

Good Practice under Bad Conditions? Mehrebenenabhängigkeit und kommunale Handlungsfähigkeit im Umgang mit Heterogenisierung und Teilhabe in Halle (Saale)

Katharina Kullmann 

Received: 11 November 2025 ■ Accepted: 27 April 2026 ■ Published online: 28 May 2026

Zusammenfassung

Kommunale Handlungsfähigkeit im Umgang mit sozialer Heterogenisierung ist zunehmend von der strukturellen Verflechtung in der Multi-Level-Governance abhängig. Dieser Beitrag untersucht am Beispiel der ostdeutschen Großstadt Halle (Saale), wie Themen sozialer Heterogenisierung und Teilhabe lokal bearbeitet werden, vor dem Hintergrund der kontextgebundenen Entwicklung der Stadt und in Abhängigkeit von übergeordneten Ebenen. Während der in der Wissenschaft diskutierte *local turn* oft autonome Spielräume der Städte betont, zeigt die Analyse, wie sehr das Handeln vor Ort in Halle (Saale) als von Transformationsprozessen geprägte, finanzschwache und drittmittelabhängige Kommune begrenzt ist. Basierend auf 22 qualitativen Interviews wird rekonstruiert, wie die Kommune gemeinsam mit lokalen nichtstaatlichen Akteuren langfristige Arbeit angesichts befristeter Finanzierungsstrukturen und in Abhängigkeit von der Multi-Level-Governance organisiert. Die Stadt ist handlungsfähig durch frühe Netzwerkbildung und die anwaltschaftliche Arbeit lokaler Trägerstrukturen. Diese Leistungsfähigkeit stützt sich jedoch auf eine prekäre Ökonomie der Kettenfinanzierung und unbezahlter Arbeit, die zur Erschöpfung der örtlichen Struktu-

ren führt. Der Beitrag schlussfolgert, dass unter den aktuellen Bedingungen ein anhaltendes *Stop-and-Go* sozialpolitischer Interventionen entsteht.

Schlüsselwörter: Lokale Governance ■ local turn ■ Integrationspolitik ■ Multi-Level-Governance-Analyse ■ Europäischer Sozialfonds ■ Halle (Saale)

Good Practice under bad conditions? Multi-level dependency and municipal capacity to act in dealing with heterogenization and participation in Halle (Saale)

Abstract

Municipal capacity to act in addressing social heterogenization is increasingly dependent on structural interdependencies within multi-level governance. Using the East German medium-sized city of Halle (Saale) as a case study, this paper examines how issues of social heterogenization and participation are addressed at the local level, in light of the city's context-specific development and its dependence on higher governance levels. While the local turn discussed in the literature often emphasises the autonomous scope of action of cities, the analysis shows how local action in Halle (Saale) is constrained as that of a post-transformational, financially weak municipality dependent on external funding. Based on 22 qualitative interviews, it is reconstructed how the municipality, in cooperation with local non-state actors, organises long-term work in the context of temporary funding structures and dependency within multi-level governance. The city is capable of acting through early network formation and the advocacy work of local intermediary organisations. However,

✉ **Katharina Kullmann**, Forschungskollektiv Peripherie und Zentrum, Fachhochschule Erfurt, Altonaer Straße 25, 99085 Erfurt, Deutschland
katharina.kullmann@fh-erfurt.de



© 2026 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

this capacity is based on a precarious economy of chained funding and unpaid labour, which leads to the exhaustion of local structures. The paper concludes that under current conditions, a persistent “stop-and-go” pattern of social policy interventions emerges.

Keywords: Local governance ■ Local turn ■ Integration policy ■ Multi-level governance analysis ■ European Social Fund ■ Halle (Saale)

1 Einleitung

Seit 2015, angestoßen durch die Zuwanderung vieler Geflüchteter, gab es in Deutschland einen enormen Bedeutungszuwachs von Fragen sozialer Heterogenisierung und der Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe in der Stadt (Hillmann 2020: 171). Der Zuzug verändert das Zusammenleben in den Städten und führt zu neuem Handlungsbedarf im Umgang mit alten und neuen Themen. Im Mittelpunkt steht die unmittelbare Arbeit vor Ort in stetiger Abhängigkeit zu politischen Entscheidungen, Debatten und der Finanzierung durch übergeordnete Ebenen. Zum Beispiel diskutieren Akteure aus Praxis und Forschung, inwiefern ein auf zuwandernde Menschen verengter Integrationsbegriff angesichts aktueller gesellschaftlicher Spaltung und Rechtsruck noch sinnvoll ist (Franke/Pätzold/Reimann 2020: 6) oder ob Integration als kommunales Handlungsfeld eine gesetzliche Pflichtaufgabe werden sollte (Bogumil/Kuhlmann/Hafner et al. 2023: 175; Kühn/Schammann/Bendel 2024: 31).¹ Die breite europäische und bundesdeutsche Projektförderlandschaft zeigt ebenso eindrucklich, wie stark kommunales Handeln von anderen politischen Ebenen abhängig ist.

Doch wie genau wirkt sich diese Abhängigkeit aus? Disziplin- und themenübergreifende Perspektiven dazu, wie sich die Abhängigkeit zu anderen politischen Ebenen unter Berücksichtigung der lokalen kontextgebundenen Entwicklung auf die Handlungsfähigkeit der Kommunen auswirkt, sind bislang selten (Wiesner 2017: 5). Das betrifft auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Umgang der Kommunen mit sozialer Heterogenisierung. Heterogenisierung meint in diesem Kontext die wachsende Vielfalt und Komplexität von Gruppenidentitäten (entlang sozialer Unterschiede wie Alter, Geschlecht, kulturel-

len Identitäten, Werten, Lebensstilen und Orientierungen) sowie die Wirkung sozialer Ungleichheiten und struktureller Benachteiligung als Teilhabeherausforderungen (vgl. Budnik/Großmann/Haase et al. 2017: 17).

Vor allem die Komplexität der ineinander verwobenen Kooperationsbeziehungen, gegenseitigen Abhängigkeiten und strukturellen Bedingungen der Fördermittelimplementierung zwischen lokaler und supralokaler Arbeit wurden bislang kaum erforscht. Auseinandersetzungen und vergleichende Perspektiven zu kommunaler Handlungsfähigkeit und *good governance* sind bislang originäre Forschungsfelder der Verwaltungs- und lokalen Politikforschung, die jedoch vor allem auf (auch quantitative) Vergleiche zwischen Kommunen setzt und selten die kontextgebundene Entwicklung von Städten und ihre „embedded nature“ in der europäischen Multi-Level-Governance (MLG) hervorheben (Kazepov/Barberis/Cucca et al. 2022: 2). Die migrationsbezogene Stadt- und Sozialforschung untersucht oft einzelne Teilbereiche von Heterogenisierung (wie z. B. Integrationspolitik, interkulturelle Öffnung der Verwaltung, die Rolle des Ehrenamts), wobei der Fokus auf Aspekten kommunaler Leistungserbringung und gelingender Steuerung liegt. Die Abhängigkeit von übergeordneten politischen Ebenen wird in diesen Arbeiten zwar explizit als wichtiger Kontext genannt, jedoch selten in den Mittelpunkt gerückt.

Auch die Wirkung unterschiedlicher Historien, struktureller Rahmenbedingungen und Ressourcen in den Kommunen bleibt in den verschiedenen Disziplinen bislang unzureichend erforscht. Angesprochen werden lediglich die große Unterschiedlichkeit, verschiedene Ressourcenausstattung in sowie die Bedeutung von Förderprogrammen für die Finanzierung jeglicher Aktivität in den Kommunen (Schönig 2020: 295; Bogumil/Kuhlmann/Hafner et al. 2023: 25; Kühn/Schammann/Bendel 2024: 9; Pilz/Haupt/Rößler et al. 2025: 10). Ebenso wird die Wirkung neuer Interessenvertretungen im Rahmen der politisch-administrativen Steuerung auf der kommunalen Ebene betrachtet (z. B. Kersting 2020). Pilz (2025: 24) betont, dass die Bedingungen der „Finanzierung der kommunalen Integrationsarbeit [...] ein bislang wissenschaftlich wenig analysiertes Thema“ ist. Auf der Suche nach guten Steuerungsmöglichkeiten stehen empirisch häufig potente oder programmatisch agierende Kommunen im Blickfeld, deren Arbeit unter den Schlagworten „Innovation“ oder „best practice“ untersucht wird (etwa bei Auslander 2022: 950; Bogumil/Kuhlmann/Hafner et al. 2023: 16).

Der vorliegende Beitrag versucht, eine Brücke zwischen den bestehenden Ansätzen zu schlagen, indem er sich auf die Komplexität, der über mehrere Ebenen hinweg verflochtenen lokalen Arbeit zu Heterogenisierung und gesellschaftlicher Teilhabe in einer finanzschwachen ostdeutschen Großstadt konzentriert. Gefragt wird, wie es aktuell vor Ort ge-

¹ Vgl. auch <https://www.deutscher-verein.de/dft/82-deutscher-fuersorgetag/standard-titel-2/fachforum/> (22.04.2026) und <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de/integrationsarbeit-in-den-bereichen/gesellschaft-und-teilhabe/zukunftsdialog-in-mainz-2261122> (22.04.2026).

lingt, die Themen von Heterogenisierung und Teilhabe zu bearbeiten, insbesondere in Anbetracht der Abhängigkeit von übergeordneten Ebenen und einer schwierigen kommunalen Ausgangslage. Die Multi-Level-Analyse beleuchtet gleichzeitig den lokalen, durch die Entwicklungsgeschichte der Stadt beeinflussten Umgang mit gesellschaftlicher Heterogenisierung sowie die Abhängigkeit dieser Prozesse von den Strukturen und Verfahren auf anderen Ebenen. Der Beitrag nähert sich so einer Auseinandersetzung mit strukturellen Schiefen und Reibungsverlusten innerhalb der aktuellen Multi-Level-Governance an. Diese bilden bisher wenig beachtete Einflussfaktoren für die Bedingungen gelingender lokaler Steuerung. Eine wesentliche Inspiration dazu stammt aus jüngeren Arbeiten, die eine veränderte Perspektive auf die strukturelle Positionalität von Kommunen und Regionen vor dem Hintergrund ihrer pfadabhängigen Entwicklung und der Multi-Level-Governance einnehmen (Kazepov/Barberis/Cucca et al. 2022; Kunhardt 2025).

