auch immer noch so, dass die Ausländerbehörde natürlich auch weiterhin sehr harte ordnungsrechtliche Themen teilweise noch macht. Und dass es sicherlich im Integrationsbereich Kolleginnen und Kollegen aus pädagogischen Berufen gibt, die eine innere Haltung mitbringen, die solche Maßnahmen verteufeln. Aber trotzdem ist das was anderes, man kann das hier am Tisch alles viel besser verzahnen und zusammenbringen, auf eine sachliche Ebene runterfahren." (Interview, 27. 6. 2023).

Im Rahmen unserer Umfrage verorteten 18 Prozent ihr Amt in einer integrierten Einheit (gegenüber 51 Prozent, deren Ausländerbehörde im Ordnungsamt angesiedelt war). Diese integrierten Ämter spiegeln den gewachsenen gesetzlichen Zusammenhang von Migrationssteuerung und Integrationsförderung wider. Hier können sich die Adressat:innen an eine integrierte Verwaltungseinheit wenden, in der die Integrationsverwaltungseinheiten oder auch die kommunalen Bildungsverwaltungen neben Abordnungen aus dem Sozialamt (das in der Regel die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz organisiert) und schließlich das kommunale Ausländerwesen gemeinsam unter einem Dach arbeiten (u. a. im Landkreis Böblingen, in Freiburg i. Br., im Burgenlandkreis, in Wuppertal, Düsseldorf und Krefeld). Nicht verwechselt werden darf ein solch integriertes Amt mit einem auf Verweisberatung beschränkten Willkommenszentrum, das es mittlerweile in einigen Städten gibt (u. a. Stuttgart, Köln; Schlee et al., 2023, S. 24). Ob man sich in integrierten Ämtern mit einer gemeinsamen Postadresse begnügt oder tatsächlich gemeinsame Fallbearbeitungen stattfinden, bleibt bislang untererforscht. Das Gleiche gilt für die Wirkungen unterschiedlicher Organisationsformen auf die behördliche Praxis.

Während eine Rationalisierung von Arbeitsabläufen eine auch in den Behörden akzeptierte Antwort auf die verschiedenen Krisen- und Überlastungsdiskurse sein dürfte und über kollektiv verbindliche Entscheidungen institutionalisiert wird, ist die „Distanzierung" eine von uns vorgenommene Zuspitzung der beobachteten Praktiken der Selbsterhaltung als Stabilisierung einer prekär gewordenen Ordnung (so die Definition von Resilienz bei Nullmeier, 2021, S. 309). Um nach externen Schocks „möglichst schnell und umfassend" die vorherige Funktionsfähigkeit herzustellen (Folkers, 2022, S. 241), schlagen die Ausländerbehörden in ihren Routinen, so unsere Beobachtungen, einen Weg ein, der sich sowohl vom Leitbild einer netzwerkartigen Governance als auch den jüngeren Diagnosen einer „latenten Hybridität" (Eckhard et al., 2021) unterscheidet. Den Bemühungen, die Ausländerbehörden in den lokalen Austausch einzubinden, stehen vielerorts die fortbestehende organisationale Trennung der aufenthaltsrechtlichen und soziapolitischen Aufgaben in der Kommune gegenüber (Online-Befragung; Schammann et al., 2020). Während sich im Integrationsbereich Koproduktionen mit der Zivilgesellschaft ergeben, zeichnen sich die Ausländerbehörden durch ein hohes Maß an Beharrlichkeit aus bzw. reagieren auf die Anforderungen der Umwelt mit Rückzug.

Was wir hier als „Distanzierung" zuspitzen, soll nicht unterstellen, dass es sich um eine explizite Strategie handelt. Es ist vielmehr Ausdruck des Versuchs, in der Dauerkrise Handlungsfähigkeit herzustellen und damit Nebeneffekt von grundsätzlich funktionalen Routinen. Ein „Spagat zwischen Kund:innenorientierung (häufig durch Integrationsbereich und politische Interessen getrieben) und der Mitarbeiterorientierung (Flexibilisierung von Vorsprachen, Antragstellungen und damit Homeoffice)" wird auch im Freitext unserer Online-Befragung diagnostiziert: Angesichts der in Interviews und Online-Befragung thematisierten Überlastung und Personalnot wird auf Attraktivitätssteigerung durch Homeoffice

gesetzt, was jedoch potentiell die Kontaktaufnahme erschwert. Die Coronapandemie hat vielerorts die Aufteilung in Front- und Backoffice begünstigt, sodass stellenweise persönliche Vorsprachen nur noch nach Terminvereinbarung möglich und damit die Hürden für eine Kontaktaufnahme gestiegen sind (Bogumil et al., 2023, S. 111, 114).

