Jörg Bogumil/Jonas Hafner

Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Bochum, den 18.11.2017

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ... 3

2 Die Kompetenzen der Länder im Bereich der Integrationspolitik ... 4

3 Integrationspolitische Akteure in den Ländern ... 8

3.1 Ministerien und Mittelinstanzen ... 8

3.2 Integrationsbeauftragte und Integrationsbeiräte ... 17

3.2.1 Integrations- und Ausländerbeauftragte ... 17

3.2.2 Beiräte und Migrantenvertretungen ... 22

3.2.3 Kommunale Integrationsbeauftragte und Beiräte ... 24

3.3 Förderprogramme der Länder ... 27

3.3.1 Förderung integrationspolitischer Akteure in den Kommunen ... 27

3.3.2 Fachbezogene Förderprogramme ... 29

3.4 Integrationsministerkonferenz ... 32

4 Zusammenfassung und Handlungsvorschläge ... 33

Literaturverzeichnis ... 36

Abkürzungsverzeichnis ... 39

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis ... 40

1 Einleitung

Auftrag der Expertise

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) will sich im Rahmen seines Jahresgutachtens 2018 mit der Frage der rechtlichen Steuerung von Migrations- und Integrationsprozessen beschäftigen. Im integrationspolitischen Teil geht es dabei vor allem um die Regelungsmöglichkeiten der Länder. In diesem Zusammenhang wurden die Autoren dieser Studie damit beauftragt eine Expertise zum Themenbereich „integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern" vorzulegen. Da es angesichts des engen Zeit- und Ressourcenrahmens nicht möglich war, hier alle 16 Bundesländer systematisch in den Blick zu nehmen, sollten sich die Auftraggeber vorrangig mit den vier Ländern mit Integrationsgesetzen beschäftigten.

Untersuchungsziele

Die Expertise soll dabei zum einen die integrationspolitischen Akteure und Institutionen in den Bundesländern und ihre Kompetenzen und Ressourcenausstattung darstellen. Zum anderen soll der Grad ihrer Einbindung in die Integrationspolitik der Länder eingeschätzt werden. Zum dritten werden die Gutachter gebeten, eigene Überlegungen zur Effektivität der existierenden Strukturen anzustellen und ggf. Vorschläge für eine sinnvolle institutionelle Ausgestaltung der Landesintegrationspolitik zu entwickeln.

Methodische Vorgehensweise

Die Autoren haben in dem knappen Zeitrahmen der Erstellung der Expertise umfangreiche Dokumenten- und Literaturanalysen durchgeführt, ergänzt durch vereinzelte Experteninterviews, vor allem in NRW und Baden-Württemberg. Zurückgegriffen werden konnte zudem auf die Recherchen im Rahmen eines Projektes der Stiftung Mercator, welches vor allem die kommunale Ebene adressiert hatte (vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan 2017).

Aufbau des Gutachtens

Im Folgenden wird zunächst dargestellt, über welche Kompetenzen die Länder im Bereich der Integrationspolitik verfügen und was die Integrationspolitik der Länder ausmacht. Anschließend werden die wichtigsten integrationspolitischen Akteure und Erkenntnisse vorgestellt und dort, wo vorhanden, Hinweise zu ihrer Wirkungsweise skizziert. Auf dieser Grundlage werden Vorschläge zur Optimierung der institutionellen Ausgestaltung der Integrationspolitik der Länder entworfen.

2 Die Kompetenzen der Länder im Bereich der Integrationspolitik

Möglichkeiten der Integrationspolitik

Integration beinhaltet eine möglichst chancenreiche Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens (SVR 2010: 21). Insofern muss Integrationspolitik darauf abzielen

> „es Menschen mit Migrationshintergrund zu ermöglichen, chancengleich und gleichberechtigt am sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen" (Gestmann/Hilz 2017: 220).

Integrationspolitik kann dabei vor allem Rahmenbedingungen für Integration verbessern, Fördermaßnahmen anbieten und Anreize und Pflichten setzen. Sie kann allerdings Integration nicht erzwingen oder garantieren (SVR-Forschungsbereich 2017: 7). Ihr Gelingen hängt vom alltäglichen Handeln Vieler ab. Integration lässt sich also immer nur begrenzt staatlich steuern, denn sie erfordert Anpassungsleistungen von Zuwanderern und von der Aufnahmegesellschaft.

