

Wolfgang Seibel, Christine Eckardt, Friedrich Huffert,
Lisa Mende, Lorenz Wiese

Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen

Zusammenfassung

Der Beitrag bezieht sich kritisch auf stereotype Charakterisierungen der bürokratischen Organisationsform öffentlicher Verwaltung als unflexibel und innovationsfeindlich und entwickelt auf der Grundlage einer empirischen Untersuchung zu Ausmaß und Gestalt flexibler und partizipativer Handlungsformen der Verwaltung in der sogenannten Flüchtlingskrise von 2015 und 2016 ein Kategorienschema für Varianten adaptiver Entscheidungsstile und Entscheidungsstrukturen lokaler Verwaltungen – Landkreise und kreisfreie Städte – unter Stressbedingungen. Zentrales Argument der Abhandlung ist, dass Verwaltungen in Phasen intensiver Problemlösungsanforderungen unterschiedliche Formen von adaptiver Flexibilität und der Partizipation von zivilgesellschaftlichen Akteur_innen als Resilienzreserven mobilisieren. Dies geschieht, so das Argument, allerdings nur, wenn der Problemdruck auch in seiner Dynamik berechenbar bleibt und die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen ansonsten konstant gehalten werden können.

Schlagworte: Bürokratie, Krise, Stress, Resilienz, Flexibilität

Abstract

Administrative resilience in times of stress

This article deals critically with stereotypical representations of public administration as a bureaucratic organization characterized by inflexibility and hostility towards innovation. The authors develop a coding scheme based on an empirical analysis of the scope and style of public administrations' flexible and participative forms of action during the so-called refugee crisis in 2015 and 2016. The coding scheme consists mainly of categories covering variations in the adaptive decision-making styles and structures of local public administrations (in administrative districts and cities independent of district administration) under stress. The main argument is that, in times of greater need for problem-solving capacity, public administrations activate different forms of adaptive flexibility and allow for more civil society participation, which functions as resiliency reserves. According to the argument, this happens only as long as the pressure remains predictable and the institutional and political conditions stay constant.

Keywords: bureaucracy, crisis, stress, resilience, flexibility

1 Einleitung

Stress und Resilienz sind ein generisches Begriffspaar, das seinen Ursprung in der klinischen Psychologie hat (Southwick, Vythilingam & Charney, 2005 für einen Überblick). Resilienz bezeichnet die Fähigkeit, unter signifikant erhöhter Belastung urteils- und steuerungsfähig zu bleiben. In dieser klassischen Form ist das Begriffspaar auf formale Organisationen, also etwa öffentliche Verwaltungen, nicht übertragen worden, zumindest hat es dort keine Karriere gemacht. Geläufiger ist in der organisations- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur die begriffliche Paarung von Resilienz und

Krise (Boin & McConnell, 2005; Kayes, 2015; Kooor-Misra, 2020). Der Krisen-Begriff ist allerdings mit dramatisierenden Konnotationen versehen, er engt insofern die *scope conditions* des eigentlich interessierenden Phänomens erheblich ein. Nicht jede signifikant erhöhte Belastung von Menschen oder Organisationen löst Bedingungen aus, unter denen die Resilienz überlastet ist, also eine Krise entsteht. Schon aus diesem Grund sind Begriffe wie „Flüchtlingskrise“ oder „Pandemiekrise“ fragwürdig. Allerdings sind auch in der Wissenschaftsterminologie pragmatische Zugeständnisse vertretbar, solange die begrifflichen Festlegungen eindeutig sind. Im Folgenden geht es um die sogenannte Flüchtlingskrise von 2015/16 als Phänomen von Organisationsstress im Sinne signifikant erhöhter Anforderungen an Stabilität und Funktionsfähigkeit in öffentlichen Verwaltungen auf der lokalen Ebene. Angesprochen wird die Frage, welche Resilienzressourcen in diesen beiden Stressphasen mobilisiert werden konnten.

Empirische Grundlage dieser Abhandlung sind vier Fallstudien, die im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Projekts „Entstehung und gesellschaftliche Wirkung hybrider Organisationen im lokalen Krisenmanagement“ (*HybOrg*) durchgeführt wurden. Die Fallauswahl beruht auf Daten einer standardisierten Umfrage unter den 402 deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten, die 2018 durchgeführt wurde. Diesem Survey lag die übergreifende Frage zugrunde, wie lokale Verwaltungen in den Jahren 2015 und 2016 mit dem extrem starken Anstieg der Anzahl von Geflüchteten und Asylsuchenden – also signifikantem Stress – umgegangen sind. Für den Fallstudienteil der Untersuchung wurden zwei Landkreise und zwei kreisfreie Städte ausgewählt, in denen 2018-2020 insgesamt 24 leitfadengestützte Interviews durchgeführt wurden, von denen 14 auf der Basis zweier komplementärer Kodier-Schemata mit Hilfe der Kodier-Software MAXQDA ausgewertet wurden.

Die Anlage beider Untersuchungsteile, des Survey und der vier Fallstudien, beruht auf der Annahme, dass lokalen Verwaltungen unter dem Druck, für tausende zugewanderter Menschen innerhalb kurzer Zeit bautechnisch und hygienisch einwandfreie Unterkünfte verschiedenster Art und eine basale Gesundheitsversorgung sicherzustellen, zwei Resilienzressourcen zur Verfügung standen. Die eine betraf die Steigerung interner Flexibilität, die andere die Ausweitung der Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteur_innen. Mit dem Begriff „Hybridisierung“ wurde in Anlehnung an Wolfgang Seibel (2015) die Annahme umschrieben, dass unter dem Druck erhöhter Anforderungen die bürokratisch-regelgebundene Verfahrensweisen der Verwaltung mit quasi-unternehmerischen oder jedenfalls distinkt nicht-bürokratischen Handlungsmustern verbunden und gleichzeitig partizipative Handlungsformen integriert wurden, wie sie für zivilgesellschaftliche Initiativen charakteristisch sind. Diese Hypothesen wurden durch die standardisierte Befragung auf der Basis einer Rücklaufquote von 58% deutlich gestützt (Eckardt, Lenz, Seibel, Roth & Fatke, 2021).

Die daran anschließende fallstudienbasierte Untersuchung leistete zweierlei. Zum einen konnte der Befund gesteigerter Flexibilität und erweiterter Partizipation weiter differenziert werden. Zum anderen differenzierte sich auch die Hybridisierungshypothese selbst. Erkennbar wurde, dass einerseits der Primat der Verwaltung im Prozess der Flexibilisierung nicht nur nicht angetastet, sondern zur Voraussetzung einer wirksamen Nutzung der Flexibilisierungsressourcen wurde, und dass andererseits die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen eine wichtige Funktion nicht allein im Bereich praktischer Hilfestellungen, sondern auch als Einflussfaktor in der lokalen öffentlichen Meinung hatte. Dies beruhte allerdings auf der Basis einer Arbeitsteilung unter

den zivilgesellschaftlichen Akteur_innen selbst, zu denen nicht nur spontane Initiativen zählten, sondern auch die etablierten Träger der freien Wohlfahrtspflege, die wiederum als Kooperationspartner der öffentlichen Verwaltung in bestimmten Segmenten der Unterstützung von Geflüchteten bevorzugt wurden. Verallgemeinern lassen sich diese Befunde dahingehend, dass Flexibilität und Partizipation als Resilienzressourcen in den lokalen Verwaltungen ohnehin angelegt sind und insofern unter Stressbedingungen auch durch die verantwortlichen Schlüsselakteur_innen – typischerweise kommunale Wahlbeamte_innen und das sonstige Leitungspersonal der Kommunalverwaltungen – relativ reibungslos mobilisiert werden können.

Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse erfolgt in zwei Schritten. Zunächst wird, komplementär zu Niklas Luhmanns „Lob der Routine“ (1964), eine Charakteristik der originären Flexibilitätsspielräume der bürokratischen Organisation erläutert, die vom Idealtypus der bürokratischen Organisation im Sinne Max Webers und von Radikalkritik wie derjenigen Michel Croziers ausdrücklich abweicht. Den Hauptteil des Papiers bildet die Auswertung der Interviewäußerungen aus den vier Fallstudien in zwei Landkreisen und zwei kreisfreien Städten mit Befragungen zur Bewältigung der sogenannten Flüchtlingskrise 2015 und 2016 im Rahmen wiederholter Kodierdurchgänge, die zu einer Kategorisierung ausdifferenzierter Mechanismen der Flexibilisierung und partizipativen Ausgestaltung des Verwaltungshandelns auf der lokalen Ebene führten.

2 Unflexible Bürokratie?

Norbert Elias hat die Soziologie als Mythenjagd charakterisiert (Elias, 2006 [1970], S. 62-91). Aufgabe einer theoriegeleiteten Sozialwissenschaft sei es, überlieferte und womöglich weithin akzeptierte Generalinterpretationen oder Narrative kritisch auf ihren empirischen Gehalt zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Der Mythos der „Bürokratie“ als einer unflexiblen, sich selbst lähmenden Organisation ist ein aufschlussreiches Beispiel. Die bürokratische Organisationsform gilt als Sinnbild von Rigidität und Innovationsfeindlichkeit. Funktioniert etwas in der öffentlichen Verwaltung nicht, kommt es zu Fehlleistungen oder einer starken Verzögerung von Entscheidungsabläufen, wird im Mediendiskurs das kritische Adjektiv „bürokratisch“ begründungsfrei verwendet. Theoretische Referenzpunkte sind vorhanden. Zu ihnen zählt aber der große Theoretiker der Bürokratie, Max Weber, ausdrücklich nicht. Für Weber war die Bürokratie die „nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, ... formal rationalste Form der Herrschaftsausübung“ (Weber, 2002 [1922], S. 128). Den Gegenpol bildet Michel Crozier mit seinem 1963 erschienenen Klassiker über das „bürokratische Phänomen“ (Crozier, 1963). Crozier charakterisierte die Bürokratie als Selbstzerstörungsmaschine. Als Motor beschrieb er den „bürokratischen Circulus vitiosus“ aus Überregelung, Lähmung der Eigeninitiative, Konflikte um die Kontrolle über die wenigen verbleibenden Zonen der Unsicherheit, wieder neue Regelungen zur Dämpfung dieser Konflikte – ein endogener Krisengenerator, dessen schädliches Wirken nur durch beherztes Eingreifen entschlossener Krisenmanager neutralisiert werden könne.