Caterina Borelli et al. (2023) führen angesichts ethnographischer Forschung zum italienischen und spanischen Aufnahmesystem das Konzept „ghost bureaucracy" ein, „to theorise the street-level bureaucrats from their absence and explore asylum seekers' encounters with a seemingly powerful and omnipresent but unreachable state through closed offices, digital bureaucracy and third-party actors" (ebd.). Dies resoniert mit unserer Beobachtung, dass im Falle der deutschen Ausländerbehörden an die Stelle der Begegnung von Verwaltung und Klientel zunehmend Intermediäre treten (müssen). Die fehlende Erreichbarkeit kreiert einen erheblichen Beratungsbedarf auf Seiten der Ausländer:innen: Zu denken ist an nicht-professionelle Übersetzer:innen (Dahlvik, 2019), an die zahlreichen Freiwilligen, da die Adressat:innen der Verwaltung auch nach längerem Aufenthalt in Deutschland für die Interaktion mit der Verwaltung auf Mittler:innen angewiesen bleiben (zu deren Wahrnehmung Huke, 2023), an Betriebe, die ad hoc zwischen ihren ausländischen Mitarbeiter:innen oder Bewerber:innen und der Ausländerverwaltung vermitteln (Torfa et al., 2023) oder an die professionalisierte Unterstützung durch Pilotprojekte von Wirtschaftsverbänden, mit denen wir eine Gruppendiskussion geführt haben (Gruppendiskussion, 13. 7. 2023).

Auch die – teils halbherzigen – Bemühungen um eine Digitalisierung der Ausländerbehörden lesen wir als eine Bemühung um Rationalisierung mit der möglichen Folge der Distanzierung. Die Art der Begegnungen zwischen Adressat:innen und der Ausländerverwaltung verändert sich durch Digitalisierung (Lindgren et al., 2019). Während die Forschung zum „administrative burden", also zu Barrieren in den Interaktionen mit der Bürokratie und bei Bemühungen um den Zugang zu staatlichen Dienstleistungen (Halling & Baekgaard, 2024, S. 180), oft Kontexte untersucht, in denen Begegnungen von Angesicht zu Angesicht stattfinden, hat Peeters (2023, S. 7) darauf hingewiesen, dass die meisten Verwaltungsentscheidungen von „Entscheidungsfabriken" getroffen werden, die routinemäßig enorme Mengen stark formalisierter und automatisierter Verfahren bearbeiten. Unsere Interviews und Online-Befragung haben gezeigt, dass die Automatisierung von Entscheidungen in den Ausländerbehörden in sehr unterschiedlichen Ausprägungen und Geschwindigkeiten voranschreitet. Es ist aber zu antizipieren, dass sich der Schwerpunkt von bürokratischen Begegnungen hin zu digitalen oder digital unterstützten bürokratischen Begegnungen verschiebt, was laut Rik Peeters (2023, S. 7) mit unpersönlichen Interaktionen über digitale Kanäle, einer Transformation der Ermessenspielräume und Informationsasymmetrien zwischen Adressat:innen und Verwaltung verbunden sein könne.

6 Fazit: Ausländerbehörden und die Konturen des resilienten Staates

Der resiliente Staat ist – gerade wegen seiner semantischen Offenheit und seiner Anschlussfähigkeit an gesellschaftliche Diskurse, Methoden der Organisationsentwicklung und personalisierbarer Eigenschaften – ein aussichtsreicher Kandidat, Ziele und Selbstbeschreibungen von Verwaltung in der Polykrise anzuleiten. Die Ausländerbehörden bieten sich an,

die Qualität dieses emergierenden verwaltungspolitischen Leitbildes zu fassen: Während sie für die Beobachtung lokaler Governancestrukturen des aktivierenden Staates keine große Rolle spielten, werden sie in der Polykrise zu politisch salienten Implementationsakteuren, deren Funktionieren staatliche Resilienz sichern soll. Ihre öffentlich diskutierten Bewältigungsstrategien sind daher keine abseitigen Maßnahmen einer Verwaltung im Verborgenen, sondern veranschaulichen einen gewandelten Blick auf Staatlichkeit.