Komplexe Querschnittsaufgabe

Schon der Verweis auf das soziale, politische, kulturelle und wirtschaftliche Leben macht deutlich, dass es sich bei Integrationspolitik um eine typische Querschnittsaufgabe handelt, die die verschiedensten Politikfelder berührt und auf verschiedene Rechtsgebiete zurückgreift (vgl. zum werdende Integrationsverwaltungsrecht Burgi 2016) und zudem durch eine Vielzahl von Akteuren auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen bearbeitet wird.

Schnittstellenprobleme

Integrationspolitik und damit verbunden Integrationsverwaltung ist dabei nicht unabhängig von den Aufgaben der Migrationspolitik[1] und -verwaltung (BAMF und Ausländerbehörden) und der Sozialpolitik und -verwaltung (Jobcenter und Sozialämter). Durch unterschiedliche Kompetenzzuordnungen im Bundesstaat (Bund ist zuständig für Staatsangehörigkeits-, Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, Flüchtlings- und Vertriebenenangelegenheiten, Fürsorge und Sozialversicherung; Länder für Bildung, Wohnen, Kultur, Sicherheit und Ordnung) und durch das Prinzip des Verwaltungsföderalismus (Länder und Kommunen führen in der Regel Gesetzeskompetenzen des Bundes aus) ergeben sich zwangsläufig *Schnittstellenprobleme*. Zu unterscheiden ist grob zwischen dem Verwaltungsvollzugssystem Asyl[2] und der Aufgabe der Integration von Migranten und Flüchtlingen.

---

1 Mit Migrationspolitik werden vor allem die Regelungen zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung bezeichnet.

2 Das Verwaltungsvollzugssystem Asyl ist überaus komplex, da unterschiedliche Schutzarten für Asylsuchende existieren und zudem auch der Bund durch die Tätigkeiten im BAMF über eine eigene Verwaltungsvollzugsbehörde für die Bearbeitung von Asylanträgen verfügt und neben den Ländern (Erstaufnahme von Flüchtlingen) und Kommunen (Aufenthaltsrecht, Sozialleistungen) agiert. Die „Erstaufnahme" von Flüchtlinge durch die Länder, also die Erstverteilung, die Erstregistrierung der Asylsuchenden, die Durchführung ärztlicher Untersuchungen, die Unterbringung sowie die Vorstellung der Asylsuchenden

Schwerpunkt der Integration liegt auf kommunaler Ebene

Der Schwerpunkt der *integrationsbezogenen Verwaltungsaufgaben* liegt ohne Zweifel bei den Ländern (Schule, Sicherheit) und vor allem bei den Kommunen (Ausländerbehörden, Kindertagesbetreuung, Schulträgerschaft, Sozialhilfe bzw. Grundsicherung, z.T. zusammen mit BA, städtebauliche Planung, Wohnen, Kulturarbeit, Träger der VHS). Allerdings ist auch der Bund, vor allem über das BAMF, bei den Integrationskursen, die BA bei der Arbeitsvermittlung und die Jobcenter bei der Grundsicherung beteiligt. Nicht ohne Grund wird sich in diesem Zusammenhang oft der Maxime „Integration findet vor Ort statt" bedient, um die besondere Bedeutung der Kommunen im Integrationsprozess zu verdeutlichen.

Integrationspolitik wird in den Ländern aufgewertet

Aber auch auf Ebene der Länder ist in den vergangenen Jahren eine deutliche Aufwertung des Themenfeldes zu erkennen, die sich nicht nur in einem verstärkten Mitteileinsatz, sondern gleichermaßen hinsichtlich der beteiligten Akteure und Institutionen niederschlägt. So befasst sich mittlerweile in jedem Bundesland ein Ministerium federführend mit dem Bereich Integration und fast flächendeckend haben die Länder das Amt eines Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragten geschaffen. Ein Großteil verfügt zusätzlich über sog. Landesbeiräte, die die Regierungen in integrationspolitischen Fragen beraten. Zudem haben vier Bundesländer eigene Landesintegrationsgesetze erlassen (Berlin 2010, NRW 2012, Baden-Württemberg 2015, Bayern 2016). Während die ersten drei vor allem regeln, unter welchen Rahmenbedingungen Integrationspolitik stattfindet und wie integrationspolitische Institutionen ausgestaltet werden sollen, beziehen sich die Regelungen in Bayern, schon von den Debatten um die Fluchtzuwanderung geprägt, stärker auf die individuelle Integration von Zugewanderten (SVR-Forschungsbereich 2017: 4).