Keine dieser prominenten Generaltheorien über die Bürokratie kann Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen erklären. Beide sind ausdrücklich für die Erklärung des Normalzustands der Verwaltung konzipiert, sie leisten daher keine Hilfe bei der

Hypothesenbildung zur Reaktion der Verwaltung auf besondere Herausforderungen – die idealtypische Beschreibung der Funktionsweise einer Bürokratie durch Max Weber nicht, weil diese gerade die Regelmäßigkeit und Stetigkeit des Routinebetriebs als eigentliche Stärke der bürokratischen Organisation hervorhebt, und die Charakterisierung des bürokratischen *Circulus vitiosus* durch Crozier schon deshalb nicht, weil sie eine Theorie der Krisenanfälligkeit der Verwaltung selbst ist. Das Problem mit diesen Theorien ist doppelter Natur. Zum einen erfassen sie den realen *modus operandi* öffentlicher Bürokratien nur selektiv, nämlich bezogen auf Regelbindung, Hierarchie und segmentierte Fachrationalität. Zum anderen hat sich diese selektive Perspektive auch in der Verwaltungswissenschaft zu einem Mythos verfestigt. Die „gute alte Bürokratie“ galt, wie Johan P. Olsen (2006) zu Recht kritisiert hat, seit dem Aufschwung der *New Public Management*-Welle ab Beginn der 1990er Jahre (als Überblick vgl. Pollitt & Bouckaert, 2011) als überholt, als unflexibel und partizipationsfeindlich, weil übermäßig regelgebunden und abgeschottet gegenüber ihrem zivilgesellschaftlichen Umfeld.

Dass staatliche Bürokratie schon für sich genommen flexibler, partizipationsoffener und „agiler“ ist, als normative Bürokratiekritiken dies unterstellen, war gerade in der deutschen Verwaltungswissenschaft in Reaktion auf die in dieser Hinsicht weitaus skeptischere US-amerikanische Implementationsforschung (klassisch: Pressman & Wildavsky, 1973) empirisch herausgearbeitet worden. Das hatte einen Perspektivwechsel eingeleitet, der Aushandlungsprozesse zwischen Verwaltung und privaten Akteur_innen als Steigerung von Flexibilität und Integrationskapazität der Verwaltung hervorhob (Mayntz, 1980; Seibel, 2010) und die bloße „Gesetzgebersperspektive“ auf die Verwaltung relativierte. Davon ging eine intensivere Beschäftigung mit nicht-hierarchischen, kooperativen Entscheidungspraktiken der Verwaltung aus (Benz, 1994), die später Bestandteil der *Governance*-Forschung wurde (Benz & Papadopoulos, 2006; Benz, Lütz, Schimank & Simonis, 2007). Diese differenziertere Befassung mit den tatsächlichen Handlungsformen der Verwaltung hat ihre – nicht immer kenntlich gemachten – theoretischen Wurzeln in dem verhaltenswissenschaftlichen Paradigmenwechsel, der in den 1930er Jahren durch Chester I. Barnard („The Functions of the Executive“, 1938) angestoßen worden war und in den konzeptionellen Studien von Herbert A. Simon und James G. March (Simon 1947; March & Simon, 1993 [1958]) und in den empirischen Analysen von Philip Selznick (1949) seine einflussreiche Fortsetzung gefunden hatte. Grundgedanke dieses Orientierungswechsels war die Konzeption formaler Organisationen als offene Systeme, die von vornherein – also auch unabhängig von besonderen Stresslagen – auf Akzeptanz ihrer sozialen und politischen Umwelt und ein produktives Austauschverhältnis mit dieser angewiesen sind.

Eine prinzipielle Abkehr vom Begriff der Bürokratie und die Deklaration des Bürokratiemodells als überholt und unzeitgemäß, wie dies später die *New Public Management*-Welle nahelegte, war mit diesem Orientierungswechsel nicht verbunden. Gerade Philip Selznick, hatte in „TVA and the Grassroots“ (1949) nicht nur die Integrationsnotwendigkeiten und das Integrationspotential von Behörden beschrieben, sondern auch die damit verbundenen Risiken der Überanpassung zu Lasten des politischen und gesetzlichen Auftrags. Selznick betonte aus genau diesem Grund die Bedeutung von Prinzipienfestigkeit der Kernorganisation, ohne die die peripheren Anpassungsleistungen im Interesse von Flexibilität – und Resilienz, wie man hinzufügen kann – nicht denkbar wären (Selznick, 1957, pp. 119-133, „Precarious Values and the Defence of Integrity“). Ähnlich argumentieren die Vertreter differenzierterer Varianten der *New*

Public Management-Schule, etwa Christopher Pollitt und Geert Bouckaert (2011) mit dem normativen Konzept eines *Neo-Weberian State*.

Die hier skizzierte differenzierte Perspektive auf die bürokratische Organisation eröffnet einen realistischeren Blick auf öffentliche Verwaltung sowohl im „Normalzustand“ als auch unter Stressbedingungen: Zum einen, weil die Alltagswirklichkeit von Verwaltung nicht durch den Gegensatz von bürokratischer Rigidität einerseits und unbürokratischer Flexibilität und bürgerschaftlicher Teilhabe andererseits gekennzeichnet ist, sondern durch das mehr oder weniger produktive Zusammenwirken dieser beiden Handlungslogiken; zum anderen, weil erst diese differenzierteren ontologischen Annahmen eine angemessene Grundlage für die Hypothesenbildung zur Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen ermöglicht. Schließlich darf angenommen werden, dass die in der Verwaltung bereits angelegten Elemente der Flexibilität und Partizipation unter Stressbedingungen intensiver mobilisiert werden. Öffentliche Verwaltungen bleiben primär bürokratische Organisationen mit den dazugehörigen Kernmerkmalen der Regelbindung, hierarchischer Steuerung, segmentierten Zuständigkeiten und Fachrationalitäten. Sie verfügen aber über eine latente Mobilisierungsreserve, die in Reinform eher dem privaten, unternehmerischen Sektor oder dem zivilgesellschaftlichen „Dritten Sektor“ zuzurechnen sind, nämlich Flexibilität und endogene Innovation einerseits und partizipative Strukturen andererseits. Diese Reserven latenter Hybridität (Seibel, 2015) werden, so die daraus abgeleitete Generalhypothese, unter Stressbedingungen in verstärktem Maße abgerufen. Ein systematischer Longitudinalvergleich würde vermutlich zeigen, dass die deutsche Verwaltung sowohl bei der Bewältigung der Kriegsfolgen nach 1918 und 1945 als auch beim „Aufbau Ost“ für die Wiedervereinigung von 1990 solche Reserven mobilisiert hat (dazu Seibel, 1997).

3 Dimensionen von Flexibilität und Partizipation in der Verwaltungspraxis: Kategorien und Beispiele

Während die Survey-Daten des quantitativen Teils unserer Untersuchung zeigen, dass die lokalen Verwaltungen die günstigen Bedingungen konvergierender Referenzrahmen während der Jahre 2015/2016 für die Mobilisierung von Resilienzreserven durch intensivierte Flexibilität und zivilgesellschaftliche Partizipation genutzt haben, zeigen die Erhebungen, die im Rahmen des qualitativen Teils der Untersuchung durchgeführt wurden, wie dies geschah.

Basierend auf den Daten eines deutschlandweiten Surveys wurden vier Fälle – zwei Landkreise und zwei kreisfreie Städte – für leitfadengestützte Interviews ausgewählt. Zuvor waren aus dem Datensatz zunächst die Großstädte herausgefiltert und anschließend anhand der Survey-Antworten und der sich daraus ergebenden durchschnittlichen Flexibilitäts- und Partizipationsgrade jeweils das erste und vierte Quartil der Ausprägungen dieser Variablen berechnet worden. Diese Auswahl wurde dann im Hinblick auf die Variablen „Anzahl Asylsuchender“, „Schuldenstand der Landkreise/Kommunen“ und „Steuereinnahmen der Landkreise/Kommunen“ kontrolliert, um die Fälle im Sinne eines ‚most similar systems designs‘ (Lijphart, 1971) vergleichbar zu machen. Aus dieser Berechnung ergaben sich mehrere Fälle zur Auswahl, von denen nach forschungspragmatischen Kriterien vier Fälle ausgewählt wurden (wichtig war etwa die Erreichbarkeit relevanter Ansprechpersonen, die bereits 2015/16 im Amt

oder am Prozessgeschehen beteiligt waren). Daraus ergab sich die Auswahl der zwei Landkreise und zweier kreisfreier Städte in vier Bundesländern.

Die in den zwei Landkreisen und zwei kreisfreien Städten sowohl mit Mitarbeiter_innen der lokalen Verwaltung als auch mit Vertreter_innen der Zivilgesellschaft geführten halbstandardisierten Interviews wurden transkribiert, die Transkripte wurden mit Hilfe von MAXQDA kodiert. Das Kodierschema des ersten Durchgangs ergab sich induktiv als Schritt für Schritt konkretisierte Operationalisierung der Hauptkategorien „Flexibilität“ und „Partizipation“.