Die Krisenwahrnehmung in den Ausländerbehörden basiert auf einer Sequenz von unerwarteten Migrationsbewegungen bei gleichzeitig anhaltenden Krisensymptomen des politisch-administrativen Systems selbst, auf einer gesetzgeberischen Hyperaktivität, ihrerseits Ausdruck eines anhaltenden politisierten Krisendiskurses, die wachsende rechtliche Komplexität zur Folge hat und mit unzureichender Personalentwicklung gekoppelt ist: Als massiv überlastete, von mehrfachen Krisen betroffene Verwaltungseinheiten in einem hoch emotionalisierten Politikfeld zeigt sich in den Ausländerbehörden in besonderer Weise der Kampf um staatliche Legitimität. Damit gewinnt die Polykrise in den Ausländerbehörden ihre spezifische Gestalt.

Die Ausländerbehörden schöpfen in ihren Bewältigungsstrategien das Spektrum organisationaler Handlungsmöglichkeiten keineswegs aus, sondern entwickeln (unausgesprochene) Praktiken der Rationalisierung und Distanzierung. Sie versprechen sich teils Entlastungen von der Zentralisierung von Aufgaben und von den empirisch noch nicht eingehaltenen Effizienzgewinnen digitaler Lösungen, die insbesondere in unseren Interviews und im Freitext der Online-Befragung eher als weitere Herausforderung benannt werden. Sie setzen dagegen kaum auf Resilienzstrategien lokaler Vernetzung, sei es wegen ihrer Aufgaben als Eingriffsverwaltung, die eng an die Ausübung nationaler Souveränität gekoppelt ist, oder sei es, weil auch Schaffung von Transparenz und Zusammenarbeit Ressourcen kosten.

Während Aktivierung und Governance aus wohlfahrtsstaatlicher Problemsicht gewachsen sind, rücken nun andere Verwaltungseinheiten, wie lokale Ausländerbehörden, in einem Problemkontext, der von Krisenwahrnehmungen und Systemerhaltungsdiskursen geprägt ist, in den Fokus wissenschaftlichen und öffentlichen Interesses. Die aufgezeigten Rationalisierungs- und Distanzierungsstrategien lassen sich nicht gut in der Governanceperspektive mit ihren Präferenzwerten für dezentrale Entscheidungsstrukturen und kommunitaristische Legitimität fassen und stehen eher für Zentralisierung und autoritäres Verwaltungshandeln.

Während die Beobachtung von Leitbildern ex post plausibel erscheint, wird es schwieriger, gegenwartsanalytisch ein neues verwaltungspolitisches Leitbild zu behaupten. So identifizieren Bogumil und Jann (2020, S. 46) Digitalisierung als ein solches. Fragen demokratischer Rechtsstaatlichkeit, von NPM-Techniken, von Aktivierungspolitik und Digitalisierung sind mit einem neuen Leitbild nicht einfach passé, sondern operieren weiter, aber sie werden unter dem Blickwinkel der Herstellung von Resilienz bearbeitet und überlagert (Roehl & Hansen, 2024; Duit, 2016; Paul & Roos, 2019).

Sowohl die Forschung zu Ausländerbehörden als auch zum verwaltungspolitischen Leitbild des resilienten Staates stehen noch am Anfang. Hinsichtlich der Ausländerbehörden gilt es breitere Empirie zu generieren, um diese migrationspolitisch immer wichtigere Behörde tiefer zu verstehen. Mit Blick auf die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung zu Resilienz steht aus der hier skizzierten Perspektive weniger im Fokus, ob und wie es Behörden gelingt, eine akademisch definierte Resilienz herzustellen. Stattdessen wäre – auch international vergleichend – zu untersuchen, was die Herstellung von „Resilienz" im Behördenalltag wie auch im Publikumsverkehr bedeutet. Auf diese Weise lässt sich das Antlitz des resilienten

Staates differenziert portraitieren und seine Konsequenzen für Gesellschaft und politisches System abschätzen.