Mit dem Blick auf die Fallstadt Halle (Saale) können aktuelle Debatten um das Beispiel einer Großstadt der zweiten Ordnung in Ostdeutschland erweitert werden, die in den letzten Jahrzehnten schwierige Transformationsprozesse durchlaufen hat. Ziel ist es, die Potenziale und Grenzen der Handlungsfähigkeit in der Kommune herauszuarbeiten und mit Sensibilität für die Kontextbedingungen ihrer Entwicklung zu hinterfragen. Am Beispiel der Themen Heterogenisierung und gesellschaftlicher Teilhabe wird die Abhängigkeit der Kommune von anderen politischen Ebenen besonders deutlich. Im Umgang mit Nachbarschaftskonflikten, rassistischen Anfeindungen und Fragen politischer Teilhabe bewältigt die Stadt Aufgaben, die zentral für die Wahrung des lokalen Friedens sind (Kunhardt 2025: 3), welche aber außerhalb der gesetzlichen Pflichtaufgaben liegen. Der vorliegende Beitrag baut seine Argumentation entlang der Implementation des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) auf. Grund hierfür ist die empirische Evidenz. Das erhobene Datenmaterial zeigt, dass freiwillige sozialpolitische Interventionen maßgeblich auf dieser Förderstruktur beruhen. Dabei handelt es sich nicht um Forschung zum ESF+ selbst, sondern zu den Umsetzungsstrukturen dahinter. Regional entfalten sie eine umfassende Bedeutung, während in den Programmstrukturen selbst – wie der vorliegende Beitrag betont – die Realität der lokalen Anwendung unsichtbar bleibt.

Nach einer kurzen Einführung zum Forschungsstand und zur Perspektive der Multi-Level-Governance (Kapitel 2) werden die Fallstadt und das zugrundeliegende qualitative Untersuchungsdesign vorgestellt (Kapitel 3). Anschließend wird der Multi-Level-Governance-Heuristik folgend (hier nach Bazurli/Kaufmann 2023) für die horizontale Dimension herausgearbeitet, unter welchen Bedingungen in Halle (Saale) durch die Kooperation zwischen staatlichen und

nichtstaatlichen Akteuren Handlungsfähigkeit hergestellt wird. Für die vertikale Ebene steht im Vordergrund, welche Position die lokale Ebene in der periodischen Neuausrichtung der regionalen ESF+ Förderrichtlinie einnehmen kann (Kapitel 4). Alles zusammen führt zur Schlussfolgerung, dass die prekäre Finanzlage der Kommune und die wachsende Abhängigkeit von Fördermitteln zu einem andauernden Stop-and-Go sozialpolitischer Interventionen und zum Ausbrennen lokaler Trägerstrukturen führt (Kapitel 5). Im Fazit wird aufgegriffen, dass staatliche und nichtstaatliche Akteure auf der kommunalen Ebene kaum Möglichkeiten haben, aus der bestehenden Situation auszuweichen oder das Problem gegenüber anderen Ebenen zu adressieren (Kapitel 6).

2 Forschungsperspektive – Kommunale Handlungsfähigkeit und Heterogenisierung

Lokale Handlungsfähigkeit in Bezug auf gesellschaftliche Heterogenisierung und Teilhabe wird in der Wissenschaft vor allem an der Schnittstelle von Integrations- und Sozialpolitik verhandelt. Allerdings ist das Handeln vor Ort von den Entscheidungen und schrittweisen Transformationsprozessen anderer Ebenen abhängig und weist eine inhärente „Multilevelness“ (Scholten/Penninx 2016: 92) auf. Auf der lokalen Ebene treffen regionale, nationale und europäische Politiken zu sozialem Zusammenhalt oder Migration aufeinander. Diese stehen bisweilen in Widerspruch zueinander und übertragen vor allem der lokalen Ebene die Verantwortung für die Politikumsetzung (Bogumil/Hafner 2020: 129). Unter anderem übernehmen die Kommunen wichtige Ermöglichungs- oder Gatekeeping-Funktionen für den Zugang zu nationalstaatlichen Sozialleistungen und für die Integration in den Arbeitsmarkt (z. B. Etzold 2017; Tervonen/Enache 2017: 1122), wobei die Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen von nationalen und europäischen Förderprogrammen abhängt (Barberis/Großmann/Kullmann et al. 2019: 981).

Das Feld Heterogenisierung und Teilhabe betrifft eine große Bandbreite an Maßnahmen, die sich an die Gesamtheit der lokalen Bevölkerung richtet und längst nicht auf die oft fokussierte ‚Integration von Zugewanderten‘ beschränkt ist. Kühn, Schammann und Bendel (2024: 4) umreißen das Spektrum lokaler Maßnahmen als ein breites Feld, das sowohl Arbeitsmarktintegration, Beratung, Gemeinwesen- und Quartiersarbeit als auch eine veränderte Personalpolitik innerhalb der Verwaltung und die steuerungspolitische Integration von Aufgaben des Pflichtenpektrums und freiwilliger Aktivität umspannt. Die kommunale Praxis versteht unter integrationspolitischen Maßnahmen heute eine wei-

te Palette lokaler Aufgaben im Umgang mit Heterogenisierung, die die Entstehung „einer positiven Haltung bezüglich einer von Vielfalt geprägten Stadtgesellschaft“ (Bogumil/Kuhlmann/Hafner et al. 2023: 60) einschließt. Dazu gehört auch der Umgang mit Herausforderungen wie die „zunehmende soziale Spaltung und sozialräumliche Fragmentierung, [die] schwindende Erreichbarkeit verschiedener Bevölkerungsgruppen durch Politik und lokalstaatliche Institutionen [sowie ein] erstarkender Rechtspopulismus“ (Franke/Pätzold/Reimann 2020: 6). Diesem aus der Praxis entlehnten weiten Verständnis der lokalen Arbeit im Umgang mit Heterogenisierung schließt sich der vorliegende Beitrag an.

Aktuelle Beiträge im Kontext der Themen Heterogenisierung und Teilhabe legen häufig den Fokus auf die Politikfelder Integration und Migration. Wobei die kommunale Verwaltung und Aspekte gelingender lokaler Handlungsfähigkeit oft im Mittelpunkt stehen. Zum Beispiel arbeitet Möltgen-Sicking (2024: 176) die Vorteile kommunaler Integrationszentren heraus und beschreibt „die Rolle(n) der Verwaltung als Governanceakteurin“ in der Koordination lokaler staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Walter (2023: 277) konzentriert sich auf die Rolle bürgerschaftlichen Engagements und schlussfolgert, dass, um das Engagement zu halten, „Kommunen gute Rahmenbedingungen für das Engagement ermöglichen“ müssen. Ergänzend dazu arbeiten Pilz, Haupt und Röbber (2025: 10) in ihrer Auseinandersetzung mit kommunalen Querschnittsaufgaben verschiedene Erfolgsfaktoren für das Handeln der örtlichen Verwaltung heraus. Daran angeschlossen wird die Frage aufgeworfen, welche Rolle projektbasierte Förderstrukturen in der lokalen Arbeit spielen. Neben deren Vorteilen, Flexibilität und Experimente zu ermöglichen, wird auch auf die geringe „Zuverlässigkeit [der Projektförderung] für die Beteiligten und fehlende Nachhaltigkeit in der Entwicklung“ (Pilz/Haupt/Röbber et al. 2025: 10) hingewiesen. Haus (2025: 2–3) erörtert noch grundlegender die veränderte Rolle der Kommunen auf der Basis eines aktualisierten Governance-Verständnisses und hebt „den Wandel des Steuerungsverständnisses hin zu einem [vermeintlich] posthierarchischen, postrationalistischen und postbürokratischen Konzept von ‚Governance‘“ hervor, wobei er auch schlussfolgert, dass Kommunen letztendlich „gegenüber dem Staat im Machtkampf am kürzeren Hebel sitzen“ (Haus 2025: 16). Diese Arbeiten weisen implizit auf die Wirkung von strukturellen Zwängen innerhalb der Multi-Level-Governance hin, die die Kommunen belasten, aber nicht lösen können.

Mehrebenenanalysen fokussieren bislang vor allem die nationale und europäische Ebene (Scholten/Penninx 2016: 92). Die Ergebnisse dieser Arbeiten zeigen, dass eine stärkere Koordinierung zwischen den Ebenen notwendig ist (Bucken-Knapp/Hinnfors/Spehar et al. 2018: 136) und dass die Verteilung der Zuständigkeiten, Fähigkeiten und des poli-

tischen Willens zwischen den beteiligten Ebenen ein offenes Problem bleibt (Spehar/Hinnfors/Bucken-Knapp 2017: 120). Die EU-Strukturfonds gelten als eine wichtige Finanzierungsquelle für Maßnahmen in den Nationalstaaten (Magazzini/Chiozza/Rossi 2019: 60). Dabei bestehen grundsätzliche Kontroversen zwischen den diskursiven Rahmungen in der Politikformulierung in der EU und deren Übersetzung in nationalstaatliche Politiken (van Ostaijen 2017: 166; van Ostaijen 2020: 15). Die Arbeiten weisen auf Implikationen für die lokale Ebene hin, thematisieren aber selten ihre Konsequenzen.