Abbildung 1: Differenzierte Dimensionen von „Flexibilität“ und „Partizipation“



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der induktiven Kodierung von Flexibilitätskomponenten ergaben sich nicht unerhebliche Nuancierungen. Wenig überraschend war, dass die in die Bewältigung der sogenannten Flüchtlingskrise involvierten Interviewpartner_innen strukturelle und handlungszentrierte Dimensionen von Flexibilität schilderten. Angesichts der in relativ großer Zahl in Bustransporten eintreffenden Asylbewerbenden und Flüchtlingen musste schnell, nahezu regelmäßig außerhalb des Dienstweges und insofern nicht selten auch im Hinblick auf spätere Rechenschaftslegung risikofreudig und halb-legal oder gar „brauchbar illegal“ (Kühl, 2020) entschieden werden. Diese Spontanität hatte ihre Grenzen, die allerdings in der Regel durch die involvierten Akteur_innen auch innerhalb kurzer Zeit erkannt und in ihren beschränkenden Wirkungen in der Regel überwunden wurden. Dies erfolgte typischerweise durch flexiblere Entscheidungsstrukturen in Form von Krisenstäben und regelmäßig tagende Arbeitsgruppen sowohl im Innenverhältnis von Behörden als auch in der Kooperation mit anderen Dienststellen.

Relativ überraschend war der Befund eines aktiven Bemühens um Wissensmanagement, die Verstetigung erfolgreich eingeübter Kooperationspraktiken und einer ebenfalls auf die Sicherung von Wissensbeständen und mitunter auch von Personalres-

sourcen gerichteten Rückgliederung von Stabsfunktionen in die Linienorganisation. Auch hierbei handelt es sich um Formen der Flexibilität, die als Resilienzreserve mobilisiert und verstetigt wurden. Gezielt abgefragt waren wiederum erwartbare Erscheinungsformen einerseits überzogener, andererseits unzureichender Flexibilität sowohl in struktureller als auch in handlungsbezogener Hinsicht.

Den geringsten Grad an Deduzierbarkeit wies die Kodierung von Aussagesegmenten im Hinblick auf partizipative Verfahren der Mobilisierung von Resilienzreserven auf. Allerdings gab es auch hier eine Prämisse, die den Kodierprozess, zum Teil über mehrere Rekodierungen hinweg, steuerte. Sie betraf die erwartbare Spannungslage zwischen wünschenswerter Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Unterstützung durch die Verwaltung und der notwendigen Einbindung in geordnete Verwaltungsverfahren andererseits. Im Hinblick auf diese Bewältigungsstrategien konnten dann aus dem Interviewmaterial wiederum strukturelle und kommunikative Praktiken herausgelesen werden. Eine Residualkategorie bildeten Grenzziehungen gegenüber der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen, also Erscheinungen, die nicht durch die Verbindung von Mobilisierung und Einbindung, sondern durch schlichtes Neinsagen gegenüber Beteiligungswünschen zivilgesellschaftlicher Helfer_innen gekennzeichnet waren. Dies erfolgte etwa zum Schutz gegen unsachgemäßen Umgang mit psychischen Problemen Geflüchteter oder gegen Überforderung der freiwilligen Helfer_innen selbst.

Im Folgenden werden die durch die Kodierung des Interviewmaterials gewonnenen Unterkategorien der Merkmalsausprägungen von Flexibilität einerseits und Partizipation andererseits als Erscheinungsformen der Mobilisierung von Resilienzreserven jeweils kurz charakterisiert und anschließend durch beispielhafte Interviewaussagen illustriert.

3.1 Flexibilität

In den Interviews wurden zwei Kerndimensionen von Flexibilität deutlich, flexible Entscheidungsstile und auf Flexibilität orientierte Entscheidungsstrukturen. Entscheidungen konnten mehr oder weniger flexibel bzw. pragmatisch getroffen werden, Strukturen waren mehr oder weniger gut auf die Dualität der Mobilisierung von Fachkompetenz und generell erheblich größere Personalkapazität auf der einen Seite und das damit wachsende Koordinationsproblem auf der anderen Seite ausgerichtet. Weitere Flexibilitätskomponenten sind *Nachhaltigkeit* als eine Form strukturellen Lernens und des Wissensmanagements sowie *Mängel* durch unzureichende oder überzogene Flexibilität. Diese Unterkategorien ließen sich anhand des Interviewmaterials weiter differenzieren.

Entscheidungsstil

Was die Kategorie *Entscheidungsstil* betrifft, ließen sich in den Interviews drei Varianten feststellen, nämlich *unkonventionelles*, *risikofreudiges* und *halb-legales Entscheiden*. Als unkonventionell wurde eine geschilderte Entscheidungspraxis kodiert, die legal, aber nach eigener Einschätzung der Interviewpartner_innen unüblich und in der geschilderten Form auch nur unter dem Druck der außerordentlichen Handlungsanforderungen zu vertreten war.

Beispiel *unkonventionelles Entscheiden* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Ja, also erstmal diese Feststellung des Krisenfalls hat schon gewisse Freiheiten mit sich gebracht, also es gab dann noch eine Verfügung des Landrates hier ins Haus, dass quasi wir zu unterstützen wären. Und gewisse Dinge wurden auch ausgesetzt zu der Zeit, also so Prüf-Geschichten oder das Prüfungsamt wurde dann auch mit eingebunden, so nach dem Motto ‚ihr müsst jetzt mal vielleicht ein halbes Jahr oder Jahr mal die Füße still halten, weil jetzt ist oberste Priorität, dass wir diese Sache hier gestemmt kriegen und wenn da mal nicht alles so läuft wie es laufen müsste, dann wäre es ganz schön, wenn man das nicht so auf die Goldwaage legen würde‘. Natürlich gab es keine Ansage, ihr dürft machen was ihr wollt. Aber wir hatten schon so, auf der operativen Ebene freie Hand. Da war eben wichtig, dass es funktioniert und auch nicht wie und es ging auch nicht um Kürleistungen oder schick und schön, sondern ‚machen‘.“

Als risikofreudig wurde eine geschilderte Entscheidungspraxis kodiert, die unüblich und legal, aber mit Risiken verbunden war, die unter ‚normalen‘ Umständen nicht in Kauf genommen worden wären und bei Eintreten von ‚Vorfällen‘ auch korrigiert wurde.

Beispiel *risikofreudiges Entscheiden* (Asylsozialberater_in, Freier Träger, Landkreis)

„Das war ein eklatanter Vorfall in diesem Haus, 2016/2017. Hat das Dach gebrannt. Also das ist heftig. Da haben 30 Leute gewohnt. Mit Kleinkinder, alles Mögliche. Wie der Dachbrand passiert, da haben auch Leute oben gewohnt. Der Wohnungsinhaber selber war gar nicht da. Ein Nachbar hat’s gemerkt. Alle raus, sind in der Unterhose raus. Das wäre fast zu einer Katastrophe gekommen. Danach hat das Landratsamt angezogen, ordnungspolitisch, erstens mal Übernachtung untereinander [unverständlich] für zwei Wochen, fehlt mir jetzt ein genauer Überblick. Überall Rauchmelder rein, Rauchverbot. Mussten die schon durchgesetzt werden. Es muss, wer übernachtet muss sich anmelden. Und so weiter und so weiter. Das war so ein Anlass hier. Weil das sehr gefährlich war, tatsächlich. Und wen haben sie dann gehabt, die Hausmeister. Die sollten dann Zimmerkontrolle, wer übernachtet und das ganze Ding, machen. So ein Hausmeisterteam, so drei Leute. Absolut nicht geschult auf sowas. Die sind in Konflikte nei g’laufen.“

Als halb-legal wurde eine geschilderte Entscheidungspraxis kodiert, bei der bestehende Rechtsregeln zwar nicht verletzt, ihr Regelungszweck aber im Interesse effektiver Problemlösung unterlaufen wurde, zum Beispiel dadurch, dass Obergrenzen für die freihändige Vergabe von Aufträgen durch Verabredung mit dem ins Auge gefassten Auftragnehmer knapp unterschritten wurden.

Beispiel *halb-legales Entscheiden* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Ja, wir haben einfach gelernt, den kleinen Dienstweg zu gehen. Das war bei unserem Chef gut möglich. Er wusste ja selbst, wie es ist, wenn man hier arbeiten muss. Man hat halt vielleicht auch mal die Vergabe eines Auftrags gemacht, ohne dass man drei Angebote, wie man es eigentlich hätte machen sollen, eingeholt hat. Weil es schlichtweg vor Ort Druck gegeben hat. Oder, weil man gewusst hat, man kann gar nicht drei Angebote einholen, weil - du musst jedes Mal mit dem Handwerker vor Ort sein. Der Handwerker muss schauen, was macht er, muss sich orientieren. Und, das sind alles so Dinge gewesen, die konnte man natürlich umgehen, indem man gesagt hat: ‚Gut, für diese Wohnung hat bisher immer der und der Handwerker gearbeitet‘ Kurze Rücksprache mit dem Vermieter, wie ist der, stimmt das Preis-Leistungs-Verhältnis? Und wenn das bejaht wurde, hat man einfach gesagt, ‚Gut, soll es der Handwerker XY machen. Und wir sparen uns dadurch Zeit und natürlich auch Arbeit‘. Ja. Aber es war nicht so, dass wir am Gesetz vorbei gearbeitet haben. Sondern man hat einfach gesagt - okay, es gibt auch bestimmte Kniffe. Unter 1000 Euro ist diese Angebotseinholung von drei verschiedenen Angeboten nicht notwendigerweise vorgesehen. Dann haben wir halt gesagt zum Handwerker, ‚Okay, mach es uns für unter 1000 Euro, dann geht das schon‘. So ist man einfach, ja, gut durchgekommen.“

Entscheidungsstrukturen

Was die Entscheidungsstrukturen betrifft, kamen in den Interviews Varianten der Mobilisierung zusätzlicher Personalressourcen plus Delegation einerseits und unterschiedliche Formen der Re-Koordination andererseits zur Sprache. Es ließen sich die Unterkategorien *horizontale* und *vertikale Formen der Koordination* abbilden, die wiederum differenziert werden können nach *Binnenkoordination* und *Außenkoordination*.