Literaturverzeichnis

Angeli, O. & Otteni, C. (2022). Migration und Wahlverhalten in Deutschland, In H.U. Brinkmann & K.-H. Reuband (Hrsg.), *Rechtspopulismus in Deutschland. Wahlverhalten in Zeiten politischer Polarisierung* (S. 371–393). Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anter, A. (2004). *Die Macht der Ordnung. Aspekte einer Grundkategorie des Politischen.* Mohr Siebeck.

Andersen, N. Å. (2006). Diskursive analytische Strategien in der Verwaltungswissenschaft. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft *37*, 97–120.

Bauer, A. & Schreyer, F. (2019). Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zu Ausbildung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie, 39*(1), 112–142.

Barbehön, M. (2022). From time to time: a systems-theoretical perspective on the twofold temporality of governing. *Critical Policy Studies*, *16*(3), 297–314.

Behnke, N. (2025). Resilienz-Ressourcen im Verwaltungshandeln. In P. Gräfe, Jonas H., A. Kastilan & L. A. Süß (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. Verstehen und Verändern* (S. 327–350). Nomos Verlagsgesellschaft.

Behnke, N. (2024). Coping With Turbulence and Safeguarding Against Authoritarianism: Polycentric Governance as a Resilience Resource. *Politics and Governance, 12, Article 8596.* https://doi.org/10.17645/pag.8596

Behnke, N. & Eckhard, S. (2022). A systemic perspective on crisis management and resilience in Germany. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, *15*(1), 3–19.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2024, 1. Juni). Aktualisierung der Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zum Fachkräfteeinwanderungsgesetz. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-fachkraefteeinwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Bogumil, J. (2003). Politische Rationalität im Modernisierungsprozeß. In K. Schedler, D. Kettiger & J. P. Siegel (Hrsg.), *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen* (S. 15–42). Haupt Verlag.

Bogumil, J., Hafner, J. & Kastilan, A. (2017). *Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen?* Stiftung Mercator. https://www.stiftung-mercator.de/content/uploads/2020/12/Stiftung_Mercator_Studie_Verwaltungshandeln_Fluechtlingspolitik.pdf

Bogumil, J. & Werner, J. (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung.* Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogumil, J., Kuhlmann, S., Hafner, J., Kastilan, A., Oehlert F. & Reusch, M. C. (2023). *Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich. Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem.* Nomos Verlagsgesellschaft.

Bogumil, J., Hafner, J., & Kastilan, A. (2024). Die Umsetzung des Migrationsrechtes in den Ausländerbehörden. Problemlagen und Optimierungspotenziale. In U. Berlit, U., Michael Hoppe & W. Kluth (Hrsg.), *Jahrbuch Migrationsrecht für die Bundesrepublik Deutschland 2023* (S. 333–350). Nomos Verlagsgesellschaft.

Borelli, C., Poy, A. & Rué, A. (2023). Governing Asylum without ''Being There": Ghost Bureaucracy, Outsourcing, and the Unreachability of the State. *Social Sciences*, *12*(3), 169. https://doi.org/10.3390/socsci12030169

Bröckling, U. (2017). *Gute Hirten führen sanft: über Menschenregierungskünste.* Suhrkamp Verlag.

Brücker, H., Falkenhain, M., Fendel, T., Promberger, M., Raab, M., Trübswetter, P., Blažević, L. & Trmkoli, M. (2020). *Evaluierung der Westbalkanregelung: Registerdatenanalyse und Betriebsfallstudien.* Abschlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Carmel, E. & Paul, R. (2013). Complex stratification: Understanding European Union governance of migrant rights. *Regions and Cohesion*, *3*(3), 56–85. https://doi.org/10.3167/reco.2013.030304

Carmel, E. & Sojka, B. (2020). Beyond Welfare Chauvinism and Deservingness. Rationales of Belonging as a Conceptual Framework for the Politics and Governance of Migrants' Rights. *Journal of Social Policy*, *50*(3), 645–667. https://doi.org/10.1017/S0047279420000379

Catney, P. & Henneberry, J. (2012). (Not) Exercising Discretion: Environmental Planning and the Politics of Blame-Avoidance. *Planning Theory & Practice*, 13 (4), 549–568. https://doi.org/10.1080/14649357.2012.728002

Class, S. (2023, 19. September). *„Problemfall Ausländerbehörde".* ZDF heute journal. https://www.zdf.de/ nachrichten/heute-journal/auslaenderbehoerde-ueberfuellt-fluechtlinge-100.html

Dahlvik, J. (2019). Why Handling Power Responsibly Matters: The Active Interpreter Through the Sociological Lens. In N. Gill & A. Good (Hrsg.), *Asylum Determination in Europe* (S. 133–154). Palgrave Macmillan.