Insgesamt gesehen sind die zunehmenden Maßnahmen im Bereich der Integrationspolitik eine Reaktion auf das veränderte Staatsangehörigkeitsrecht im Jahr 1999, das Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 2005 und die damit verbundene veränderte Diskussionslage um Deutschland als Einwanderungsland. Sie haben sich durch die erheblich gestiegene humanitäre Zuwanderung seit dem Jahr 2015 allerdings verstärkt.

Betrachtet man nun die Kompetenzen die Länder[3] im Bereich der Integrationspolitik, so lassen sich folgende Betätigungsfelder unterscheiden (vgl. z.T. Münch 2016):

Eigene Kompetenzen der Länder

1. Die Länder verfügen in gewissen Politikfeldern über eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Hier sind vor allem die Kulturhoheit, das Religionsverfassungsrecht (z.B. Staatsver-

bei der zuständigen Außenstelle des BAMF zur persönlichen Stellung des Asylantrages, wird hier nicht weiter betrachtet (vgl. Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016b).

[3] Zu den Kompetenzen des Bundes und der Kommunen vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 15.

träge mit Glaubensgemeinschaften) und die Engagementpolitik zu nennen. Andererseits können sie über Landesrecht integrationspolitische Grundsätze formulieren sowie Maßnahmen implementieren, wie es die oben genannten Länder in Form von Integrationsgesetzen getan haben. Ebenfalls legen sie die Rahmenbedingungen für die kommunale Selbstverwaltung fest, indem sie z.B. Kostenerstattungen für die Unterbringung von Asylbewerbern und Geduldeten festlegen (diese variieren je nach Bundesland) oder über die Gemeinde- und Kreisordnungen (Kommunalrecht) kommunale Strukturen vorgeben oder eröffnen. Dazu zählen u.a. Integrationsräte und Integrationsbeauftragte, die sich mit den Belangen ausländischer Bürger befassen und in einigen Bundesländern (teilw. ab einem bestimmten Ausländeranteil) eingerichtet werden müssen oder können. Außerdem setzen die Bundesländer eigene Maßnahmen auf, z.B. zur Förderungen Kommunaler Integrationszentren (NRW) oder Integrationsbeauftragter/-manager (Baden-Württemberg), um Integration vor Ort zu unterstützen. Zudem gibt es zahlreiche Fördermaßnahmen zur Integration von Migranten, die über die einzelnen Fachministerien verteilt sind. Schließlich sind die Länder an Maßnahmen im Bereich der Forschung, Monitoring und systematische Evaluation in diesem Bereich beteiligt.

2. Über den Bundesrat wirken die Länder zudem an den integrationsrelevanten Gesetzgebungsverfahren des Bundes mit. Dies betrifft vor allem die Bereiche der Arbeitsmarktpolitik, der Sozialversicherungen und das Aufenthalts- und Asylrecht. Wie hoch ihr Einfluss dabei ist hängt jedoch davon ab, ob es sich um eine Zustimmungs- oder Einspruchsgesetzgebung handelt und ob die Länder sich in ihrem Willen weitgehend einig sind.

Einfluss auf Bundesrecht

3. Die Länder setzen einen Großteil der Bundesgesetze – zusammen mit ihren Kommunen – verwaltungsseitig um und können häufig die Ausgestaltung des konkreten Verwaltungsverfahrens und die beteiligten Behörden (mit)bestimmen. Hierdurch stehen ihnen gewisse Handlungsspielräume offen, wodurch sich gerade in der Integrationspolitik, z.B. bei Einbürgerungen sowie der Gewährung von Aufenthaltstiteln zeigt, „dass Vollzug weit mehr ist als regelgebundenes Handeln – nämlich auch politische Gestaltungsaufgabe“ (Münch 2016: 369). So gelten zwar im Bereich des Staatsbürgerrechtes im ganzen Bundesgebiet die gleichen rechtlichen Voraussetzungen, dennoch gibt es aufgrund unterschiedlicher Verwaltungs-

Implementationsspielräume

praxis sehr unterschiedliche Einbürgerungsraten (vgl. Halisch/Wüst 2013; Thränhardt 2017). Sie liegt z.B. in Hamburg im Jahr 2015 mit 3,5% bezogen auf die dort seit mindestens acht Jahren lebenden Ausländer doppelt so hoch wie in Bayern mit 1,6%.