Für die deutsche Forschung zur Wirkung von Multi-Level-Governance auf der lokalen Ebene beschreibt Wiesner (2017: 22), dass die Ausdifferenzierung der Kooperation im Multi-Level-Governance „grundlegende neue Problematiken“ hervorbringt. Schlussfolgerungen sind unter anderem, dass fehlende Abstimmung und Einflussmöglichkeiten zwischen den Ebenen „budgetäre und verwaltungsmäßige Auswirkungen“ (Gsodam 2020: 48) auf die lokale Ebene haben. Oder dass ein Rückgang „freiwilliger Selbstverwaltung [...] durch neue Verpflichtungen, durch Vorgaben von Ländern, Bund oder EU“ entsteht und es zu einer wachsenden finanziellen Belastung der kommunalen Haushalte kommt (Bogumil/Holtkamp 2023: 27). Bogumil und Hafner (2020: 137) beschreiben das Politikfeld Migrations- und Integrationsverwaltung als „Verwaltungsbereich mit sehr zersplitterten und undurchsichtigen Zuständigkeiten“ und betonen die horizontale und vertikale Verwobenheit der Bearbeitung sowie die Wirkung „formal institutionalisierter“ Zwänge als „besondere Form der Verwaltungsverflechtung“ im deutschen Föderalismus. Hier werden vor allem die Aufgabenwahrnehmung und Zuständigkeiten abgewogen, wobei das auf Kooperation aufbauende, aber formal getrennte Zusammenspiel zwischen den Ebenen eher in den Hintergrund rückt.

Für die kommunale Ebene wurde unter dem Schlagwort „local turn“ das Entstehen neuer Möglichkeitsstrukturen vor der Kulisse der fragmentierten Rahmenbedingungen der Multi-Level-Governance diskutiert (Scholten 2018: 8; vgl. auch Zapata-Barrero/Caponio/Scholten 2017: 241; Bogumil/Kuhlmann/Hafner et al. 2023: 36; Kühn/Schammann/Bendel 2024: 36). Durch die entkoppelte und unzusammenhängende Kooperation in der Migrationsgovernance zwischen der europäischen und nationalstaatlichen Ebene (im Original „decoupling or disjointed governance“, Scholten 2018: 9) kommt es zur Entwicklung neuer und eigener kommunaler Ansätze im Umgang mit aktuellen Herausforderungen. Die oft zu Groß- und Hauptstädten angefertigten Arbeiten kommen im Kern zu dem Schluss, dass „city governments [...] are able to mediate, interpret, and strategically use different, possibly contrasting signals that come from both below and above in the multi-level architecture“;

(Bazurli/Kaufmann 2023: 1131). Für die deutsche Debatte diskutiert Schammann (2020) etwa das Fehlen eindeutiger und gesetzlich zwingender Handlungsvorgaben als „control gaps“, die zur Entstehung von Innovation in der lokalen Governance führen können. Ähnlich formuliert Haus (2025: 2), dass in einer Gemeindeverwaltung vielfältige Räume „für relative Autonomie [bestehen, in denen] unverhofft positive Entwicklungen und Handlungsräume entstehen können“.

Städte haben unterschiedliche Kapazitäten, auf lokale Probleme zu reagieren, Politikgestaltung zu beeinflussen oder für die Komplexität lokaler Problemstellungen Aufmerksamkeit zu generieren. Dies umfasst die lokale Ausgestaltung von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben (Kühn/Schammann/Bendel 2024: 18; vgl. auch Nuissl/Domann/Engel 2019: 319) sowie das Manövrieren in den Möglichkeiten der sich ausdifferenzierenden Politikverflechtung zwischen den politischen Ebenen („venue shopping“, Guiraudon 2000: 257). Was bislang fehlt in den Debatten und herauszuarbeiten ist, sind die Auswirkungen der strukturellen Abhängigkeiten zwischen den politischen Ebenen in Kombination mit der lokalen Entwicklungsgeschichte von Städten und Regionen auf ihre Handlungsmöglichkeiten. In diesem Kontext entstanden jüngst neue wissenschaftliche Beiträge. Kazepov, Barberis, Cucca et al. (2022: 3) und andere sprechen für den Bereich Sozialpolitik von der Bedeutung eines „vertical positioning“ der lokalen Ebene im Zusammenspiel der über die Ebenen hinweg verflochtenen Strukturen der Multi-Level-Governance. Kunhardt (2025) bearbeitet am Beispiel der Fachkräftegewinnung in Sachsen-Anhalt, inwiefern die pfadabhängige Entwicklung des Bundeslandes dazu führt, dass die Peripherisierung der Region bzw. ihr „Angehängt-Sein“ durch die Institutionen reproduziert wird, anstatt Lösungen für bestehende Probleme zu liefern. In diesem Kontext wird die Pfadabhängigkeit als Wirkung von historischen und räumlichen Kontextfaktoren auf das Handeln und die Entwicklung von Institutionen verstanden. Ereignisse und Gegebenheiten aus der Vergangenheit sind noch wirkmächtig, ebenso wie die hierarchischen Strukturen des politischen Systems und der aktuelle Kontext der Multi-Level-Governance (Kunhardt 2025: 192).

Die Programmförderung ist zu einem wesentlichen Instrument der verschiedenen politischen Ebenen geworden, auf lokale Governance Einfluss nehmen. Damit werden langfristige Politikziele (wie z. B. Armutsbekämpfung, Inklusion, Chancengleichheit, Integration) durch zeitlich begrenzte Förderprogramme verfolgt. Die durch sie entstehenden strukturellen Umsetzungs- und Arbeitsbedingungen auf der lokalen Ebene sind wissenschaftlich bisher kaum expliziter Fokus. Wiesner (2017: 350) kommentiert, dass „lange Anlaufzeiten, kurze Förderperioden, Schwierigkeiten in der Netzbildung, knappe Zeitressourcen und unklare Steuerungsstrukturen [...] gegenläufig“ zur Erreichung von

Programmzielen wirken. Schönig betont (2020: 308) das Problem der benötigten Stabilität sozialarbeiterischer Tätigkeiten, in der „die häufig anzutreffende Projektfinanzierung ‚sachfremd‘ sei im Umgang mit migrationsbezogenen Herausforderungen“. Auch besteht eine Paradoxie darin, dass Flexibilität in der kommunalen Entwicklung durch Förderprogramme hergestellt wird, in denen sich die Kommune „Förderkriterien unterwirft und damit ihre vermeintlich zurückgewonnene Gestaltungsautonomie wieder preisgibt“ (Schönig 2020: 296). Der vorliegende Beitrag hält an der kommunalen Ebene als Ausgangspunkt und Kontext für die Beschreibung ihrer Handlungsfähigkeit fest. Er zielt darauf ab, eine Metaperspektive darauf zu entwickeln, wie und unter welchen Bedingungen es vor Ort gelingt, langfristige Arbeit auf der Grundlage knapper Haushalte und befristeter Finanzierungsmöglichkeiten herzustellen und wie sich die Kapazität, dies zu tun, vor dem Hintergrund der lokalen Entwicklung ableitet. Im Folgenden wird auf eine Darstellung der Genese der Förderprogrammstrukturen in Deutschland und der EU aus Komplexitätsgründen verzichtet. Arbeiten dazu finden sich zum Beispiel bei Bernt/Haus/Robischon (2010) und Petzold (2022).

Für den vorliegenden Beitrag ist Mehrebenen-Governance lokale Realität kommunaler Praxis und gleichzeitig analytischer Ansatz. Die gewählte Multi-Level-Governance-Heuristik von Bazurli und Kaufmann (2023: 1131) ermöglicht eine zusammenhängende Betrachtung der horizontalen und vertikalen Dimensionen und eröffnet so ein Spannungsfeld, das neue Erklärungsansätze für das „why“ und „how“ lokal-staatlichen Handelns hervorbringen kann. Für die horizontale Ebene wird für die Fallstadt Halle (Saale) herausgearbeitet, wie lokale staatliche und nichtstaatliche Institutionen zusammenarbeiten, welche Möglichkeiten sie haben, auf Probleme zu reagieren und wie sich dies in der vielschichtigen Entwicklung der Stadt begründet. Für die vertikale Dimension wird das Handeln der kommunalen Ebene innerhalb der Architektur der Multi-Level-Governance verortet. Die Einbettung der lokalen Ebene im Prozess der Entwicklung von Politiken (und zu anderen Ebenen), die den Handlungsspielraum der Kommune bei der Lösung des Problems bestimmen, wird beschrieben. Im Ergebnis kann diskutiert werden, welcher strategische Handlungsrahmen sich empirisch in der Kommune abzeichnet, wenn die komplexen Entwicklungskontexte der Stadt berücksichtigt werden – Bazurli und Kaufmann (2023: 1134) sprechen von einer „strategic toolbox“ der Kommune.

3 Fallstadt Halle (Saale) und methodisches Vorgehen

Nach schwierigen Transformationsjahren seit 1990 hat sich die Stadt Halle (Saale) wieder zu einem bedeutenden Universitäts- und Bildungsstandort sowie zu einem wachsenden Industrie- und Logistikzentrum entwickelt. Die Stadt ist mit rund 240.000 Einwohnerinnen und Einwohnern die größte Stadt in Sachsen-Anhalt. Im Süden des Bundeslandes gelegen, fungiert Halle (Saale) als urbanes Zentrum in räumlicher Nähe zur mitteldeutschen Chemieindustrie, zu großen Logistikunternehmen, zur Fleischverarbeitungsindustrie sowie zum Strukturwandelgebiet des Mitteldeutschen Reviers. Die Fähigkeit der Stadt, Heimatort für eine heterogene und zunehmend heterogener werdende Bevölkerung zu sein, ist zentral für die Attraktivität der Region und die Bindung von Fachkräften mit und ohne Migrationsgeschichte. Wie aktuelle Studien zu Fachkräftegewinnung zeigen, ist der Bedarf an Arbeitskräften und Fachkräften im Bundesland maßgeblich vom Zuzug aus dem Ausland abhängig (Wink/Fischer/Marmai et al. 2026: 2), aber auch von der Bereitschaft der Menschen zu bleiben. Dabei ist Sachsen-Anhalt in der statistischen Betrachtung ökonomischer Rahmendaten unter den deutschen Bundesländern das Schlusslicht – zum Beispiel im Hinblick auf Bruttoinlandsprodukt, Einkommensraten, Steuereinnahmen (Kunhardt 2025: 194) oder die wirtschaftliche Innovationskraft (Haunstein/Hoyer 2022: 11). Die Arbeiten zur Fachkräftegewinnung betonen, dass die Überlagerung vieler Faktoren wie Alterung, Bevölkerungsrückgang, Kohleausstieg und der steigende Zuspruch zu rechten politischen Angeboten die Ansiedlung von Arbeitskräften aus dem Ausland und auch im Vergleich zu anderen Strukturwandelgebieten in der Region besonders erschweren: „specificallly severe challenges“ (Wink/Fischer/Marmai et al. 2026: 2).