Dettling, D. (2022). *Staatsreform 2030: Effektiv, agil und resilient in die Zukunft*, Konrad Adenauer Stiftung. https://www.kas.de/documents/252038/16166715/Staatsreform+2030.pdf/c816f1e7-4397-46ff-e2b2-525f5636768e?version=1.1&t=1641900329674

Deutscher Landkreistag (2023). *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes und einer Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung.* https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/stellungnahmen/MI3/Stellungnahme_Deutscher_Landkreistag.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Duit, A. (2016). Resilience Thinking: Lessons for Public Administration. *Public Administration*, *94*(2), 364–380. https://doi.org/10.1111/padm.12182

Eckhard, S., Lenz, A., Seibel, W., Roth, F. & Fatke, M. (2021). Latent Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *31*(2), 416–433.

Eule, T. G. (2014). *Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany.* Routledge.

Flüchtlingsrat Niedersachen (2019, Oktober). Hintergründe zur ZAB. https://www.nds-fluerat.org/aktionen/kampagnen-archiv/zab/hintergruende-zab/

Folkers, A. (2022). Nach der Nachhaltigkeit: Resilienz und Revolte in der dritten Moderne. *Leviathan*, *50*(2), 239–262.

Grunow, D. (2010). Kommunalisierung der Sozialpolitik: Theoretische Grundlagen und Herausforderungen. In H.-J. Dahme (Hrsg.), *Regiert das Lokale das Soziale? Die Kommunalisierung und Dezentralisierung sozialer Dienste als sozialpolitische Reformstrategie* (S. 10–26). Schneider Verlag.

Halling, A. & Baekgaard, M. (2024): Administrative Burden in Citizen–State Interactions: A Systematic Literature Review. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *34*(2), 180–195. https://doi.org/10.1093/jopart/muad016

Haus, M. & Kuhlmann, S. (2013). Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise? In M. Haus & S. Kuhlmann (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?* (S. 7–24). Springer Fachmedien.

Hay, C. (1999). Crisis and the Structural Transformation of the State: Interrogating the Process of Change. *The British Journal of Politics and International Relations*, *1*(3), 317–344. https://doi.org/10.1111/1467-856X.00018

Heinze, R. G. (2009). *Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten.* VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hruschka, C. & Rohmann, T., (2020, 13. August). *Kohärentes Asyl- und Aufenthaltsrecht statt legislativer Hyperaktivität.* https://verfassungsblog.de/kohaerentes-asyl-und-aufenthaltsrecht-statt-legislativer-hyperaktivitaet/

Huke, N. (2023). Ehrenamtliche und professionelle Begleitung der Behördengänge von Geflüchteten. *Zeitschrift für Flüchtlingsforschung*, 7 (2), 218–252. https://doi.org/10.5771/2509-9185-2023-218

Jagemast, H. (2023, 13. Juni). Schengen-Visa nur über Reiseagentur: Wenn Roboter Termine buchen. dis:orient. https://www.disorient.de/magazin/tunesien-schengen-visa-nur-ueber-reiseagentur

Jann, W. & Wegrich, K. (2010). Governance und Verwaltungspolitik. Leitbilder und Reformkonzepte. In A. Benz & N. Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 176–200).VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Janotta, L. (2020): *Moral und Staatlichkeit. Fallgeschichten von Mitarbeitenden in Bundespolizei, Ausländerbehörden und Aufenthaltsberatungsstellen.* Verlag Barbara Budrich.