Abstimmung zwischen den Ländern in der IntMK

4. Die Abstimmung der Länder findet neben der Teilnahme an Integrationsgipfeln des Bundes und dem Nationalen Integrationsplan vor allem durch die Etablierung der Integrationsministerkonferenz statt. Die IntMK ist die jüngste, im Jahre 2007 geschaffene Fachministerkonferenz, in der alle Bundesländer kontinuierlich zusammenarbeiten. Sie versteht sich auch als gesellschaftspolitisches Pendant zur eher sicherheitspolitisch agierenden IMK. Die Wahrnehmung der Integrationspolitik als länderübergreifend wichtige Frage kommt auch in der Tatsache zum Ausdruck, dass es seit Juli 2015 den Bundesratsausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik gibt.

3 Integrationspolitische Akteure in den Ländern

3.1 Ministerien und Mittelinstanzen

Aufwertung des Themenbereiches Integration

Ähnlich wie auf Bundes- und Kommunalebene ist in den vergangenen Jahren auch innerhalb der Ministerialverwaltungen der deutschen Bundesländer ein deutlicher Aufwertungsprozess des Themenbereichs Integration zu beobachten, welcher auch mit einem Ressourcenzuwachs verbunden ist (Reichersdorfer 2017, Blätte 2010). Erste Nennungen des Politikfeldes Integration in der Ministerialorganisation auf Länderebene lassen sich in Bremen, Ressort „Kultur und Ausländerintegration" (1991-1995), und in Nordrhein-Westfalen, „Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration" (2005-2010), finden (Gesemann/Roth 2015: 57).

Nach Schamburek unterscheidet sich organisatorische Ansiedlung im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik in den Landesministerialverwaltungen zwischen dem Ende der 1990er-Jahre bis zum Jahr 2014 hinweg stark (vgl. Schamburek 2016). Über die Jahre hinweg sind immer wieder weitreichende Veränderungen hinsichtlich der Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben in der Aufbaustruktur von Ministerialverwaltungen zu beobachten gewesen, ohne dass sich einheitliche Muster der Aufgabenanreicherung ergeben haben. Unzweifelhaft hat das Politikfeld in den letzten Jahren für die Politikgestaltung der Bundesrepublik Deutschland aber zunehmend an Bedeutung gewonnen.[4]

Häufige Ansiedlung von Integration im Bereich Soziales

Betrachtet man nun die aktuelle Ansiedlung von Integrationspolitik in den Bundesländern (Stand Oktober 2017) so verzichten mittlerweile nur noch fünf Bundesländer (Brandenburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Thüringen) auf die explizite Anführung des Begriffes Integration im Namen eines ihrer Ministerien (vgl. Tabelle 1). Auffällig ist, dass zwölf Bundesländer Integrationspolitik im Sozialministerium ansiedeln, nur in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen lässt sich eine abweichende Zuordnung feststellen. Während die ersten beiden Bundesländer Integration mit familienpolitischen Themen (sowie Gleichstellung und Verbraucherschutz) verbinden, welche in Sozialministerien anderer Länder teilweise mitbearbeitet werden, setzen Schleswig-Holstein und Thüringen auf eine Verortung der Thematik im Innen- oder Justizministerium.

[4] Schamburek hat in seiner Dissertationsschrift die organisatorische Ansiedlung im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik in Landesministerialverwaltungen am Beispiel von sechs Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen) über einen Zeitraum von 15 Jahren untersucht. Bezüglich der politischen Ambitionen der Akteure schenken nach Ansicht von Schamburek die Grünen der Migrations- und Integrationspolitik relativ viel Aufmerksamkeit. Die Union hat eine Vorliebe für Aussiedlerpolitik und die Sozialdemokraten starteten im Hinblick auf ihr Engagement im Politikfeld erst in den vergangenen Jahren eine Aufholjagd (2016: 9).