Vertikale Binnenkoordination betraf die Anbindung der geschaffenen *Task Forces* oder anderer Formen abteilungs- oder referatsübergreifender Kompetenzbündelung an die Leitung der Behörde. In der Regel erfolgte diese Anbindung in Form einer Stabsstelle, gelegentlich aber auch in Form einer Linieneinheit.

Beispiel für *vertikale Binnenkoordination* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Dieser Krisenstab, das war der Dezernent für "Sicherheit und Ordnung" Herr [Name], dann der Sozialdezernent Herr [Name], und dann Frau [Name] als Leiterin des Amtes, meine Wenigkeit, als zuständiger Teamleiter, die damals noch selbstständige Ausländerbehörde unter dem Leiter Herr [Name] und dann immer wechselnde Personen. Wenn das Thema dann dementsprechend war, wurden dann Personen aus der Kreisverwaltung oder Externe dazu genommen. Aber der Kern, das war so Sozialdezernent „Sicherheit und Ordnung“, Amtsleiterin und zwei drei Amtsleiter und das war so die Kernmannschaft. War nur eine kleine Gruppe, aber das war ja auch in Ordnung, man muss das ja nicht unnötig irgendwie aufblähen, das hat sich so bewährt auch irgendwie vier, fünf Leute. Auch immer nur kurz, eine Stunde oder so und dann sind wir auseinandergeschieden und die entsprechenden Vereinbarungen getroffen und dann wurde das umgesetzt. Also das lief gut.“

Horizontale Binnenkoordination betraf die Koordination zwischen unterschiedlichen Fachsparten im Innenbereich innerhalb einer städtischen Verwaltung bzw. einer Landkreisverwaltung sowie im Außenbereich sowohl zwischen der Behörde selbst und anderen öffentlichen Behörden als auch zwischen der Behörde und zivilgesellschaftlichen Trägern bzw. Akteur_innen.

Beispiel für *horizontale Binnenkoordination* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Ja, ich beschrieb, dass wir organisatorisch für diesen Personenkreis in verschiedenen Dezernaten organisiert waren. Und wir haben über die Dezernatsebene hinweg sehr eng zusammengearbeitet, die Dezernenten aber auch die zuständigen Amtsleitungen und operativen Bereiche und um das auch rechtlich in eine Struktur zu bringen, wurde hier überlegt in welcher Systematik kann man eine solche Situation bewältigen. Auch wissend, da kann auch mal was schiefgehen, da können auch falsche Entscheidungen getroffen werden und da können im schlimmsten Fall auch mal Menschen zu Schaden kommen, weil es einfach eine hochgradig überlastete Arbeitssituation für alle Betroffenen war.“

Für die *Außenkoordination* – die Koordination mit Dienststellen anderer Behörden oder zivilgesellschaftlichen Akteur_innen – kam eine vertikal-hierarchische Variante naturgemäß nicht in Betracht. Die *Horizontale Außenkoordination* spielte dagegen eine unerlässliche Rolle. In den hierfür einschlägigen Äußerungen der Interviewpartner_innen kam auch wiederholt ein betonter Pragmatismus zum Ausdruck, verbunden auch mit einem gewissen Stolz, dass man sehr schnell die tätige Mithilfe von Akteur_innen erreicht hatte, auf die man angewiesen war, denen man jedoch keine Weisung hätte erteilen können.

Beispiel für *horizontale Außenkoordination* (Mitarbeiter_in eines Freien Trägers, Landkreis)

„Also die haben sehr schnell den Ernst der Lage erkannt und haben damit sehr, ja sind damit auch sehr gut umgegangen und vielleicht liegt es daran, dass Herr [Name], der war ja Ordnungs-

dezernent, da auch nicht als Sozialdezernent, da mit einem anderen Blick drangegangen ist. Also da wirklich viel, ja ein bisschen auch manchmal Katastrophenmanagement betrieben hat. Also was sicherlich hilfreich war in so einer Situation. Also einfach zu sehen, wo, wo ist da was notwendig. Und eben auch entsprechen, sag ich mal, auch die großen Hilfsorganisationen so Technisches Hilfswerk, Freiwillige Feuerwehr und so, also gut, gut einfach mit eingebunden wurden.“

Nachhaltigkeit

Ein wichtiger Problemkreis im Hinblick auf die Sicherung struktureller Flexibilität war die Frage der Nachhaltigkeit. Auf der einen Seite konnten Krisenstäbe und ad hoc zusammengerufene Arbeitskreise oder Gruppen der Außenkoordination nicht auf Dauer gestellt werden. Auf der anderen Seite wurden Erfahrungen aus den Jahren 2015/2016 namentlich im Hinblick auf die aktivierten Kooperationsformen und auch diese selbst von Interviewpartner_innen positiv bewertet und als wenigstens teilweise bewahrenswert betrachtet. Einige Interviewpartner_innen schilderten Lerneffekte mit längerfristigem strukturellem Effekt, etwa die Eingliederung der 2015 ad hoc gebildeten Stabsstellen in die Linien-Organisation. In diese Kategorie fällt allerdings auch der *Verlust* an Nachhaltigkeitsperspektiven, insbesondere durch unzureichendes oder schlicht unmögliches Wissensmanagement durch Personalfluktuation und Pensionierungen. Bei der Kodierung war zu berücksichtigen, dass bestimmte, eher latente Formen der Nachhaltigkeitssicherung in den Interviews zum Teil nur am Rande erwähnt wurden. Nur so konnte zum Beispiel die hier angesprochene retrograde Nachhaltigkeit berücksichtigt und entsprechend kodiert werden. Dies betraf den in den Interviews zum Teil genannten Rückgriff auf Erfahrungen mit der verstärkten Zuwanderung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Ohne dass das Wort Nachhaltigkeit fiel, wurde in den Interviews mitunter auf die inzwischen engere Verzahnung von Flüchtlingsarbeit und Integration verwiesen, in einer kreisfreien Stadt etwa auf die Schaffung sogenannter Bildungs koordinationsstellen. Ebenfalls in die Kategorie Nachhaltigkeit fällt, ob die 2015 und 2016 etablierten Strukturen und Verfahrensweisen dokumentiert wurden.

Aufschlussreich ist, dass entsprechende Lerneffekte, obwohl es sich um verwaltungsinterne Vorgänge handelte, auch Eingang in die lokalpolitische Diskussion finden konnten. Koordination und Kompetenzbündelung wurden in einem Interview als Thema eines Wahlkampfes auf Landkreisebene genannt. So habe ein_e Spitzenkandidat_in, der_die später auch gewählt wurde, effektive Koordination der Aufgabenfelder des Landratsamtes bei der Aufnahme und Versorgung von Geflüchteten und deren Integration zum Wahlkampfthema gemacht.

Beispiel *Eingliederung von Stabsstrukturen in die ‚Linie‘* (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Und die Thematik war dann im Jahr 2016, dem Jahr in dem bei uns eine [...W]ahl stattgefunden hat zumindest in der gesamten Vorbereitungszeit noch ein sehr präsent Thema in der Öffentlichkeit und deswegen auch für unseren [...K]andidaten [...] ein Schwerpunktthema das er gesetzt hat. Wenn er [...] gewinnen] werde, würde er sich um diesen Themenbereich auch explizit kümmern und das verbunden mit der Ankündigung er werde diese beiden Bereiche zusammenführen und als Stabsstelle direkt bei ihm angliedern.“

Zum Teil wurden Lerneffekte durch die Interviewten auch direkt als solche angesprochen. Man kann sogar sagen, dass einzelne Fachabteilungen einer Kreis- oder Stadtverwaltung sich im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise besser kennengelernt haben. Dies hat zum Teil offenbar auch zu einer engeren Verknüpfung zwischen den ordnungsrechtlichen Aufgaben der lokalen Verwaltung – also des Ausländeramtes – einer-

seits und den leistungsrechtlichen Arbeitsbereichen (Asylbewerberleistungsgesetz) und den Aufgabenfeldern der lokalen Integrationspolitik geführt. Wie repräsentativ solche Erhebungsergebnisse sind, lässt sich naturgemäß nicht abschätzen, aufschlussreich sind aber die in einzelnen Interviewäußerungen genannten Impulse einer engeren Vernetzung innerhalb der Verwaltung und das von Interviewpartner_innen auch direkt angesprochene Bestreben, solche Lerneffekte zu verstetigen.

Beispiel *Verstetigung neuer Formen intra-administrativer Koordination* (Sozialarbeiter_in einer Stadtverwaltung)

„Wir haben viel gelernt in dieser Zeit. Wir würden uns anders strukturieren. Auf jeden Fall, wir könnten es anders abfangen. Mittlerweile haben wir Standards, mittlerweile haben wir bestimmte klare Abläufe für die verschiedensten Situationen, die Mitarbeiter sind eingearbeitet. Auch das ist ein großer Vorteil. Man muss ja sehen, 2015, in einem Team das sehr schnell sehr groß wird ist es natürlich auch die Einarbeitung an sich nicht leistbar, sondern jeder zog sich seine Informationen am Ende selbst. Wie arbeite ich mit der Ausländerbehörde zusammen, wie arbeite ich mit dem Gesundheitsamt zusammen, was ist dafür notwendig, mit dem Gesundheitsamt zusammenzuarbeiten. Wie arbeite ich mit dem Bundesamt zusammen, oder auch nicht? Das sind ja alles Dinge, die sich jeder Sozialarbeiter selber beigebracht hat. Weil, Einarbeitung war gar nicht möglich. In der Zeit. Und, heutzutage mit dem Personal, das wir auch haben, könnten wir so eine Situation viel besser bewerkstelligen. Und auch mit den Ressourcen, die wir jetzt haben. Es gibt ja immer noch – die Turnhallen sind ja immer noch in Halde, und jetzt nach und nach wird das alles abgebaut. Aber wir haben halt auch ganz andere Kapazitäten. Und ganz andere Abläufe, ganz andere Zusammenarbeit. Mit jedem Fachdienst sind verschiedene Standards erarbeitet worden, verschiedene Leitfäden, wie arbeiten wir zusammen mit dem Jugendamt, z.B. es gibt ein sogenanntes Übergangmanagement für unbegleitete Minderjährige Asylbewerber, wenn die volljährig werden. Das gab es früher alles nicht, das hat sich erst entwickelt über die Jahre. Und ist jetzt ein stabiles System.“

Nicht überraschend ist, dass der Verstetigung von Lerneffekten in den Beziehungen zwischen lokaler Verwaltung und ehrenamtlichen Helfer_innen enge Grenzen gesetzt waren. Dies wurde in Interviews auch offen angesprochen. Sowohl das Nachlassen des unmittelbaren Problemdrucks als auch die natürliche Fluktuation in den Helferkreisen und deren informelle Organisation verringerten die Aussicht auf signifikante Nachhaltigkeitseffekte. Eine Sicherung des gerade auch im Bereich der ehrenamtlichen Hilfe und der Zusammenarbeit mit der lokalen Verwaltung reichhaltigen Erfahrungswissens, geschweige denn eine entsprechende Dokumentation, konnte unter diesen Umständen nicht erwartet werden.