Knill, C., Adam, C., Hurka, S. & Steinebach, Y. (2019): *Selbstüberforderung durch Politikakkumulation? Moderne Demokratien in der Responsivitätsfalle.* https://www.dvpw.de/blog/blog-beitraege/2019/selbstueberforderung-durch-politikakkumulation-moderne-demokratien-in-der-responsivitaetsfalle-ein-beitrag-von-christoph-knill-christian-adam-steffen-hurka-und-yves-steinbach

Kokott, J. & Vesting, T. (2004). Erster Beratungsgegenstand: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung. In Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), *Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes* (S. 7–100). de Gruyter.

Kuhlmann, S, Franzke, J., Peters, N. & Dumas, B. P. (2024). *Krisen-Governance im europäischen Vergleich: Kommunen und Staat im Pandemiemodus.* Nomos Verlagsgesellschaft.

Kühn, B., Schammann, H. & Bendel, P. (2024). *Integration als Pflichtaufgabe: Holzweg oder Königsweg zu krisenfesten kommunalen Strukturen?* Universität Hildesheim.

Lawrence, M., Homer-Dixon, T., Janzwood, S., Rockstöm, J., Renn, O. & Donges, J. F. (2024). Global Polycrisis: The Causal Mechanisms of Crisis Entanglement. Global Sustainability, *7*, 1–36. https://doi.org/10.1017/sus.2024.1

Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S. & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, *36*(3), 427–436.

Maas, F., Münch, S., Schader, M. & Schammann, H. (2022). The Politics of Uncertainty: Producing, Reinforcing, and Mediating (Legal) Uncertainty in Local Refugee Reception —Introduction to the Special Issue. *Journal of Refugee Studies*, *34*(4), 3559–3569. https://doi.org/10.1093/jrs/feab064

NRW – Die Landesregierung (2024, 11. September) *Nach Solingen: Landesregierung beschließt umfassendes Paket zu Sicherheit, Migration und Prävention in Nordrhein-Westfalen.* https://www.land.nrw/pressemitteilung/nach-solingen-landesregierung-beschliesst-umfassendes-paket-zu-sicherheit

Nullmeier, F. (2021). *Kausale Mechanismen und Process Tracing. Perspektiven der qualitativen Politikforschung.* Campus Verlag.

Offe, C. (2008). Governance — „Empty signifier" oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? In G. F. Schuppert & M. Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 61–76). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Offe, C. (1973). „Krisen des Krisenmanagement": Elemente einer politischen Krisentheorie. In M. Jänicke (Hrsg.), *Herrschaft und Krise: Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung* (S. 197–223). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Paul, R. & Roos, C. (2019). Towards a new ontology of crisis? Resilience in EU migration governance. *European Security*, *28*(4), 393–412. https://doi.org/10.1080/09662839.2019.1637340

Peeters, R. (2023). Digital Administrative Burdens: An Agenda for Analyzing the Citizen Experience of Digital Bureaucratic Encounters. *Perspectives on Public Management and Governance, 6*(1), 7–13. https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac024

Powley, E. H., Barker Caza, B., Caza, A. (Hrsg.) (2020). *Research Handbook on Organizational Resilience.* Edward Elgar Publishing.

Ratzmann, N., Zeković, D., Blunert, J., Kokonowskyj, L. & Nowicka, M. (2024). *Chancen statt „Krise". Resiliente Kommunen im Kontext von Migration, Integration und Teilhabe.* DeZim.

Reimar, P. (2019). „Abschiebefachkräfte gesucht. Niedersachsen findet kaum Personal für Zentralstelle. Flüchtlingsrat protestiert gegen Abschiebebehörde". taz 8.11.2019. https://taz.de/Abschiebefachkraeftegesucht/!5639091/

Reiter, R. & Klenk, T. (2019). The Manifold Meanings of 'Post-New Public Management' – a Systematic Literature Review. *International Review of Administrative Sciences*, *85*(1), 11–27. https://doi.org/10.1177/0020852318759736

Ritgen, K. (2023). Der Nachfolgeprozess zum Zweiten Flüchtlingsgipfel – erste Ergebnisse einer neuen Form der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Migrationsrecht. *ZAR – Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, *43*(9), 323–328.

Roehl, U B. U. & Hansen, M. B. (2024). Automated, Administrative Decision-making and Good Governance: Synergies, Trade-offs, and Limits. *Public Administration Review*, *84*(6), 11184–1199. https://doi.org/10.1111/puar.13799

Roitman, J. L. (2014). *Anti-Crisis.* Duke University Press.