In der aktuellen Situation ist die Entwicklung von Halle (Saale) ein wichtiger Anker für die wirtschaftliche Entwicklung der Region. Seit etwa 2015 verzeichnet Halle (Saale) erstmals ein Bevölkerungswachstum, getragen durch eine verstärkte internationale Zuwanderung (Pilz/Haupt/Rößler et al. 2025: 11). Dies birgt neue Chancen, aber auch zusätzliche Anforderungen an die Governance von Heterogenisierung und Teilhabe in der Stadt. Damit ist freiwillige sozialpolitische Aktivität gemeint wie Interventionen bei Nachbarschaftskonflikten, der Umgang mit rassistischen Anfeindungen zwischen Bevölkerungsgruppen, Armutsbekämpfung und vieles mehr (Kunhardt 2025: 18). Auch weil die verstärkte internationale Zuwanderung aufgrund der postsozialistischen Vergangenheit eine neue Situation ist, die in Anbetracht der Erfahrung massiver Bevölkerungsverluste in den 1990er-Jahren stattfindet (El-Kayed/Bernt/Hamann et al. 2020: 106), ist dies von besonderer Rele-

vanz. Gleichzeitig bleibt die ökonomische Situation der Stadt angespannt. Halle (Saale) operiert unter wiederkehrenden Haushaltssperren, wodurch kaum Spielräume für freiwillige, insbesondere integrative Maßnahmen bestehen (Pilz 2025: 26). In der Konsequenz konnten zwar wesentliche Entwicklungsschritte nach 1990 erreicht werden, die Stadt bleibt aber ebenso wie das Bundesland abhängig von Drittmitteln und Zuweisungen, die durch die Bundes- und europäische Ebene bereitgestellt werden.

Mit Halle (Saale) richtet der vorliegende Beitrag den Blick auf das Beispiel einer ostdeutschen Großstadt der zweiten Ordnung, die viele ihrer Rahmenbedingungen mit anderen Städten Deutschlands teilt. Die Zusammenschau der horizontalen und vertikalen Dimensionen liefert neue Erkenntnisse zu Reibungsverlusten und Schnittstellen in der Multi-Level-Governance, an denen Potenziale verloren gehen oder die Kooperation verbessert werden kann, um gemeinsame sozialpolitische Ziele zu erreichen. Um die Komplexität des vertikal und horizontal verwobenen lokalen Handelns zu untersuchen, wurde ein fallbasiertes qualitatives Forschungsdesign gewählt. Der Datensatz umfasst 22 halbstrukturierte Experteninterviews, die in den Jahren 2021 und 2022 im Rahmen eines Forschungsprojekts durchgeführt wurden. Die Befragten wurden im Kontext ihrer beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeit interviewt und gehören drei Gruppen an: 1) lokale Wohlfahrtsverbände, zivilgesellschaftliche Vereine und Migrantenorganisationen, 2) lokale, regionale, nationale und europäische staatliche Verwaltungsinstitutionen, wobei auf der lokalen Ebene auch Politikerinnen und Politiker vertreten waren, 3) intermediäre Akteure und Netzwerke, die als Interessenvertretungen auf die Politikentwicklung im Mehrebenensystem Einfluss nehmen. Zusätzliche Dokumenten- und Literaturrecherchen lieferten weitere Hintergrundinformationen zu historischen und räumlichen Kontextbedingungen. Des Weiteren wird die empirische Basis durch Erkenntnisse aus drei ebenenübergreifenden Projektworkshops auf der Verwaltungsebene des Bundeslandes Sachsen-Anhalt, des Bundes und der EU (im Jahr 2023) komplettiert. Die Erhebung zielte darauf ab, schrittweise und entlang der Steuerungsebenen der europäischen Multi-Level-Governance die einzelnen Perspektiven auf sozialpolitische Interventionen im Nicht-Pflichtspektrum abzustecken. Der Einschluss von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren bietet zudem eine umfassende Perspektive auf die Bedingungen, unter denen Richtlinien entwickelt werden, sowie auf Ein- und Ausschlüsse in den Verfahren. Die Auswertung erfolgte entlang der qualitativen Inhaltsanalyse nach Kohlbacher (2006).

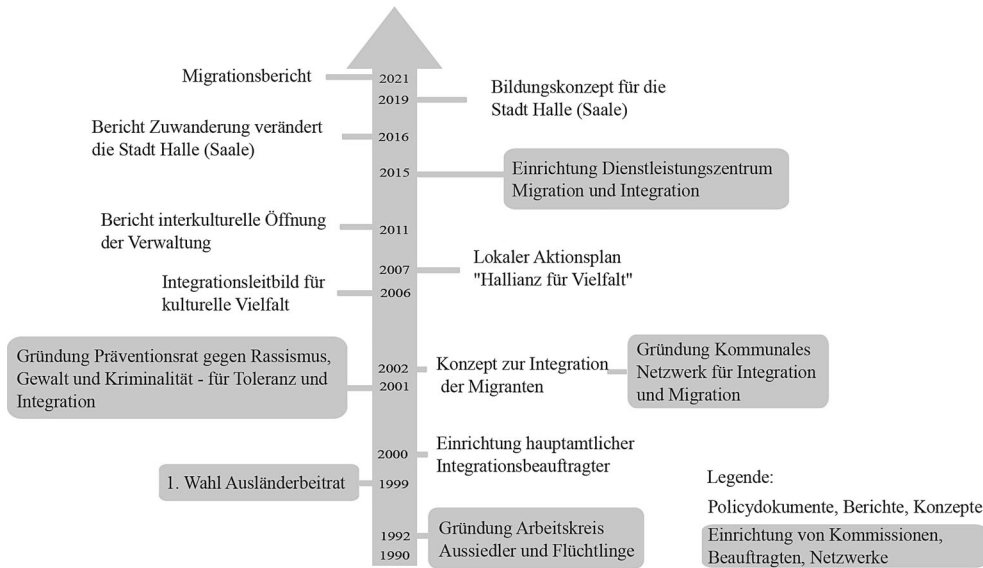


Abbildung 1 Ausgewählte Meilensteine der Entwicklung zu Politiken der Heterogenität in Halle (Saale)
 Quelle: Eigene Darstellung nach Kunhardt/Kullmann (2024: 8)

4 Multi-Level-Analyse – Horizontale und vertikale Bedingungen lokaler Governance

Die Multi-Level-Analyse verfolgt das Ziel, einen historisch verwobenen Blick auf die lokale Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren im Kontext der Implementation des ESF+ zu entwickeln. Betrachtet wird auch das komplexe Netz struktureller Abhängigkeiten zwischen den beteiligten Akteuren und anderen politischen Ebenen, das für die Handlungsfähigkeit der Kommune entscheidend ist.

4.1 Lokale Maßnahmen zu Heterogenisierung und Teilhabe

In Halle (Saale) wurden bereits seit den 1990er-Jahren eigene migrationspolitische Ansätze entwickelt, obwohl die Stadt damals einen Ausländeranteil von nur 2 Prozent hatte. Im Jahr 2001 ernannte die Stadt einen Beauftragten für Integration und Migration. Zur Steuerung der Integrationsbemühungen folgte 2002 die Gründung des Netzwerkes Integration und Migration, das bis heute die Zusammenarbeit lokaler staatlicher und nichtstaatlicher Akteure der Stadt koordiniert (wie z. B. Vereine der migrantischen Selbstorganisation, Träger der Sozialen Arbeit, Jobcenter). Abbildung 1 gibt einen Überblick zu den Meilensteinen der Entwicklung lokaler Politiken im Kontext von Heterogenisierung in Halle (Saale). Lokal werden die Themen Migration, Integration, Rassismus, Gewalt und Toleranz verschränkt miteinander bearbeitet. Durch die Kombination der Arbeit von Kommis-

sionen, Beauftragten und Netzwerken mit der Erstellung von Berichten und Konzepten erfasst das lokale politisch-administrative System die aktuelle Lage und stellt so die (juristische) Grundlage für Handeln her.

Seit 2014 ist die Zahl der Menschen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit – einschließlich Staatenloser sowie Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit – deutlich gestiegen (2022: 13,6%).² Um Zuwandernden – in erster Linie EU-Binnenmigrantinnen/-migranten und Geflüchteten – zu helfen und die lokalen Akteure besser koordinieren zu können, erfolgt ab 2015 eine Neuausrichtung des integrationspolitischen Managements der Stadt. Es kommt zur Einrichtung von Dienstleistungszentren, um Maßnahmen zu bündeln und Zuständigkeiten zu definieren. Dabei muss die Stadtverwaltung mit erheblichen Einschränkungen des öffentlichen Haushalts umgehen. Die Stadt hat die höchste Gesamtverschuldung der Kommunen in Sachsen-Anhalt (559 Mio. Euro; Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt 2023: 43) und sozialpolitische Interventionen außerhalb des gesetzlichen Pflichtenpektrums können kaum finanziert werden. In den Interviews wird deutlich, dass lokales Handeln maßgeblich auf der örtlichen Kooperation und der Finanzierung durch Dritte aufbaut: „Egal, ob ich von einem Jobcenter rede, von der Agentur für Arbeit oder auch von der Stadtverwaltung, keins der Häuser ist in der Lage ohne geförderte Partner erfolgreich zu sein. Das könnten wir mit unseren eigenen Kapazitäten nie leisten. Bedeutet, wir brauchen

² <https://www.bundeswahlleiterin.de/europawahlen/2024/strukturdaten/bund-99/land-15/kreis-15002.html> (24.04.2026).