Beispiel *Wissensmanagement, Dokumentation* (Jugendamtsmitarbeiter_in Landkreis)

„Die Struktur der Helferkreise, die ist ja gerade am Kippen. Viele Helfer sind Frauen und ältere Leute. Und natürlich, die Arbeiten waren wirklich mächtig, und teilweise auch Sachen, die einen wirklich beißen. Egal, ob es jetzt Krankheiten sind, oder natürlich auch das Leid, das jemand auch überträgt mit der Situation im Heimatland. Oder dass es Abschiebungen gibt. Dass viele einfach aufhören, weil sie genug haben. Und das Problem ist, den Umbruch zu schaffen. Wo kriegt man Leute her, die von dem Wissen auch dementsprechend sich etwas herausziehen können. Die bereit sind einen Einsatz zu machen. Also viele gehen aus den aktiven Helferkreisen heraus, kümmern sich vielleicht noch um eine Familie oder eine Person, aber dann ist es dann auch genug. Und deswegen sind wir gerade so in einer schwierigen Situation. Wo man sehen muss, ob der Umbruch gelingt. Gewinnt man neue Menschen? Leute aus dem eigenen Kulturkreis bestenfalls? Das ist meiner Meinung nach deutlich zu kurz gekommen. Also, freiwillig haben sich noch nicht so viele dafür aufgegriffen, sich für die eigenen Leute zu engagieren.“

Zum Teil wurde der Mangel an Wissensmanagement in der Zusammenarbeit zwischen lokaler Verwaltung und ehrenamtlichen Helfer_innen ausgeglichen durch eine ohnehin bestehende Kooperation. Dies ist Ausdruck der in Deutschland verankerten quasi-korporatistischen Beziehung zwischen Staat und Drittem Sektor auch auf der lokalen Ebene (Anheier & Seibel, 2001). Der Begriff der Ehrenamtlichkeit umfasst im deutschen Sprachgebrauch und in der lokalen Praxis ein breites Spektrum, das von spontan gebildeten Helferkreisen bis zum ehrenamtlichen Umfeld der etablierten Wohlfahrtsverbände reicht. Hier existierten offenbar ‚weiche‘ Schnittstellen, weil die gut eingebundenen ehrenamtlichen Helfer_innen der Wohlfahrtsverbände ihrerseits leichteren Zugang zu spontan gebildeten Helferkreisen hatten und für diese auch leichter ansprechbar gewesen sein dürften.

Beispiel Nutzung vorhandener Strukturen / vorhandenen Wissens (Verwaltungsmitarbeiter_in Landkreis)

„Wir hatten auch schon vor 2015 die Koordinierungsstelle Migration und Teilhabe hier eingesetzt und zwar als feste Planstelle mit der Bezuschussung durch das Land, die die Arbeit der Ehrenamtlichen unterstützt hat. Und ich denke auch die Akteure selbst, die Dezernenten, insbesondere auch der Sozialdezernent, der immer schon auch, wir haben hier die [Aktion] beim Landkreis [Name], das ist eine besondere Struktur, in der Ehrenamtliche für verschiedene Arbeitsbereiche gewonnen werden. Da war immer schon eine explizite Wahrnehmung für den Wert ehrenamtlicher Arbeit. Bei mir persönlich auch, weil ich immer schon im Vormundschaftsbereich Ehrenamtliche hatte und den Umgang mit Ehrenamtlichen dort auch schon erlernt hatte.“

Mängel in Form überzogener oder unzureichender Flexibilität

Die Volatilität der Zuwanderung allein schon in quantitativer Hinsicht und die daraus resultierende Unberechenbarkeit bei der Zuweisung von Geflüchteten, die typischerweise mit Bustransporten in den Landkreisen und kreisfreien Städten eintrafen, erforderte naturgemäß ein hohes Maß an Flexibilität, und zwar auch im Umgang der unterschiedlichen Verwaltungsebenen untereinander. Während auf der lokalen Ebene insofern die Flexibilität kaum groß genug sein konnte, verursachte ebendort deren Inanspruchnahme durch die Zuweisungsinstanzen auf Landesebene mitunter erhebliche Probleme. Diese wurden allerdings auf der lokalen Ebene mitunter auch auf schlechtes Management zurückgeführt, während die grundsätzliche Notwendigkeit flexibler Reaktionen auch auf Landesebene keineswegs in Frage gestellt wurde.

Überzogene Flexibilität (Sozialarbeiter_in, kreisfreie Stadt)

„Zumal gerade die Menschen, die uns zugewiesen worden vom Landesverwaltungsamt, die Transferlisten haben alle nicht gestimmt. Also das heißt, wir haben einen Transfer erwartet, sind davon ausgegangen, es kommen 40 Leute und nur Familien. Und am Ende kamen 80 Leute, und einzelne Männer. Was halt natürlich in der Belegungsplanung, also wie Menschen untergebracht werden, eine Katastrophe [war]. Das war eine Katastrophe, ganz klar.“

Generell wurde auf Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen, also etwa etablierter Freier Träger, Kritik an bürokratischen Verfahrensweisen bei der Verwaltung kaum geübt. Das unten wiedergegebene Beispiel ist insofern eher untypisch. Bezeichnend ist allerdings auch hier, dass Mangel an Flexibilität eher im Außenverhältnis als im Innenverhältnis als Problem wahrgenommen wurde.

Unzureichende Flexibilität (Mitarbeiter_in eines Freien Trägers, kreisfreie Stadt)

„Die hatten Geld bekommen für Ehrenamtskoordination und wir haben Geld für Ehrenamtskoordination bekommen und die Stadt wollte dann, also ich hab‘ das Gefühl, dass [Name der Organi-

sation] bei so Sachen aufgrund des Hintergrundes, auch mit der Kirche und so, eher bisschen bei den Langsameren sind. Kann man natürlich jetzt auch nicht verallgemeinern. Aber ich würde es schon mal so sehen und die kommunale Seite ist immer die langsamste. Egal was ist. Und also, als wir schon eingesehen haben, dass das mit der Ehrenamtskoordination für uns keinen Sinn mehr macht. Wollten die das auch noch aufbauen.“

3.2 Partizipation: Mobilisierung und Einbindung

Im Hinblick auf die Kategorie *Partizipation* belegten die Interviews wie zuvor schon der Survey-Teil des Projekts, dass die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Helfer_innen ein Schlüsselfaktor des Krisenmanagements in den Jahren 2015 und 2016 war, allerdings ebenfalls in sehr unterschiedlichen Formen. Was das formelle Zusammenwirken von Behörden und nicht-öffentlichen Instanzen betraf, galt es herauszufinden, welche zivilgesellschaftlichen Akteur_innen überhaupt involviert waren. Oft wurde in den Interviews lediglich von den „Ehrenamtlichen“ oder schlicht von „Helfern“ gesprochen, selten einmal von bestimmten Freien Trägern, typischerweise von Caritas oder Diakonie, Deutschem Roten Kreuz oder Arbeiter-Samariter-Bund.

Es konkretisierten sich jedoch auch die Varianten latenter Hybridität. Dies betraf zum einen wiederum die Mechanismen horizontaler Koordination, also Kooperationen zwischen der öffentlichen Behörde und den zivilgesellschaftlichen Akteur_innen. Grundsätzlich aber ging es um die Dualität von *Mobilisierung* und *Einbindung*. Dabei bildeten sich fünf Unterkategorien ab: Strukturelle Formen von Mobilisierung und Einbindung, kommunikative Formen, persönliche Formen, Formen der psychologischen oder organisatorischen Stützung sowie Grenzziehungen.

Strukturelle Formen

Strukturelle Formen von Mobilisierung und Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen wurden typischerweise geschaffen durch Koordinationsstellen, „Runde Tische“, „Krisentische“ oder schlicht „Helferkreise“. Hier erwies sich auch, dass gerade die etablierten Freien Träger mit der für sie charakteristischen Verbindung von professionellen hauptamtlichen Apparaten und ehrenamtlichem Umfeld allein schon durch ihre Mitarbeit in den entsprechenden Koordinationsforen eine wichtige Mittlerfunktion gegenüber den spontan entstehenden Helferinitiativen ausüben konnten.