Sauer, B. (2011). Staat. In G. Göhler, M. Iser & I. Kerner (Hrsg.), *Politische Theorie. 25 umkämpfte Begriffe zur Einführung.* 2., aktualisierte und erweiterte Auflage (S. 339–355). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Steg, J. (Hrsg.), (2024): *Der Staat in der Krise.* Nomos Verlagsgesellschaft.

Schader, M. (2020). Externalization or imitation: the 2015–16 asylum-seeker immigration as a catalyst for local structural change. *Ethnic and Racial Studies*, *43*(11), 2022–2040.

Schammann, H., Bendel, P., Müller, S., Ziegler, F., & Wittchen, T. (2020). *Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land.* Robert Bosch Stiftung.

Schammann, H. & Kühn, B. (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland.* Friedrich-Ebert-Stiftung. http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf

Schlee, T., Schammann, H. & Münch, S. (2023). *An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag.* Bertelsmann Stiftung.

Schwalb, L. (2007). *Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?* VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Shivakoti, R., Howlett, M., Fernandez, V. & Nair, S. (2019). Governing international regime complexes through multi-level governance mechanisms: lessons from water, forestry and migration policy. *International Journal of Water Resources Development*, *37*(4), 658–675. http://doi.org/10.1080/07900627.2019.1662379

Siede, A. & Münch, S. (2022). An interpretive perspective on co-production in supporting refugee families' access to childcare in Germany. *Policy & Politics*, *50*(2), 283–300. https://doi.org/10.1332/030557321X16427784089756

Staab, P. (2022). *Anpassung: Leitmotiv der nächsten Gesellschaft.* Suhrkamp Verlag.

Stauffer, B., Sager, F. & Kuenzler, J. (2023). Public Agency Resilience in Times of Democratic Backsliding: Structure, Collaboration and Professional Standards. *Governance*, *37*(S1), 21–40. https://doi.org/10.1111/gove.12802

Schultz, C. (2020). Ambiguous goals, uneven implementation – how immigration offices shape internal immigration control in Germany. *Comparative Migration Studies*, *8*(10). https://doi.org/10.1186/s40878-019-0164-0

Schulze Wessel, J. (2017). Krise! Welche Krise? Von der „Flüchtlingskrise“ zur Krise der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik. *Indes*, *6*(2), 61–68. https://doi.org/10.13109/inde.2017.6.2.61

Statistisches Bundesamt (2023). *Statistischer Bericht Ausländische Bevölkerung.* https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/auslaend-bevoelkerung-2010200217005.html?nn=208952

SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration (2019). *Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019.* https://www.svrmigration.de/publikation/jahresgutachten_2019/

SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration (2024). *Neue Wege, neue Hürden? Die Staatsangehörigkeitsrechtsreform und mögliche Folgen für Behörden und vulnerable Gruppen.* SVR-Policy-Brief 2024–1.

Thomas, J. C. (2012). *Citizen, customer, partner: Engaging the public in public management.* Routledge.

Torfa, M., Bosch, C., Birner, R. & Schammann, H. (2023). Private companies' engagement in the labour market integration of refugees: An exploratory study of the city of Stuttgart, Germany. *International Migration*, *61*(4), 152–169. https://doi.org/10.1111/imig.13089

Hinweis zur Förderung

Dieser Beitrag wurde mit finanzieller Unterstützung der Stiftung Universität Hildesheim publiziert.

Anschrift der Autor:innen:

Prof. Dr. Sybille Münch, Universität Hildesheim, Zentrum für Bildungsintegration, Universitätsplatz 1, 31141 Hildesheim, E-Mail: muenchs@uni-hildesheim.de

Prof. Dr. Hannes Schammann, Universität Hildesheim, Migration Policy Research Group, Universitätsplatz 1, 31141 Hildesheim, E-Mail: hannes.schammann@uni-hildesheim.de

Dr. Thorsten Schlee, Universität Duisburg Essen, Institut Arbeit und Qualifikation, Deutsches Institut für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung, Forsthausweg 2, 47057 Duisburg, E-Mail: thorsten.schlee@uni-due.de