Dritte, [...] Das sind am Ende alles EU-Mittel, die kommen alle irgendwo von der EU hier her“ (Interview Behörde_2.5, Pos. 30).

Für den Bereich sozialer Heterogenisierung und Teilhabe sind es für den von uns empirisch abgebildeten Fall vor allem Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) in Form von bundes- oder landesgeförderten Projekten, die es der Kommune ermöglichen, aktiv zu werden. Die Implementation erfolgt lokal durch nichtstaatliche Träger, den Regionalen Arbeitskreis der Stadt Halle (Saale) (RAK) sowie durch die steuerungspolitische Begleitung der Kommune. Die Kommune nimmt gleichzeitig die Rolle einer politischen Plattform für die Diskussion von Heterogenisierungsprozessen ein, arbeitet als Vermittlerin und Moderatorin, die lokale Trägerorganisationen unterstützt, aktiv zu werden, und fungiert als Gatekeeper, die die Dringlichkeit und Relevanz von Themen beurteilt. Eine wichtige Aufgabe besteht darin abzuwägen, welche Anteile des (begrenzten) lokalen Budgets zur Kofinanzierung der ESF+-Projekte verwendet werden. Außerdem ist die Kommune selbst Antragstellerin für nationale ESF+-Zuschüsse (z. B. Finanzierung der Neugestaltung des örtlichen Bildungsmanagements).

In der Förderperiode 2014-2021 hat die EU die Regionen verpflichtet, Netzwerke als partizipative Schnittstelle für die ESF+-Vergabe aufzubauen. In Halle (Saale) entstand so der Regionale Arbeitskreis (RAK). Geleitet durch die Stadtverwaltung koordiniert er das Wettbewerbsverfahren, übernimmt das Monitoring und begleitet die kooperative Auswahl der Projekte durch die Mitglieder. Die Beteiligten setzen sich aus den höheren Führungsebenen großer staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen im thematischen Bereich der ESF+-Förderung zusammen. Dem Beteiligungsparadigma der EU-Förderung folgend, entscheiden sie gemeinsam über die Verwendung der Mittel. Der Regionale Arbeitskreis verbindet somit die Kommune, etablierte soziale Träger und staatliche Institutionen wie das Jobcenter.

Die beteiligten nichtstaatlichen Akteure sind vor Ort eine gefragte und strapazierte Ressource. ESF+-Projekte werden heute vor allem durch die großen Wohlfahrtsverbände durchgeführt, da sie (noch) in der Lage sind, den bürokratischen Aufwand zu bewältigen. „Man muss alles rechtfertigen, alles legitimieren, alles nachweisen sowieso, und das so kleinteilig, [...]. Wir sind, [...] gezwungen worden, ein Vergabevermerk für die Beschaffung von Büroklammern zu machen, um nachzuweisen, dass wir Büroklammern beim günstigsten Anbieter eingekauft haben“ (Interview lokaler Träger_2.15, Pos. 75).

Für die an der Entwicklung der Programme Beteiligten ist zentral zu verstehen, dass sich lokale Träger in Halle (Saale) mittlerweile aus der Beantragung der Gelder zurückziehen. Gründe hierfür liegen in der hohen bürokratischen

Belastung, schrumpfenden Eigenmitteln für Kofinanzierung und der Befristung der Projektarbeit. In Halle (Saale) kann man einen Rückgang der Trägerlandschaft beobachten, mit schweren Konsequenzen für die Verhandlung von Heterogenität und Teilhabe in der Stadt. Ein großer Teil der lokalen Sozialen Arbeit erfolgt unentgeltlich, wie zum Beispiel die wiederkehrende Beantragung und Folgebeantragung von Projektmitteln, die Organisation von politischen Kampagnen und Allianzen, um für lokale Anliegen Aufmerksamkeit herzustellen, oder die Teilnahme an Netzwerken, um sich mit anderen auszutauschen und dem politisch-administrativen System zuzuarbeiten.

Die Vernetzung ist lokal eine unverzichtbare Quelle für die Organisation des Geldflusses, lokaler Debatten und der Beteiligung an der Politikentwicklung. „Ein Netzwerk kann nur leben, wenn viele mitmachen. Das ist die Verwaltung, aber das sind auch ganz viele Netzwerkinnen der Vereine. Es gibt eine große Unterstützungsstruktur“ (Interview Politik_2.21, Pos. 65).

Netzwerke wie der Regionale Arbeitskreis sind zusätzliche, von außen initiierte Strukturen, die sich mit den bestehenden Netzwerken thematisch überschneiden, aber parallel laufen, also langfristig Aufmerksamkeit und Kapazitäten binden und in Konkurrenz zu den über Jahrzehnte etablierten Strukturen stehen. Die Problemlösung in Halle (Saale) basiert auf der Existenz und Pflege dieser thematischen Netzwerke, zum Beispiel in den Bereichen Migration, Bildung und Gesundheit, die einschlägige soziale Träger und Verwaltungsakteure zusammenbringen und an denen auch die eigentlichen Mitarbeitenden der Projekte sowie andere Fachleute teilnehmen. Langjährig etablierte Netzwerke liefern Informationen über neu auftretende Probleme und Kenntnisse zu den Bedürfnissen der Menschen. Durch die Organisation und Moderation von Netzwerken ist die Stadtverwaltung an der Lösung lokaler Probleme beteiligt, ohne zusätzliche (das heißt nicht vorhandene) Mittel zu investieren.

Damit nährt die anwaltschaftliche Arbeit der Träger der Sozialen Arbeit die lokalen Debatten und informiert das politisch-administrative System über zukünftigen Handlungsbedarf. Die Träger sichern mit der Projektarbeit nicht nur die Vielfalt sozialarbeiterischer Angebote in der Stadt. Sie setzen sich auch für Menschen ein, die (noch) nicht in der Lage sind, selbst an den lokalen Diskursen teilzunehmen. Allerdings erzielen die Träger mit ihrer Arbeit kaum monetäre Gewinne und in der Stadt bestehen keine Möglichkeiten oder auch politischer Wille für eine auskömmliche Strukturfinanzierung ihrer Arbeit. In der Konsequenz sind Kettenfinanzierung, Wiederbeantragung, Finanzierungslücken zwischen einzelnen Projekten und nicht ausreichende Finanzierungsgrundlagen zurzeit Alltag in der Sozialen Arbeit in Halle (Saale). Die mit dieser Situation verbundene sukzes-

siv steigende Belastung durch Bürokratisierung und wachsenden Wettbewerb um Drittmittelförderung (und Überleben) ist alarmierend. Bereits heute wird ein Wegbrechen von Teilen der Trägerlandschaft in Halle (Saale) beobachtet – deren Vielfalt ist jedoch zentral für die thematische Weiterentwicklung der heimischen Wohlfahrt.

Die Umsetzung von ESF+-Projekten ist davon abhängig, wie lange die involvierten Fachkräfte diese prekäre Situation dauerhafter Befristung und der unbezahlten anwaltschaftlichen Arbeit in Netzwerken hinnehmen. „Tendenziell machen wir immer zu viel und sind alle überarbeitet. Wir arbeiten mehr als die 20 Stunden. [...] weil wir nur 1,5 Vollzeitstellen haben in dem Projekt. Und da ja auch die Geschäftsführung noch so einen gewissen Stundenanteil drinnen hat, weil die ja auch irgendwo her finanziert werden müssen“ (Interview lokaler Träger_2.1, Pos. 88).

In Halle (Saale) und als Teil der immer noch wirkenden postsozialistischen Transformationsgeschichte gehen lokale staatliche und nichtstaatliche Akteure kontinuierlich mit der gemeinsamen Situation von anhaltenden komplizierten Problemlagen und begrenzten (finanziellen) Ressourcen um. Während die sozialen Träger den anhaltenden Wettbewerb und die dauerhafte Befristung ihrer Arbeit hinnehmen müssen, schichtet die Stadtverwaltung interne Ressourcen um, um Personal für die Umsetzung eigener ESF+-Projekte bereitzustellen. Gleichzeitig trägt sie weiterhin die Erledigung ihrer gesetzlichen Pflichtaufgaben. Perspektivisch wird es jedoch zunehmend schwieriger, langfristig Mittel zuzuweisen aufgrund inflationsbedingter Gehaltserhöhungen, wachsender bürokratischer Komplexität, Haushaltssperren und der Unpopularität sozialer Themen.

Die Kapazität, auf soziale Heterogenisierung in Halle (Saale) zu reagieren und Teilhabe zu ermöglichen, beruht aktuell auf der Verfügbarkeit von ESF+-Mitteln und der langfristigen Zusammenarbeit in Netzwerken mit sozialen Trägern, die auf der Grundlage permanenter Befristung arbeiten. Die wachsende bürokratische Komplexität und die Kofinanzierung sind die drängendsten Probleme, da Träger kaum monetäre Gewinne erzielen und der kommunale Haushalt sich keine auskömmliche Strukturfinanzierung im sozialen Bereich leisten kann oder will. Die empirischen Ergebnisse verweisen auf eine Kluft zwischen dem Anspruch auf regionaler, nationaler und EU-Ebene, Politiken partizipativ zu gestalten, und der fatalen Situation auf der lokalen Ebene, wenn es um die Umsetzung dieser Politiken geht.

4.2 Vertikale Beschränkungen lokalen Handelns

Der ESF+ wird nach dem Prinzip der geteilten Mittelverwaltung umgesetzt. Das bedeutet, dass Nationalstaaten und Regionen (in Deutschland die Bundesländer) jeweils eigene

operationelle Programme (OP) im ESF+ haben, deren thematische Zielsetzung für jede Förderperiode regional auf die Vorgaben der EU abgestimmt werden. In der aktuellen Förderperiode 2021-2027 ist Sachsen-Anhalt in den „Cohesion Policy“-Kategorien der EU von der Kategorie „Weniger entwickelte Regionen“ in die Kategorie „Übergangsregionen“ gewechselt. Für Projekte muss nun ein Kofinanzierungsanteil von 40% statt bisher 10% aufgebracht werden. Aufgrund der aktuellen Haushaltslage des Bundeslandes ist noch nicht geklärt, wo die neu aufzubringenden Mittel gewonnen werden können bzw. welche Aktivitäten in Zukunft nicht mehr (mit)finanziert werden können.