Tabelle 1: Ministerien, Abteilungen und Referate der Länder im Bereich der Integration

Bundesland	Ministerium, Abteilungen, Referate	Soziales	Arbeit
BW	Ministerium für Soziales und Integration • Abteilung „Integration“ - fünf Referate	✓	x
BY	Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration • Abteilung „Integration und Migration, Vertriebene, Europapolitik“ - eigener Ministerialdirektor - drei integrationsbezogene Referate - Referatsgruppe „Asyl“	✓	✓
BE	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales • Abteilung „Integration und Migration“ - eigener Staatssekretär „Integration“ - Abteilungsleiter ist gleichzeitig „Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration“ - vier Referate	✓	✓
BB	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie • Abteilung „Frauen, Soziales, Familie, Integration“ - Referat „Zuwanderung, Integration“	✓	✓
HB	Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport • Referat „Integrationspolitik, Migrations- und Integrationsbeauftragte“ direkt Staatsrat zugeordnet	✓	x
HH	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration • „Amt für Arbeit und Integration“ - Referat „Integration, Zivilgesellschaft, Opferschutz“	✓	✓
HE	Ministerium für Soziales und Integration • Abteilung „Integration“ - eigener Staatssekretär ist gleichzeitig „Bevollmächtigter für Integration und Antidiskriminierung“ - fünf Referate	✓	✓
MV	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung • Abteilung „Soziales und Integration“ - ein integrationsbezogenes Referat	✓	x
NI	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung • Abteilung „Migration und Generationen“ - zwei integrationsbezogene Referate	✓	x
NW	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration • Abteilung „Integration“ - eigene Staatssekretärin - zwei Gruppen, jew. vier Referate • Abteilung „Ausländer- und Flüchtlingsangelegenheiten“ - zwei Gruppen, jew. vier Referate	x	x
RP	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz • Abteilung „Integration und Migration“ - drei integrationsbezogene Referate - Referat „Ausländerrecht, Asylrecht und Einbürgerung“	x	x
SL	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen, Familie • Stabsstelle „Integration“	✓	x
SN	Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz • separater Geschäftsbereich „Gleichstellung und Integration“ - eigene Staatsministerin - ein integrationsbezogenes Referat	✓	x

ST	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration • Abteilung „Arbeit und Integration“ - zuständige Staatssekretärin verantwortet noch Abteilung „Familie“ und ist gleichzeitig Integrationsbeauftragte - ein integrationsbezogenes Referat	✓	✓
SH	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration • Abteilung „Integration und Zuwanderung“ - zuständiger Staatssekretär „Integration“ verantwortet noch Abteilungen „Polizeiabteilung“ und „Verfassungsschutz“ - Abteilungsleiter ist „Bevollmächtigter für Integration“ - ein integrationsbezogenes Referat - Referat „Aufenthalts-, Asyl- und Freizügigkeitsrecht“	x	x
TH	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz • Abteilung „Migration und öffentliches Recht“ - ein integrationsbezogenes Referat - Referat „Ausländer- und Asylrecht“	x	x

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Eine kontinuierliche Konvergenz hin zur Ansiedlung von Integrationspolitik im Sozialministerium lässt sich jedoch nicht konstatieren, wie das Beispiel NRW zeigt. Dort wurde der Bereich Integration durch die neue Landesregierung 2017 – im Rahmen einiger Neuordnungen auf ministerialer Ebene – wieder aus dem Arbeits- und Sozialministerium, ehemals „Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales“ (2010-2017), herausgelöst und u.a. speziell mit dem Thema humanitärer Zuwanderung (Flüchtlinge) verbunden. Immerhin in sechs Ländern wird Integration innerhalb des Arbeitsministeriums verantwortet, hierbei handelt es sich aber ausschließlich um Bundesländer, die ein integriertes Arbeits- und Sozialministerium implementiert haben.

Integrationspolitik bewegt sich immer in einem Spannungsfeld zwischen Ordnungs- und Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik (bzw. Migrationssteuerung versus Integration).[5] Während auf Bundesebene die hauptsächliche Zuständigkeit für das Politikfeld Integration durch die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 vom BMAS[6] zum BMI wechselte und Integrationspolitik zunehmend im Schatten der Sicherheitspolitik stattfindet (Gestmann/Hilz 2017: 241), deutet sich somit anhand der Ressortzuständigkeiten an, dass sich die Länder eher in Richtung einer sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zuordnung des Aufgabenkomplexes tendieren. Dies hat sicher auch damit zu tun, dass die Ländern im Bereich zuwanderungs- und ausländerrechtliche Fragestellungen über keine eigenen Kompetenzen verfügen. Dennoch gibt es drei Länder, die den ordnungsrechtlichen Teil (Aufenthaltsrecht) mit dem integrationspolitischen Teil verbunden haben. Zunächst ist hier Schleswig-Holstein zu nennen, wo In-

[5] Zum Migrations-Integrations-Dilemma vgl. Blätte 2016.