Beispiel I *Strukturelle Formen von Mobilisierung und Einbindung* (Mitarbeiter_in eines Freien Trägers, kreisfreie Stadt)

„Wir haben ja eine Ebene gehabt, wo wir dann praktisch mit den Trägern, die Politik besprochen haben. Das war ja dieses Willkommensbündnis. Aber hier im Haus. Also das was hier lief, das waren praktisch die operativen Entscheidungen. Und die [Name einer kirchlichen Organisation 1] war dann immer mit relativ schnell dabei. Also das [Name der kirchlichen Organisation 1], dass ja unser Auftragnehmer war, im Bereich der Flüchtlingssozialarbeit, war ja da immer eingebunden. Aber diese Ebene der ehrenamtlichen Betreuung, der ehrenamtlichen Unterstützung. Das hat ja mit den internen Entscheidungen der Stadt, wo mache ich welche Unterkunft, wie versorge ich die Menschen, zunächst einmal nichts zu tun. Das lief dann eher dann wieder örtlich in der Unterkunft über unseren Hausmeister, unsere Unterbringer. Die Flüchtlingssozialarbeit und den Ehrenamtlichen-Helferkreis. Das hat eigentlich funktioniert. Ich kann mich keinesfalls erinnern, zumindest jetzt rückblickend, wo es größeren Ärger gab. Es gab immer mal irgendwo mal wieder ein bisschen Zoff. Aber nicht ungewöhnlich bei so ungewöhnlichen Zeiten.“

Deutlich wurde aber auch, dass die Strukturen der Mobilisierung und Einbindung ehrenamtlich engagierter Menschen multiple Funktionen entwickelten, die weit über bloße Koordinationsaufgaben hinausgingen. Zum einen wurden durch die von Stadt oder Landkreis geförderte Einbindung ehrenamtlicher Helfer_innen Spannungen in der lokalen öffentlichen Meinung gemildert, die, etwa bei der Schaffung von Sammelunterkünften für geflüchtete Menschen, Akzeptanz auch bei solchen Einheimischen förderte, die sich selbst nicht ehrenamtlich engagierten. Zum anderen haben ehrenamtliche Helfer_innen die drohende Überlastung der lokalen Verwaltung offenbar wirksam eingedämmt. Und schließlich gab es vereinzelt auch Nachhaltigkeitseffekte durch die Fortexistenz der entstandenen Arbeitskreise, obwohl insgesamt eine nachhaltige Einbindung der spontan mobilisierten ehrenamtlichen Helfer_innen nach dem Abklingen der starken Zuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 keine Grundlage mehr hatte.

Beispiel II *Strukturelle Formen von Mobilisierung und Einbindung* (Abteilungsleiter_in Asyl, kreisfreie Stadt)

„Ich denke, es ist ja auch normal, dass die Bevölkerung da ein Stück weit gespalten war. Die eine, vor allem die, die von Neubauprojekten betroffen waren, das eher sehr kritisch gesehen haben. Und sich dann eher weniger engagiert haben. Es gab aber auch genauso große Bevölkerungsteile, die gleich ihre Unterstützung angeboten haben. Es haben sich da große Kreise von ehrenamtlichen Engagement gefunden, um die Stadtverwaltung, die Flüchtlinge zu unterstützen. Das habe ich jetzt eher weniger mitbekommen, weil das ehrenamtliche Engagement hauptsächlich durch die [Organisation 1] gesteuert wird, damals noch stärker als jetzt. Es gibt das Integrationsmanagement bei der Stadt, welches viel steuert. Da sind wir jetzt ein bisschen näher dran. Aber das gab es damals noch nicht. Und da war es wirklich die [Organisation 1], die das mit als Aufgabe hatte, die Ehrenamtlichen dann auch zum einen zu gewinnen, aber auch zu steuern. Ich sage mal, alle jetzt nicht einer Flüchtlingsunterkunft, sondern dass es sich auch ein wenig verteilt. Und es haben sich dann auch bei ganz vielen Unterkünften lokale Arbeitskreise gebildet, die es auch noch bis heute gibt. Die dann halt ein Stück weit die Patenschaft für eine Unterkunft übernommen haben. Oft auch mit Hilfe von Pfarrern. Die da von Anfang an mitgeholfen haben. Weil man muss wirklich sagen, gerade die Integrationsarbeit und dass die Menschen Anschluss finden zu der Bevölkerung, das hätte die Stadtverwaltung nicht auch noch leisten können in der Situation. (...) Aber es hat auf jeden Fall sehr vielfältig stattgefunden. Und die meisten Arbeitskreise haben da auch bis heute überlebt.“

Kommunikative Formen

Kommunikative Formen von Mobilisierung und Einbindung ehrenamtlicher Helfer_innen betrafen öffentliche Aufrufe, insbesondere aber auch den in einigen Interviews betonten besonderen Stil der Kommunikation zwischen Behörde und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen. Dabei kam es offenbar auf Freundlichkeit, Erklärungscompetenz, gelegentliche psychologische Unterstützung und explizite Wertschätzung an. Es kamen aber auch aus den zivilgesellschaftlichen Einrichtungen und Initiativen selbst Beiträge zur politischen Diskussion, die den pragmatischen Charakter von Hinweisen oder Frühwarnungen annehmen konnten. Die Kommunikation zwischen lokalen Verwaltungen und ehrenamtlichen Helfer_innen oder auch deren verbandsmäßigen Vertretungen war also keineswegs einseitig, sondern wechselseitig.

Beispiel I *Kommunikative Formen von Mobilisierung und Einbindung* (Ehrenamtliche_r Helfer_in, kreisfreie Stadt)

„Ich bin schon der Meinung, dass die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen auf vieles hingewiesen haben. Zivilgesellschaftliche Akteure haben schon gesagt wir brauchen mehr für unbegleite-

te, minderjährige Flüchtlinge und es gab auch in den größeren Verbänden, also zum Beispiel in dem Dachverband, den ich vorhin erwähnt hatte, in der bundesweiten Arbeitsgemeinschaft der Psychosozialen Zentren oder auch von [Verein] oder auch von der [Organisation 3] oder der [Organisation 4], gab es schon die Hinweise und auch die intensiven Hinweise darauf, dass ab 2015 hier was passieren wird.“

Ferner wurde in Interviews auch der Einfluss der ehrenamtlichen Helfer_innen, schon ihrer bloßen Betätigung, auf die lokale öffentliche Meinung hervorgehoben, so dass, wie es in einem Interview hieß, ausländerfeindlichen Stimmungen „auch ziemlich der Wind aus den Segeln genommen wurde“.

Beispiel II *Kommunikative Formen von Mobilisierung und Einbindung* (Mitarbeiter_in eines Freien Trägers, kreisfreie Stadt)

„Wir hatten hier nicht große Stimmungsmacher, und das lag eben auch viel daran, wie hier vor Ort der Landkreis damit umgegangen ist. Wie die Ehrenamtlichen sich eingebracht haben. Also so dass, glaube ich, solchen Strömungen auch ziemlich der Wind aus den Segeln genommen wurde. Weil die eben gemerkt haben, ok es gab auch hier eine sehr positive Grundstimmung einfach was zu machen. Und es gab hier sehr viele, die sich sehr schnell engagiert haben und auch sehr stark engagiert haben an mancher Stelle, um das irgendwie, einmal gut auf den Weg zu bringen. Und dadurch hat es ganz gut geklappt.“

Grenzziehungen

In der Arbeit von und mit ehrenamtlichen Helfer_innen waren auch Grenzziehungen angezeigt. Dabei handelt es sich allerdings nicht um formale Kompetenzabgrenzungen oder gar die Verteidigung von Zuständigkeitsterritorien, sondern um die Gewährleistung einer professionellen Behandlung sensibler fachlicher Probleme der Verwaltung. Es musste angemessen eingeschätzt werden, was zivilgesellschaftliche Akteur_innen leisten konnten, was sie nicht leisten durften oder womit sie überfordert gewesen wären. Ein Beispiel ist die Arbeit mit psychisch Kranken, andere Beispiele betrafen den Umgang mit Sicherheitsvorschriften oder auch die Abrechnung öffentlicher Mittel. Man hätte hier Schwierigkeiten und Akzeptanzproblemen auf Seiten der Ehrenamtlichen vermuten können, doch kam in den Interviews eher zum Ausdruck, dass bei notwendigen „Stoppzeichen“ der Verwaltung diese auch von den ehrenamtlichen Helfer_innen akzeptiert wurden.

Beispiel *Grenzziehungen* (Asylsozialberater_in eines freien Trägers, Landkreis)

„Wobei das auch, das Ehrenamt-Geschäft sehr, sehr schwierig ist. Weil da sind sehr viele Mittelständler, also pensionierte Lehrer, schon geschulte, studierte Leute und so weiter haben sich da beschäftigt. Und die sind dann eingestiegen in die Fälle, Asylverfahren, Ablehnung und so weiter und haben sich da reingefuchst und haben da agiert und die waren manchmal auch kaum zu bremsen. Oder haben sich übernommen. Weil einfach oder in so schwierige zwischenmenschliche Sachen. Familien, die völlig zerstritten waren, die Kinder geschlagen. Also heftigsten Missbrauchs. Also alles was da so, alles, so ein Spektrum. Und das ist alles an diesen Ehrenamtlichen gelaufen. Also vieles. Und das haben sich aber immer wieder welche gefunden, die das dann begleitet haben. Aber dann auch, zumindest ab einer bestimmten Grenze, aus meiner Sicht, grenzwertig.“

4 Weder bürokratisch noch „agil“ – Verwaltungsresilienz als Kontingenzphänomen

Flexibilität und die Bereitschaft zur Einbindung zivilgesellschaftlicher Initiativen, wie sie die lokale Verwaltung während der sogenannten Flüchtlingskrise 2015 und 2016 unter Beweis gestellt hat, können als wesentliche Resilienzstärkende Mechanismen interpretiert werden. Die hier vorgestellten wesentlichen Ergebnisse von Tiefeninterviews in zwei kreisfreien Städten und zwei Landkreisen, die sowohl mit Verwaltungsangehörigen als auch mit Vertreter_innen zivilgesellschaftlicher Organisationen geführt wurden, vermitteln ein differenziertes Bild flexibler und partizipationsoffener Handlungsmuster der Verwaltung und der begünstigenden Organisations- und Interaktionsstrukturen.