Unter den Interviewten auf Bundeslandebene wird angezweifelt, ob sich das Bundesland die aus ihrer Sicht zusätzlichen ESF+-Projekte künftig noch leisten kann: „Dann ist es die Frage, will man diese Projekte [haben]? Will ich mir die leisten? Oder sage ich: Ja, okay, in Zeiten klammer Kassen ist das vielleicht ein nice to have, aber ich muss jetzt gerade den Fokus auf Pflichtaufgaben, auf das wirklich Nötige lenken“ (Interview Landesbehörde_3.8, Pos. 51).

Welche Bedeutung ESF+-Mittel auf der kommunalen Ebene in Halle (Saale) haben, war den Interviewten auf regionaler Ebene hingegen kaum bekannt. Darin deutet sich bereits an, dass die konkreten Kontexte lokaler Politikumsetzung für die Gestaltung von Förderpolitiken auf übergeordneten Ebenen kaum eine Rolle spielen. Für Halle (Saale) würde der Wegfall regionaler ESF+-Förderung das Ende eines großen Teils der freiwilligen sozialen Arbeit in der Stadt bedeuten. Damit ginge ein erheblicher Teil des ehrenamtlichen Engagements von Fachkräften der Sozialen Arbeit verloren, was die Fähigkeit der Stadt, auf dringende und neu erscheinende Probleme zu reagieren, erheblich einschränken würde.

Gleichzeitig bauen die Verhandlungen über die Kombination von Förderanteilen und die Ausgestaltung der Förderrichtlinien auf gegenseitigem Austausch und dem Transfer lokaler Inhalte in die Programmformulierung auf. Die Kooperationen finden jedoch unter ungleichen Bedingungen statt. Eine Einflussnahme auf die Förderrichtlinien des Landes durch lokale Akteure und die Kommune ist über formalisierte Wege (z. B. Konsultationen und Anhörungen, Projektberichte) und informelle Kanäle (z. B. persönliche Kontakte, Kampagnen und thematische Bündnisse) möglich. Nachdem Informationen von der Basis zu Bedarfen und notwendigen Änderungen eingeholt wurden, erfolgt die Entwicklung der zukünftigen Richtlinienentwürfe zwischen einzelnen ministeriellen Einheiten und unter Einflussnahme supralokaler Institutionen und Verbände. Die Entwürfe werden anschließend zwischen den ministeriellen Einheiten final abgestimmt und dem Landtag zur Abstimmung vorgelegt. Im Ergebnis sind Richtlinien oft „sehr ministerial angehaucht“ (Interview Projektmitarbeit_2.18, Pos. 114).

Das undurchsichtige Zirkulieren der Richtlinienentwürfe innerhalb der ministeriellen Logik ist für eine Intervention durch oder etwa für Feedbackschleifen mit lokalen Organisationen nicht offen. Auch Netzwerke – wie der Regionale Arbeitskreis – die im Rahmen des partizipativen Anspruchs der EU-Förderung entstanden sind und das Wissen über ESF+-Maßnahmen bündeln sollten, haben keinen expliziten Einfluss auf die Entwicklung der Richtlinien. Die Befragten berichten von einer Abschottung auf ministerieller Ebene und von Schwierigkeiten, auf lokale Anliegen und Bedürfnisse einzugehen: „So eine Richtlinie wird auf unwahrscheinlich vielen Ebenen ausdiskutiert und jeder darf mitmachen. Aber das Knowhow der Basis haben wir und wir wurden nur ganz am Anfang einbezogen“ (Interview Projektmitarbeit_2.18, Pos. 112).

Der lokale Beitrag wird entsprechend der institutionellen Logik des politisch-administrativen Systems verformt. Die Formulierung der Richtlinien liegt juristisch in der Hand der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachabteilungen der jeweiligen Ministerien und der Weisung durch die Politik. In dieser Arbeit müssen die in der Richtlinie abgedeckten Themen unter die wechselnden Zielstellungen und Narrative der EU gestellt werden: „Sowohl was die Strukturfondsregularien als auch die Erwartungen der [EU-]Kommission an die Indikatoren [angeht], da verändern sich auch von OP zu OP die Vorgaben, [...] und darauf muss man sich auch jedes Mal wieder neu einstellen und das entsprechend berücksichtigen, umsetzen und Vorkehrungen treffen“ (Interview Regionales Ministerium_3.12, Pos. 20).

Die Aushandlung der Richtlinien involviert eine Vielzahl von Verwaltungspersonal und Politikerinnen und Politikern verschiedener Ebenen. Die Entwicklung der Texte bewegt sich so jedoch nicht im Kontext des lokalen Tagesgeschäfts der zu lösenden sozialen Probleme und wird dominiert von den in der jeweiligen Institution gesetzten Regeln und Vorgaben. Andersherum haben die in Halle (Saale) interviewten lokalen Akteure aufgrund der prekären Arbeitsbedingungen und fehlenden Strukturfinanzierung kaum Ressourcen und Kapazitäten, um in die Gestaltung der Richtlinien durch Mobilisierung und Lobbyarbeit einzugreifen. Im Ergebnis besteht eine anhaltende Diskrepanz zwischen den Finanzierungsrichtlinien und dem, was auf lokaler Ebene für eine nachhaltige Problemlösung im Sinne der EU-Ziele erforderlich wäre.

In der Konsequenz schneidet Sachsen-Anhalt (einschließlich Halle (Saale)) beim Zugang zu Fördermitteln sowie bei der Nutzung verschiedener Möglichkeiten zur Förderung von Demokratie, sozialer Inklusion, Integration, Arbeitsmarktintegration und anderen unterdurchschnittlich ab. Die lokalen Implementationsstrukturen sind strukturell unterfinanziert und stehen unter einem wachsenden Problemdruck. Die Folge ist ein Nebeneinander verschiedener kleinteiliger

Interventionen auf Projektbasis, die weder miteinander verknüpft noch strategisch ausgerichtet werden können.

Diese Probleme in Halle (Saale) und Sachsen-Anhalt verschwinden in den Diskursen auf nationaler und europäischer Ebene, wo andere, mit mehr Mitteln ausgestattete und daher mächtigere Akteure die Gestaltung der Fonds effektiv beeinflussen. Uns wurde unter anderem berichtet, dass sich das Bundesland in den Ministerkonferenzen auf Bundesebene nur schwer gegen wirtschaftsstarke Bundesländer durchsetzen kann und es eine wachsende Abschottung der EU-Kommission gegenüber unerwünschter Einflussnahme gibt. Gleichzeitig wird die Verantwortung für die Situation in den Gesprächen gern an die anderen Akteure in der miteinander verwobenen Multi-Level-Governance weitergegeben. Wir haben insbesondere beobachtet, dass Interviewte aus der Verwaltung auf den Ebenen von Bundesland, Bund und EU sich der prekären Umsetzungs- und Arbeitsbedingungen vor Ort nicht bewusst sind. Sie sehen die Kofinanzierung und die Sicherstellung der Mittelverwendung in der Verantwortung der Bundesländer und Kommunen. Diese können, wie anhand des Beispiels Halle (Saale) gezeigt, jedoch kaum aus den bestehenden strukturellen Bedingungen ausbrechen. Dies deutet auf Grenzen und Schließungstendenzen in der kooperativen Politikentwicklung hin, die nicht aufnahmefähig für die Situation der eigentlichen Umsetzungsebene zu sein scheint (Kullmann/Kunhardt 2023: 1).

5 Diskussion: „Good practice under bad conditions?“ – Potenziale und Grenzen lokaler Handlungsfähigkeit in Halle (Saale)

Wie gelingt gute Arbeit unter schlechten Voraussetzungen? Wie gelingt es vor Ort, Themen von Heterogenisierung und Teilhabe, die außerhalb des gesetzlichen Pflichtenpektrums liegen, zu bearbeiten – vor dem Hintergrund der Mehrebenenabhängigkeit und einer schwierigen kommunalen Ausgangslage. Im Fallbeispiel der Stadt Halle (Saale) sind Netzwerke und die Anwaltschaft der Träger der Sozialen Arbeit zentrale Potenziale der Handlungsfähigkeit im Kontext der lokalen Entwicklung. Die Stadt operiert unter *bad conditions*, wo ihr Handeln begrenzt ist von der permanenten Abhängigkeit von externen Finanzierungsmöglichkeiten für sozialpolitische Interventionen, die aktuelle Praxis der Richtlinienentwicklung und dem Unvermögen der Multi-Level-Governance-Landschaft, die lokal prekären Bedingungen der Politikimplementierung als einen ihrer Verantwortungsbereiche anzunehmen.

Im Kontext der lokalen Entwicklung konnte die Stadt eine *good practice* aufzeigen: Es war möglich, auf die in den

frühen 1990er-Jahren geschaffenen migrationspolitischen Ansätze aufzubauen, um auf die seit 2015 veränderten Herausforderungen sozialer Heterogenisierung zu reagieren. Das lokal über längere Zeit generierte Wissen zum Thema Migration und die Aufrechterhaltung thematischer Netzwerke ermöglichte den zügigen themenzentrierten Umbau der lokalen Governance und die Arbeit an lokalen Problemen ohne zusätzliche Finanzmittel. Jedoch bleibt die Stadt auch nach den erfolgreich bewältigten Transformationsjahren der 1990er-Jahre gebunden an externe Finanzierungsmöglichkeiten. Langfristig deutet sich keine Erholung und Stabilisierung des lokalen Haushalts an – aufgrund steigender inflationsbedingter Ausgaben, wachsender Komplexität lokaler Entwicklungs Herausforderungen und immer neuen Anforderungen, die höhere Ebenen an Kommunen stellen.