[6] Das BMAS sieht seine Aufgabe vor allem im Bereich der Ausländerbeschäftigung und damit verbundener Themen wie Arbeitsförderung, Sozialversicherung oder Grundsicherung für Migranten (Gestmann/Hilz 2017: 241).

tegration im Innenministerium, in der Abteilung „Integration und Zuwanderung“ verortet ist, welche auch für die ausländerrechtlichen Fragestellungen zuständig ist. Zudem leitet der für die Abteilung zuständige Staatssekretär auch die Polizeiabteilung und den Verfassungsschutz. Auch in Rheinland-Pfalz sind die integrationspolitischen und migrations- bzw. aufenthaltsrechtlichen Fragen in einem Ministerium gebündelt worden, dem Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen. In NRW gibt es im neuen Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration sogar zwei Abteilungen, eine für Integration (vormals im Sozialministerium) und eine für Ausländer- und Flüchtlingsangelegenheiten (vormals im Innenministerium), jeweils mit acht Referaten versehen. Insgesamt wurden damit in Rheinland-Pfalz, Thüringen und NRW die aufenthaltsrechtlichen Fragen aus dem Bereich des Innenministeriums herausgelöst.

Schnittstelle zur Migrationspolitik?

Da die eigentliche Integrationsarbeit in der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik stattfindet, spricht eigentlich viel dafür, dass zumindest ein Teil dieser Bereiche in einem für Integration zuständigen Ministerium vertreten ist. Hieran orientiert sich offenbar die Mehrheit der Bundesländer, wie oben gesehen. Sinnvoll ist es zudem zu überlegen, wie die Schnittstellen zur Migrationspolitik mit abgebildet werden können. Die bisherigen Versuche in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und jetzt in NRW dies zu verbinden, müssen hinsichtlich ihrer Effekte untersucht werden. Bleibt es bei einem Nebeneinander der Bereiche oder ergeben sich Synergien und Bündelungen? Allerdings drängen sich die in NRW und Rheinland-Pfalz ausgewählten Politikbereiche „Familie“ und „Jugend“ bei der Konstruktion der Ministerien nicht zwingend auf, interessant wäre ein solcher Versuch in einem Sozialministerium. Die Verlagerung der Integrationspolitik direkt ins Innenministerium (Schleswig-Holstein) geht zudem mit der potentiellen Gefahr einher, dass hier die ordnungsrechtlichen Belange überwiegen. Prinzipiell gegen eine Verlagerung der ordnungsrechtlichen Belange aus dem Innenministerium spricht auch, dass in diesen Fällen die zuständigen Minister nicht Teil der Innenministerkonferenz sind, wenn hier über diese Politikbereiche gesprochen wird.

Eigenständiges Integrationsministerium?

Ein eigenständiges Integrationsministerium ohne weitere Politikbereiche richtete bisher nur Baden-Württemberg während der ersten Amtszeit Winfried Kretschmanns als Ministerpräsident unter der grün-roten Regierung (2011-2016) ein. Es bestand in der Summe allerdings nur aus 59 Beschäftigten. Mit der neuen Legislaturperiode wurde es jedoch wieder abgeschafft und die Aufgaben auf das „Ministerium für Soziales und Integration“ und das „Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration“ verteilt. Dies war aber weniger ein Ergebnis einer systematischen Evaluation der Erfahrungen, sondern eher ein Ergebnis divergierender Interessen der jeweiligen Koalitionspartner (Grüne/CDU, vorher Grüne/SPD). Allerdings stellt sich prinzipiell die Frage nach dem Sinn eines reinen Querschnittsministeriums.

> „Der Typus des Politikbereiches mit Querschnittscharakter ist dadurch gekennzeichnet, dass politische Akteure politisches Handeln in verschiedenen vorgängigen Politikfeldern, Politiksektoren bzw. Politikdomänen für erforderlich halten. Die Zuständigkeiten für die für ein Querschnittsthema relevanten Materien sind über mehrere Politiksektoren gestreut" (Blätte 2011: 313).