Zum einen wird deutlich, dass lokale Verwaltung unter Stressbedingungen endogene Resilienzreserven mobilisiert, die durchaus dem ähneln, was in der normativen verwaltungswissenschaftlichen Literatur als Merkmal „kollaborativer“ Governancestrukturen, interorganisatorischer Netzwerke (vgl. aus jüngerer Zeit Ran & Qi, 2018; Bitterman & Koliba, 2020; Douglas & Ansell, 2020; Wegner & Verschoore, 2021) und „Agilität“ (vgl. für affirmative Trendbeschreibungen Ansell & Gash, 2008; Bommert, 2010; Imperial, 2005; aus jüngerer Zeit Mergel, Ganapati & Whitford, 2020; Moon, 2020) oder *public entrepreneurship* (Arnold, 2020; Cohen & Aviram, 2021; Frisch-Aviram, Beeri & Cohen, 2019) dargestellt oder eingefordert wird.

Zum anderen entstanden die durch die Untersuchung nachgewiesenen flexiblen und partizipationsverstärkenden Handlungs- und Organisationsformen der lokalen Verwaltungen nicht als Alternative, sondern als integraler Bestandteil der bürokratischen Normalverwaltung. Sie waren nicht Ergebnis strategischer Reformkonzepte oder flächendeckender Beratung und Fortbildung, sondern einer latenten Elastizität, wie sie die deutsche Verwaltung generell kennzeichnet (Seibel, 2018, S. 171-197). Flexibilität und erweiterte Partizipationsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteur_innen haben die Bürokratie nicht etwa suspendiert. Vielmehr war es das bürokratische Rückgrat der Verwaltung, wodurch die flexible Ausnutzung von Handlungs- und Partizipationsspielräumen erst möglich wurde. Nur unter der Gewissheit, dass Verträge eingehalten, Vergütungen pünktlich ausgezahlt, die Einhaltung gesetzlicher Sicherheitsbestimmungen überwacht und arbeitsteilige Vorgänge durch die zuständigen Verwaltungsreferate gebündelt und koordiniert wurden, konnten sich Vorgesetzte und Mitarbeitende flexible und pragmatische Entscheidungsstile und unkonventionelle Formen partizipativer Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen leisten.

Zur angemessenen Interpretation dieser Untersuchungsergebnisse und insbesondere zu einer ersten Abschätzung von Lerneffekten für Krisenmanagement und Resilienz lokaler Verwaltungen im Allgemeinen gehört allerdings eine Vergewisserung über die Kontextbedingungen. Die sogenannte Flüchtlingskrise war geprägt durch eine lineare Dynamik quantitativer Natur. Sie war weder multidimensional noch durch exponentielle Verschärfung gekennzeichnet. Dies unterscheidet sie grundlegend von der Pandemiekrise seit 2020. 2015 und 2016 ging es um die administrative Bewältigung stark steigender Zuwanderung aus Ländern außerhalb der Europäischen Union. Sonstige Kontextfaktoren legislativer und institutioneller Art blieben in der krisenhaften Phase weitgehend konstant. Diese Berechenbarkeit bei aller punktuellen Unberechenbarkeit

der Umstände im Einzelfall übersetzte sich in einen relativ stabilen Referenzrahmen von Handlungsoptionen auch im Rahmen der von den lokalen Verwaltungen in Anspruch genommenen Flexibilitätsspielräume und erweiterten Partizipationsstrukturen.

Die hier interpretierten Äußerungen der Interviewpartner_innen zeigen, dass die Nutzung der Resilienzreserven „Flexibilität“ und „Partizipation“ durchaus potenziell konkurrierenden institutionellen Logiken gerecht werden musste. Das gilt etwa für die Spannungsverhältnisse zwischen Rechtmäßigkeit und Effektivität der Aufgabenerledigung oder zwischen der notwendigen Binnenkohäsion einer stressbelasteten Verwaltung und der komplexitätssteigernden Öffnung nach außen. Insgesamt aber konvergieren die daraus resultierenden Handlungsoptionen statt zu divergieren. Notwendig war, gesetzeskonform und trotzdem pragmatisch, zielorientiert und trotzdem rücksichtsvoll im Umgang mit einer vergrößerten Zahl von Interaktionspartner_innen vorzugehen. Als wesentlicher, in den Interviews unausgesprochen bleibender Hintergrund kann der faktische Autonomiespielraum der lokalen Verwaltungen gewertet werden, aber auch die in Deutschland gut entwickelte und kooperative Beziehung zwischen öffentlicher Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen mit einem breiten Spektrum von Erscheinungsformen. Was an Koordination und Mobilisierung von Flexibilität und Partizipation als Resilienzreserven vor Ort erforderlich war, konnte auch vor Ort mobilisiert werden, und zwar sowohl im Hinblick auf die strukturellen und motivationalen Reserven selbst als auch im Hinblick auf formale Kompetenzen und Befugnisse der Landkreise und kreisfreien Städte. In der Pandemiekrise seit 2020 dagegen veränderte sich nicht nur das Infektionsgeschehen kontinuierlich, vielmehr mussten aus diesem Grund auch die rechtlichen Rahmenbedingungen fortgesetzt in konfliktträchtigen Verhandlungsrunden zwischen Bund und Ländern angepasst werden, während die Verwaltungen der Landkreise und kreisfreien Städte Flexibilitätsspielräume bestenfalls bei der Ausgestaltung der Infrastruktur für das Testen und Impfen hatten.

Im ‚gesamtstaatlichen‘ Rückblick waren die Rahmenbedingungen des Krisenmanagements 2015/2016 also vergleichsweise günstig, gerade weil die Herausforderung durch die massiv ansteigenden Zuwanderungszahlen vor allem auf der lokalen Verwaltungsebene bewältigt werden mussten. Auf Ebene der Bundesregierung waren durch die Entscheidung von Anfang September 2015, die Grenzen offenzuhalten, operative Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Umgang mit Geflüchteten nicht mehr zu erwarten und dem Grundsatz nach auch nicht mehr erforderlich. Auf Ebene der Länder und vor allem auch der Landkreise und kreisfreien Städte bestand ein ausländer- und leistungsrechtlicher Rahmen, der nur wenig modifiziert werden musste. Insofern gab es in Hinblick auf den Referenzrahmen einer gesetzeskonformen, professionellen und folgenreorientierten Aufgabenerledigung unter den Bedingungen von Transparenz und formale Kontrolle (*responsibility*) keine zusätzlichen Stressfaktoren.

Was den Referenzrahmen artikulierter oder antizipierbarer Bürgerinteressen (*responsiveness*) betrifft, war die Stützung der lokalen Verwaltungen durch eine zivilgesellschaftliche „Willkommenskultur“ ein weiterer resilienzstärkender Faktor. Auch dies wurde begünstigt durch die weitgehende Delegation der Aufgabenbewältigung auf die kommunale Ebene, die ihrerseits eine Folge der regulären Arbeitsteilung unter den drei gebietskörperschaftlichen Ebenen war. Das erleichterte den Landkreisen und kreisfreien Städten den Rückgriff auf Flexibilitätsreserven aus eigener Initiative, weil eine Rückkopplung mit der Landesregierung oder gar der Bundesregierung in der Regel nicht erforderlich war. Die Autonomie der lokalen Verwaltungsebene ermöglichte wie-

derum eine stetige Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen und unabhängiger ehrenamtlicher Helfer_innen im Bereich der Unterbringung von Geflüchteten, ihrer allgemeinen Betreuung und weiterer Integrationsmaßnahmen.

Die unterschiedlichen Referenzrahmen für die Mobilisierung von Flexibilitätsreserven und zusätzlicher Partizipation auf Seiten der Verwaltung waren unter diesen Bedingungen also untereinander weitgehend kompatibel. Spannungen oder gar unauflösbare Dilemmata blieben aus. Zwar musste sich das „System“ der Verwaltung auch unter diesen Stressbedingungen in ausgeprägter Weise mit sich selbst beschäftigen. Diese verstärkten Anstrengungen zum Systemerhalt beschränkten sich aber auf lokale Anpassungsleistungen und damit auf den Zuständigkeitsbereich und die Organisationskompetenz der jeweiligen Kreisverwaltungen und kreisfreien Städte ohne größeren oder gar blockadeträchtigen Abstimmungsbedarf mit anderen Landkreisen oder kreisfreien Städten, geschweige denn mit der Landes- oder gar der Bundesregierung. Was allerdings nach Auskunft einiger Interviewpartner_innen wiederholt Probleme erzeugte, war die Kurzfristigkeit, mit der die Landkreise und kreisfreien Städte über die Zuteilung von unterzubringenden Geflüchteten von Landesbehörden unterrichtet wurden. Die Herausforderungen insbesondere auf dem Gebiet der Unterbringung der Geflüchteten und ihrer elementaren Gesundheitsversorgung waren hoch, ihre Dynamik war aber im Wesentlichen quantitativer Natur mit geringer Variationsbreite des Aufgabenspektrums selbst.

Solche relativ günstigen Kontextbedingungen der Krisenbewältigung waren in der Pandemiekrise seit 2020 nicht gegeben. Die multiplen Referenzrahmen für die Konzipierung und Rechtfertigung der Maßnahmen von Regierung und Verwaltung hatten sich nicht verändert, sie verhielten sich aber dieses Mal widersprüchlich und divergent.¹ Der stärkste Stressfaktor für die Resilienz der Regierungs- und Verwaltungsstrukturen war das Zusammentreffen von komplexen Problemlagen und exponentieller Dynamik, die die gesamte Bevölkerung betraf, mit dem Verlust an Eigenständigkeit und der sonst vorherrschenden „losen Kopplung“ unter den gebietskörperschaftlichen Ebenen.