Im sozialpolitischen Bereich besteht lokal ein – an die externe Projektfinanzierung gebundenes – anhaltendes „Stop-and-Go“ lokaler Interventionen, das auf der Mitarbeit lokaler nichtstaatlicher Akteure aufbaut. Halle (Saale) ist als Stadt deshalb handlungsfähig, weil über die Jahrzehnte ein ausgeprägtes Bewusstsein für und langfristige Kooperation im Themenbereich sozialer Heterogenisierung und Teilhabe entwickelt wurde. Durch die frühzeitige Erarbeitung eigener Politikansätze und die Instandhaltung thematischer Netzwerke kann das lokale politisch-administrative System die intellektuelle Arbeit lokaler Trägerorganisationen aufnehmen. Deren professionelle, aber unbezahlte Lobbyarbeit, ihr gegenseitiges Lernen in Netzwerken und ihre Bereitschaft, sich in zeitlich begrenzten Projekten zu engagieren, schaffen die lokale Handlungsfähigkeit und erhalten sie bis heute. Dies spricht für das Governance-Verständnis nach Haus (2025: 17), der die „wechselseitige Abhängigkeit verschiedenartiger Akteure, in der Entwicklung [...] kollektiver Strategien für den Umgang mit Problemen“ betont. Gleichzeitig ist die anwaltschaftliche Arbeit lokaler Akteure für die Herstellung gesellschaftlicher Teilhabe unabdingbar. Sie setzen sich für Menschen ein, die ihre Bedarfe (noch) nicht selbst einbringen können, machen auf Themen aufmerksam und versuchen, die Entwicklung eines friedvollen Zusammenlebens zu fördern. Um das Argument von Auslander (2022: 952) zu erweitern, der (lokale) Staat ist, ohne die Einbeziehung seiner nichtstaatlichen Träger nicht nur nicht in der Lage, Politiken umzusetzen („delivery specialists“), er kann ohne sie auch nicht die relevanten Themen und Ansatzpunkte identifizieren. Jedoch kommt es durch die Anforderungen der Programmkulissen – wie am Beispiel des Regionalen Arbeitskreises zu sehen – zu immer mehr Austauschformaten, die zu einer Parallelität neuer und alter Netzwerkprozesse führen, deren Arbeit kaum strategisch verknüpft werden kann, die unbezahlt sind und (zeitliche und personelle) Ressourcen der beteiligten Akteure zusätzlich verbrauchen.

In Halle (Saale) – wie in vielen anderen Kommunen auch – ist die Strukturfinanzierung für die Arbeit Sozialer Träger ein drängendes Problem. Die untersuchten Sozialen Träger arbeiten hauptsächlich in Form von wiederkehrender Projektbeantragung, was zu prekären Arbeitsbedingungen wie dauerhafter Befristung, Wettbewerbsdruck um Projektmittel und fehlender privater wie beruflicher Sicherheit führt. Als Begründung wird die seit der postsozialistischen Transformationsphase anhaltende sehr schwierige Haushaltslage angeführt. Diese ist zwar eine Tatsache, kompensiert aber nicht das aktuelle Unvermögen der Multi-Level-Governance, für die Strukturen hinter der Politikumsetzung Sorge zu tragen bzw. die Umsetzungsbedingungen auch als ihre Aufgabe zu begreifen. In Halle (Saale) ist durch die aktuellen Bedingungen in der europäischen Mehrebenen-Governance eine Situation des drohenden Burnouts für soziale Träger entstanden. Diese haben trotz des partizipativen Anspruchs der Programmförderung keine Möglichkeit, ihre Arbeitsbedingungen aus Kettenfinanzierung, unbezahlter Antrags-, Netzwerk- und Lobbyarbeit für neue und alte Gruppen in der Stadt zu artikulieren. In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung werden diese Bedingungen im Kontext der Abwägung von Verwaltungshandeln zwar gesehen, scheinen aber in ihrer Dringlichkeit nicht hervorstechen. Hier kann weitere Forschung zur Wirkung lokaler und supralokaler Kontextfaktoren auf das Zusammenspiel in der Umsetzung von Politiken helfen, um zu verstehen, inwiefern die Dramatik der Situation an anderen Orten ähnlich ist. Durch diese Forschungslücke geraten Kommunen jedoch indirekt in die Verantwortung, sich mit schlechten Rahmenbedingungen und einer relativen Ohnmacht abzufinden.

Die Entwicklung der Multi-Level-Governance bildet mit ihren wachsenden Interdependenzen zwischen den politischen Ebenen den zentralen Rahmen für die lokale Arbeit im Umgang mit Heterogenität und Teilhabe in der Stadt („multilevelness“; Scholten/Penninx 2016: 92). In Halle (Saale) ermöglicht die Verfügbarkeit von Projektmitteln erst sozialpolitische Interventionen außerhalb des Pflichtspektrums. Gleichzeitig begrenzt die Abhängigkeit die lokale Handlungsfähigkeit, wenn die – sich in Teilen widersprechenden regionalen, nationalen und europäischen Gesetzgebungen – Politiken lokal umgesetzt werden müssen. Auf der anderen Seite ist das inhaltliche Spektrum möglicher Interventionen an die Narrative der EU und deren Reproduktion auf nationaler und regionaler Ebene beschränkt, da der ESF+ die maßgebliche Finanzierungsquelle im Bereich sozialer Heterogenisierung und Teilhabe ist.

Der vorliegende Beitrag zeigt, dass die Stadt und die involvierten nichtstaatlichen Akteure in einer Zwickmühle anhaltender Belastung, Konkurrenz um Fördermittel und fehlenden Einfluss auf die Politikentwicklung in der Multi-

Level-Governance stecken. Vor allem Ressourcen (in Form von Zeit und Geld), um im Wettbewerb um die Aufmerksamkeit politischer Entscheidungsträgerinnen und -träger konkurrieren zu können, fehlen den Akteuren der Fallstadt. Ein fataler Kreislauf entsteht: Die Beschaffung von mehr Ressourcen ist nur möglich, wenn man Ressourcen in die Navigation durch die politischen Ebenen des Nationalstaats und der EU investiert. Infolgedessen rückt das Erreichen gemeinsamer (europäischer) sozialpolitischer Ziele in weite Ferne und lokal ist maximal eine Stabilisierung der aktuellen Situation möglich (vgl. Kunhardt 2025).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in Halle (Saale) als Großstadt der zweiten Ordnung und mit postsozialistischer Transformationserfahrung die pfadabhängigen historischen und räumlichen Kontextbedingungen dazu führen, dass kurzfristige Maßnahmen in Abhängigkeit zur Programmförderkulisse und die Auslagerung an nichtstaatliche Akteure nicht vermieden werden können. Die Stadt kann nicht aus den Kontextbedingungen ihrer eigenen Entwicklung ausbrechen. Die Programme übergeordneter Ebenen stützen sich auf die lokale Ebene für die Lösung von Problemen und die Herstellung positiven gesellschaftlichen Wandels. Jedoch wird kommunalen Akteuren bei der Formulierung von Politiken oder den lokalen Arbeitsbedingungen keine gleichberechtigte Priorität eingeräumt.

6 Fazit

Die Idee eines „local turn“ mit eigenen, progressiven und autonomen Lösungsstrategien für Probleme von sozialer Heterogenisierung und Teilhabe muss um Perspektiven lokaler kontextabhängiger Entwicklung und Prekarität ergänzt werden. In Halle (Saale) hat sich in den letzten Jahrzehnten ein System entwickelt, das maßgeblich auf den innerhalb der Multi-Level-Governance bereitgestellten politischen Förderprogrammen und dem intellektuellen Potenzial von nichtstaatlichen Akteuren überlebt. Verhaftet im Erbe der postsozialistischen Transformationsjahre kann die Stadt aus der anhaltenden Situation komplexer Problemlagen und dauerhaft fehlender finanzieller Mittel nicht entkommen. Die staatlichen und nichtstaatlichen Akteure der Stadt versuchen ihr Bestes, ohne eine Möglichkeit aus der Situation des Hinterherhinkens, Nicht-attraktiv-genug-Seins und der kommunalen Armut auszubrechen. Die Strukturen des Mehrebenensystems sind hingegen bislang nicht in der Lage, ein gemeinsames Problembewusstsein oder Verantwortung für Städte in dieser und anderer Situation zu entwickeln. Für eine bessere Zusammenarbeit in der Multi-Level-Governance braucht es mehr Wertschätzung für die zentrale Bedeutung der lokalen Ebene in der Politikumsetzung und eine Sensibilität für die Situation

fehlender Handlungsfähigkeit. Außerdem ist eine Anerkennung für die inhaltliche Zuarbeit nichtstaatlicher Träger dringend notwendig, indem lokale Arbeitsbedingungen als Teil der Problemlösung verstanden werden.

Competing Interests The author declares no competing interests.

Acknowledgements I would like to thank my colleagues from the „Forschungskollektiv Peripherie und Zentrum“, Erfurt, for their advice and guidance.

Funding The paper is based on works of the research project AIM – „Analysis of Institutional Action in Governing the Mobility of People in Europe“ funded by the German Federal Ministry of Education and Research, 01UG2118.