Durch die Regelungskompetenz und tatsächliche Regierungstätigkeit von Bund und Ländern waren die Verwaltungen der Landkreise und kreisfreien Städte ihres wesentlichen Vorteils beraubt, von dem sie in der „Flüchtlingskrise“ Gebrauch machen konnten, nämlich ihrer operativen Autonomie. Der Wechsel der Systemlogik im Rahmen der föderativen Beziehungen – von loser Kopplung zu fester Kopplung (Perrow, 1986 [1979], pp. 146-154) – neutralisierte die Flexibilitätsspielräume der kommunalen Ebene. Deutlich weniger bedeutend war daher in der Pandemiekrise seit 2020 auch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen und ehrenamtlicher Helfer_innen. Zu einer Abstimmung zwischen Bundesregierung und den beiden christlichen Kirchen und ihren Wohlfahrtsverbänden ist es gar nicht erst gekommen. Eine Kooperation der Landkreise und kreisfreien Städte mit Freien Trägern, sonstigen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Ehrenamtlichen konnte sich angesichts des stark reduzierten Autonomiespielraums der kommunalen Verwaltungen ebenfalls kaum entwickeln. Allerdings wurden in einigen Bundesländern die ab dem Frühjahr 2021 aktivierten Impfzentren von etablierten Freien Trägern betrieben, insbesondere durch das Deutsche Rote Kreuz. Zu einer Welle zivilgesellschaftlicher Hilfe vergleichbar derjenigen in der „Flüchtlingskrise“ von 2015/2016 im Zeichen der „Willkommenskultur“ ist es aber in der Pandemiekrise nicht gekommen. Das wäre sowohl bei der Information über Infek-

tionsrisiken und Schutzmaßnahmen als auch bei der Unterstützung der Imagekampagne unter vulnerablen Gruppen, etwa Heimbewohner_innen, durchaus denkbar und vor allem hilfreich gewesen. Auf indirekte Weise zeigt sich allerdings auch hier ein Charakteristikum des „Dritten Sektors“ in Deutschland (Anheier & Seibel, 2001), nämlich dessen Staatszentriertheit, in deren Rahmen zivilgesellschaftliche Organisationen zumindest in ressourcenintensiven Tätigkeitsfeldern mit öffentlichen Behörden nicht nur eng kooperieren, sondern sich auf deren Initiative auch weitgehend verlassen. Bleibt diese Initiative aus, wie es in der Pandemiekrise auf der Ebene der lokalen Verwaltungen weitgehend der Fall war, bleiben auch die Spielräume für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur_innen und Institutionen weitgehend ungenutzt.

Anmerkung

- 1 Wissenschaftliche Literatur zum Umgang von Regierungen und Verwaltungen mit der Pandemiekrise seit 2020 war zur Zeit der Abfassung dieses Beitrags (Sommer 2021) noch kaum vorhanden. Eine vorläufige Einschätzung liefern Boin, 't Hart & McConnell (2021).

Literatur

- Anheier, Helmut K., & Seibel, Wolfgang (2001). *The nonprofit sector in Germany. Between state, economy, and society*. Manchester University Press.
- Ansell, Chris, & Gash, Alison (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 43-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>.
- Arnold, Gwen (2020). Distinguishing the street-level policy entrepreneur. *Public Administration*, 99, 439-453. <https://doi.org/10.1111/padm.12703>.
- Barnard, Chester I. (1938). *The Functions of the Executive*. Harvard University Press.
- Benz, Arthur (1994). *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Nomos.
- Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimank, Uwe, & Simonis, Georg (Hrsg.). (2007). *Handbuch Governance Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. VS Verlag.
- Benz, Arthur, & Papadopoulos, Yannis (2006). *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*. Routledge.
- Bitterman, Patrick, & Koliba, Christopher (2020). Modeling Alternative Collaborative Governance Network Designs: An Agent-Based Model of Water Governance in the Lake Champlain Basin, Vermont. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30, 636-655. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa013>.
- Boin, Arjen, & McConnell, Allan (2005). Preparing for critical infrastructure breakdowns: the limits of crisis management and the need for resilience. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15, 50-59. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2007.00504.x>.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, & McConnell, Allan (2021). *Governing the Pandemic. The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Palgrave MacMillan.
- Bommert, Ben (2010). Collaborative Innovation in the Public Sector. *International Public Management Review*, 11, 15-33.
- Cohen, Nissim, & Aviram, Neomi F. (2021). Street-level bureaucrats and policy entrepreneurship: When implementers challenge policy design. *Public Administration*, 99, 427-438. <https://doi.org/10.1111/padm.12755>.
- Crozier, Michel (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Éditions du Seuil.
- Douglas, Scott, & Ansell, Chris (2020). Getting a Grip on the Performance of Collaborations: Examining Collaborative Performance Regimes and Collaborative Performance Summits. *Public Administration Review*, 81, 951-961. <https://doi.org/10.1111/puar.13341>.

- Eckhard, Steffen, Lenz, Alexa, Seibel, Wolfgang, Roth, Florian, & Fatke, Matthias (2021). Latent Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31, 416-433. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa039>.
- Elias, Norbert (2006 [1970]). *Was ist Soziologie?* Suhrkamp.
- Frisch-Aviram, Neomi, Beeri, Itai, & Cohen, Nissim (2019). Entrepreneurship in the Policy Process: Linking Behavior and Context through a Systematic Review of the Policy Entrepreneurship Literature. *Public Administration Review*, 80, 188-197. <https://doi.org/10.1111/puar.13089>.
- Imperial, Mark T. (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs. *Administration & Society*, 37, 281-320. <https://doi.org/10.1177/0095399705276111>.
- Kayes, D. Christopher (2015). *Organizational Resilience: How Learning Sustains Organizations in Crisis, Disaster, and Breakdown*. Oxford University Press.
- Kovoor-Misra, Sarah (2020). *Crisis Management: Resilience and Change*. Sage.
- Kühl, Stefan (2020). *Brauchbare Illegalität. Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen*. Campus Verlag.
- Lijphart, Arend (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65, 682-693.
- Luhmann, Niklas (1964). Lob der Routine. *Verwaltungsarchiv*, 55, 1-33.
- March, James G., & Simon, Herbert A. (1993 [1957]). *Organizations* (2. Aufl.). Blackwell.
- Mayntz, Renate (Hrsg.). *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Athenäum Verlag 1980.
- Mergel, Ines, Ganapati, Sukumar, & Whitford, Andrew (2020). Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*, 81, 161-165. <https://doi.org/10.1111/puar.13202>.
- Moon, M. Jae (2020). Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. *Public Administration Review*, 80, 651-656. <https://doi.org/10.1111/puar.13214>.
- Olsen, Johan P. (2006). Maybe it's Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 1-24. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui027>.
- Perrow, Charles (2014 [1979]). *Complex Organizations. A Critical Essay* (3. Aufl.). McGraw-Hill.
- Pollitt, Christopher, & Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd ed. Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey L., & Wildavsky, Aaron (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. University of California Press.
- Ran, Bing, & Qi, Huiting (2018). The Entangled Twins: Power and Trust in Collaborative Governance. *Administration & Society*, 51, 607-636. <https://doi.org/10.1177/0095399718801000>.
- Seibel, Wolfgang (1997). Verwaltungsreformen. In Klaus König & Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland* (S. 97-106). Nomos.
- Seibel, Wolfgang (2010). Beyond Bureaucracy – Public Administration as Political Integrator and Non-Weberian Thought in Germany. *Public Administration Review*, 70, 719-730. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02200.x>.
- Seibel, Wolfgang (2015). Studying Hybrids. Sectors and Mechanisms. *Organization Studies*, 36, 697-712. <https://doi.org/10.1177/0170840615580005>.
- Seibel, Wolfgang (2018). *Verwaltung verstehen* (3. Aufl.). Suhrkamp.
- Selznick, Philip (1949). *TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization*. University of California Press.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. University of California Press.
- Simon, Herbert A. (1947). *Administrative Behavior*. MacMillan.

- Southwick, Steven M., Vythilingam, Meena, & Charney, Dennis S. (2005). The Psychobiology of Depression and Resilience to Stress. *Annual Review of Clinical Psychology, 1*, 255-291.
- Weber, Max (2002 [1922]). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Hg. v. Johannes Winckelmann. Mohr Siebeck.
- Wegner, Douglas, & Verschoore, Jorge (2021). Network Governance in Action: Functions and Practices to Foster Collaborative Environments. *Administration & Society, 53*, 1-21.
<https://doi.org/10.1177/00953997211024580>.

*Anschriften der Autor*innen:*

Prof. Dr. Wolfgang Seibel, Professor (em.) für Politik- und Verwaltungswissenschaft, Arbeitsgruppe Innenpolitik und öffentliche Verwaltung, Universität Konstanz, Universitätsstr. 10, 78457 Konstanz, E-Mail: wolfgang.seibel@uni-konstanz.de.

Christine Eckardt, Studentische Hilfskraft, Arbeitsgruppe Innenpolitik und öffentliche Verwaltung, Universität Konstanz, Universitätsstr. 10, 78457 Konstanz, E-Mail: christine.eckardt@uni-konstanz.de.

Friedrich Huffert, Projektmanager Smart City/ Smart Region bei atene KOM GmbH, Invalidenstraße 91, 10115 Berlin, E-Mail: f.huffert@atenekom.eu.

Lisa Mende, Doktorandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Exzellenzcluster „The Politics of Inequality“ und in der Arbeitsgruppe „German Politics“, Universität Konstanz, Universitätsstr. 10, 78457 Konstanz, E-Mail: lisa.mende@uni-konstanz.de.

Dr. Lorenz Wiese, Projektmitarbeiter „Flucht- und Flüchtlingsforschung: Vernetzung und Transfer (FFVT)“, Centre for Human Rights Erlangen-Nürnberg (CHREN), Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstraße 4, 91054 Erlangen, E-Mail: lorenz.wiese@fau.de.