Literatur

- Auslander, E. (2022): Multi-level Governance in Refugee Housing and Integration Policy: a Model of Best Practice in Leverkusen. In: *Journal of International Migration and Integration* 23, 3, 949–970. <https://doi.org/10.1007/s12134-021-00876-4>
- Barberis, E.; Großmann, K.; Kullmann, K.; Nielsen, R. S.; Winther, A. H. (2019): Governance Arrangements Targeting Diversity in Europe: How New Public Management Impacts Working with Social Cohesion. In: *Urban Geography* 40, 7, 964–983. <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1511190>
- Bazurli, R.; Kaufmann, D. (2023): Insurgent asylum policies in European cities: A multi-level governance perspective. In: *Urban Affairs Review* 59, 4, 1129–1159. <https://doi.org/10.1177/10780874221091594>
- Bernt, M.; Haus, M.; Robischon, T. (Hrsg.) (2010): *Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess*. Darmstadt.
- Bogumil, J.; Hafner, J. (2020): *Kommunen in der Migrations- und Integrationspolitik. Herausforderungen, Verwaltungsvollzug und Handlungsempfehlungen*. In: Egner, B.; Sack, D. (Hrsg.): *Neue Koalitionen – alte Probleme: Lokale Entscheidungsprozesse im Wandel*. Wiesbaden, 127–152. https://doi.org/10.1007/978-3-658-28452-7_7
- Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2023): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*. Bonn.
- 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*. Baden-Baden.
- Bucken-Knapp, G.; Hinnfors, J.; Spehar, A.; Zelano, K. (2018): The Multi-Level Governance of Intra EU Movement. In: Scholten, P.; van Ostaïjen, M. (Hrsg.): *Between Mobility and Migration: The Multi-Level Governance of*

- Intra-European Movement. Cham, 125–140. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77991-1_7
- Budnik, M.; Großmann, K.; Haase, A.; Haid, C.; Hedke, C.; Kullmann, K.; Wolff, M. (2017): *Divercities: Living with Urban Diversity – The Case of Leipzig, Germany*. Utrecht.
- El-Kayed, N.; Bernt, M.; Hamann, U.; Pilz, M. (2020): *Peripheral estates as arrival spaces? Conceptualising research on arrival functions of new immigrant destinations*. In: *Urban Planning* 5, 3, 103–114. <https://doi.org/10.17645/up.v5i3.2932>
- Etzold, B. (2017): *Capitalising on Asylum – The Reconfiguration of Refugees’ Access to Local Fields of Labour in Germany*. In: *Refugee Review* 3, 82–102.
- Franke, T.; Pätzold, R.; Reimann, B. (2020): „Gute Governance“ für gesellschaftliche Integration. Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe in Klein- und Mittelstädten. Berlin.
- Gsodam, C. (2020): *Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz – Einführung*. In: Bußjäger, P.; Gsodam, C. (Hrsg.): *Migration und Europäische Union: Multi-Level-Governance als Lösungsansatz*. Wien, 3–52. = Schriftenreihe des Instituts für Föderalismus 133.
- Guiraudon, V. (2000): *European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping*. In: *Journal of Common Market Studies* 38, 2, 251–271. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219>
- Haunstein, S.; Hoyer, T. (2022): *Strukturwandel braucht Bildung: Bestandsaufnahme und Herausforderungen der Bildungslandschaft im Mitteldeutschen Revier*. Leipzig.
- Haus, M. (2025): *Politische Steuerung in der Kommune: Handlungsspielräume vor Ort*. In: Gesemann, F.; Filsinger, D.; Münch, S. (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden, 1–18. https://doi.org/10.1007/978-3-658-43195-2_4-1
- Hillmann, F. (2020): *Migration und Stadtentwicklung – Lost in Governance*. In: Breckner, I.; Göschel, A.; Matthiesen, U. (Hrsg.): *Stadtsoziologie und Stadtentwicklung*. Baden-Baden, 171–182. <https://doi.org/10.5771/9783845276779-171>
- Kazepov, Y.; Barberis, E.; Cucca, R.; Mocca, E. (2022): *Introduction to urban social policies: International perspectives on multilevel governance and local welfare*. In: Kazepov, Y.; Barberis, E.; Cucca, R.; Mocca, E. (Hrsg.): *Handbook on Urban Social Policies*. Cheltenham, 2–22.
- Kersting, N. (2020): *Politische Repräsentation, und Integration. Zur Akzeptanz von Migrationsbeiräten*. In: Egner, B.; Sack, D. (Hrsg.): *Neue Koalitionen – alte Probleme: Lokale Entscheidungsprozesse im Wandel*. Wiesbaden, 181–198. https://doi.org/10.1007/978-3-658-28452-7_9
- Kohlbacher, F. (2006): *The Use of Qualitative Content Analysis in Case Study Research*. In: *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* 7, 1, 1–30. <https://doi.org/10.17169/fqs-7.1.75>
- Kühn, B.; Schammann, H.; Bendel, P. (2024): *Integration als Pflichtaufgabe: Holzweg oder Königsweg zu krisenfesten kommunalen Strukturen?* Hildesheim.
- Kullmann, K.; Kunhardt, J. (2023): *Adjusting EU Policies to Local Contexts. Challenges and Opportunities for Action*. White Paper. Erfurt.
- Kunhardt, J. (2025): *Social inclusion vs social peace. Institutional logics in local policies concerning vulnerable intra-EU migrants*. In: *Urban Research and Practice*. <https://doi.org/10.1080/17535069.2025.2596292>
- Kunhardt, J.; Kullmann, K. (2024): *Kollegialität statt Stückwerk. Empfehlungen zur Stärkung der sozialen Arbeit vor Ort. Das Beispiel Halle (Saale)*. Praxispublikation des Forschungskollektivs Peripherie und Zentrum der Fachhochschule Erfurt. Erfurt.
- Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt (2023): *Jahresbericht 2023. Teil 3 Kommunalbericht*. Dessau-Roßlau.
- Magazzini, T.; Chiozza, E.; Rossi, M. (2019): *Conformism or inadequacy of Roma inclusion policies? Missed opportunities at the European and local levels*. In: Magazzini, T.; Piemontese, S. (Hrsg.): *Constructing Roma Migrants: European Narratives and Local Governance*. Cham, 51–67. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11373-5_4
- Möltgen-Sicking, K. (2024): *Local Governance im Politikfeld Integration unter besonderer Berücksichtigung der Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen*. In: Möltgen-Sicking, K.; Winter, T. (Hrsg.): *Governance: Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder*. Wiesbaden, 173–200. https://doi.org/10.1007/978-3-658-45718-1_9
- Nuissl, H.; Domann, V.; Engel, S. (2019): *Integration als kommunalpolitische Aufgabe: Die Erschließung eines sich neu formierenden lokalen Politikfeldes*. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 77, 4, 319–331. <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0016>
- Petzold, W. (2022): *The 2021 reform of EU cohesion policy in context of the negotiations on the Multiannual Financial Framework*. In: Münch, S.; Heinelt, H. (Hrsg.): *EU Policymaking at a Crossroads: Negotiating the 2021-2027 Budget*. Cheltenham, 122–143. <https://doi.org/10.4337/9781788977654>
- Pilz, M. (2025): *Aspekte der Finanzierung der kommunalen Integrationsaufgaben*. In: *StadtumMig-Projektteam* (Hrsg.): *Vom Stadtumbauschwerpunkt zum Einwanderungsquartier. Herausforderungen und Perspektiven für ostdeutsche Großwohnsiedlungen. Teil II*. Potsdam, 24–34. <https://doi.org/10.18452/30875>
- Pilz, M.; Haupt, W.; Rößler, S.; Renz, L. S. (2025): *Quer-*

- schnittsaufgaben in der Stadtverwaltung: Herausforderungen und Potenziale. Befunde zu Integrations- und Klimaaufgaben aus einem Dialog zwischen Praxis und Wissenschaft. *Erkner.* = *IRS-Dialog* 2/2025.
- Schammann, H. (2020): Kommunale Migrationspolitik: ‚Control Gaps‘ als Innovationsmotoren? In: Pioch, R.; Toens, K. (Hrsg.): *Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik: Politikwissenschaft, politische Praxis und Soziale Arbeit im Dialog*. Wiesbaden, 315–322. https://doi.org/10.1007/978-3-658-30097-5_19
- Schönig, W. (2020): Migrant*innen im städtischen Sozialraum. Grenzen der kommunalen Handlungsfähigkeit. In: Pioch, R.; Toens, K. (Hrsg.): *Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik: Politikwissenschaft, politische Praxis und soziale Arbeit im Dialog*. Wiesbaden, 293–313. https://doi.org/10.1007/978-3-658-30097-5_18
- Scholten, P. (2018): Beyond Migrant Integration Policies: Rethinking the Urban Governance of Migration-Related Diversity. In: *Croatian and Comparative Administration* 18, 1, 7–30.
- Scholten, P.; Penninx, R. (2016): The Multilevel Governance of Migration and Integration. In: Garcés-Masareñas, B.; Penninx, R. (Hrsg.): *Integration Processes and Policies in Europe*. Cham, 91–108. https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_6
- Spehar, A.; Hinnfors, J.; Bucken-Knapp, G. (2017): Passing the Buck. The case of failing multilevel governance and vulnerable EU migrants in Sweden In: *Nordic Journal of Migration Research* 7, 2, 114–123. <https://doi.org/10.1515/njmr-2017-0010>
- Tervonen, M.; Enache, A. (2017): Coping with Everyday Bordering: Roma Migrants and Gatekeepers in Helsinki. In: *Ethnic and Racial Studies* 40, 7, 1114–1131. <https://doi.org/10.1080/01419870.2017.1267378>
- van Ostaijen, M. (2017): Between migration and mobility discourses: The performative potential within ‘intra-European movement’. In: *Critical Policy Studies* 11, 2, 166–190. <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1102751>
- van Ostaijen, M. (2020): Legitimizing intra-European movement discourses: understanding mobility and migration. In: *Comparative European Politics* 18, 1, 1–20. <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00152-x>
- Walter, A. (2023): Die Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für die Integration in Kommunen. In: Bätge, F.; Effing, K.; Möltgen-Sicking, K.; Winter, T. (Hrsg.): *Integration in Kommunen: Bedeutung, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven aus Theorie und Praxis*. Wiesbaden, 259–281. https://doi.org/10.1007/978-3-658-40965-4_14
- Wiesner, C. (2017): Multi-Level-Governance und lokale Demokratie: Politikinnovationen im Vergleich. Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-18977-8>
- Wink, R.; Fischer, H.; Marmai, N.; Winter, J. (2026): Reinforcing path dependencies: The struggle to attract and integrate foreign workers in regions undergoing structural change. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 84, 1, 1–4. <https://doi.org/10.14512/rur.3405>
- Zapata-Barrero, R.; Caponio, T.; Scholten, P. (2017): Theorizing the ‘Local Turn’ in a Multi-level Governance Framework of Analysis: A Case Study in Immigrant Policies. In: *International Review of Administrative Sciences* 83, 2, 241–246. <https://doi.org/10.1177/0020852316688426>