Die horizontale Spezialisierung der Ministerialverwaltung erschwert also eine eigenständige Bearbeitung durch ein Integrationsministerium, da die Zuständigkeiten anderer Ministerien in erheblichem Maße tangiert werden. Wenn nun in einem solchen „Querschnittsministerium" keine oder sehr wenige eigenständige Kompetenzen angesiedelt sind, benötigt man zur Politikumsetzung immer die Mitarbeit anderer Ministerien. Zudem wird das Nichtvorhandensein eigener Kompetenzen in der Regel als „Schwäche" des Ministeriums ausgelegt, so dass die Koordinierungsfunktion für den Querschnittsbereich eher erschwert wird.[7]

Abteilungen und Referate

Nimmt man die innere Organisation der zuständigen Länderministerien (Abteilungen, Referate[8]) in den Blick (vgl. Tabelle 1), so zeigen sich hinsichtlich der Aufbauorganisation einige Unterschiede, die sich auf Divergenzen in der generellen Größe der Ministerialverwaltungen der Länder sowie auf das Ausmaß der Institutionalisierung des Integrationsbereiches zurückführen lassen. In drei Bundesländern (Baden-Württemberg, Hessen, NRW) gibt es eigene Abteilungen, die ausschließlich das Thema Integration abdecken. In fünf weiteren Bundesländern gibt es Abteilungen, in denen der Integrationsbereich mit dem Bereich der Migration kombiniert[9] wird (Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen), was konkret eine Verknüpfung mit Referaten, die sich mit aufenthalts- und asylrechtlichen Themen sowie der Aufnahme, Unterbringung oder auch Rückkehr von Flüchtlingen beschäftigen, bedeutet. In Hamburg und Sachsen-Anhalt bilden Integration und Arbeit jeweils eine Abteilung (bzw. Amt) und in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachen setzen sich die für Integration zuständigen Abteilungen auch mit Sozialpolitik und/oder Gleichstellung auseinander. Nur Bremen, Sachsen und das Saarland bearbeiten das Thema Integration außerhalb der Abteilungsorganisation in gesonderten Referaten oder in Form einer Stabsstelle.

Enormer Anstieg von integrationspolitischen Referaten

Betrachtet man die die Anzahl der Integrationsreferate in allen Ministerien, so lässt sich im Zeitverlauf ein deutlicher Anstieg beobachten, ein

---

7 Am stärksten streuen die migrations- und integrationspolitischen Aufgaben in Niedersachsen (Stand 2015) auf vier Orte im ministeriellen Aufbau: Es gibt eine Ausländerrechtsabteilung im Innenressort, eine Beauftragte für Migration und Teilhabe sowie eine zentrale Koordinationsstelle in der Staatskanzlei und schließlich eine operative Einheit im Sozialministerium (Schamburek 2016: 4).

8 Referate sind die unteren Gliederungseinheiten eines Ministeriums und werden (manchmal) in Unterabteilungen und diese wiederum in Abteilungen zusammengefasst (Bogumil/Jann 2009: 155).

9 In NRW gibt es eine eigene Abteilung „Ausländer- und Flüchtlingsangelegenheiten" im gleichen Ministerium.

klares Indiz für den Bedeutungsanstieg von Integrationspolitik in den Ländern. Waren es im Jahr 2006 nur wenige Referate in allen Ländern, so stieg die Zahl bis 2015 auf 36 an. Im gleichen Zeitraum verdreifachten sich die kumulierten Mittelausstattungen dieser Referate von gut 27,2 Mio. Euro auf knapp 84,6 Mio. Euro (Reichersdorfer 2017: 80ff.).[10] Aktuell, Stand Oktober 2017, gibt es 39 integrationspolitische Referate in den Ländern. Die geringste Anzahl an Referaten gibt es in den fünf ostdeutschen Ländern (ohne Berlin), hier ist es pro Bundesland ein Referat. Dies hat möglicherweise mit der unterschiedlichen Ausgangslage zu tun. Während der Anteil an Personen mit Migrationshintergrund bundesweit im Durchschnitt bei ca. 20% liegt, liegen die Anteile in Ostdeutschland zwischen 4% und 5% (Münch 2016: 370).

Weitere Besonderheiten in der Aufbauorganisation sind bei der Zuordnung der Referate bzw. Abteilungen zu Staatssekretären zu beobachten. So ist in Bremen das Referat „Integrationspolitik, Migrations- und Integrationsbeauftragte" als Stabsreferat direkt dem zuständigen Staatsrat zugeordnet. Die Referatsleiterin ist gleichzeitig die Migrations- und Integrationsbeauftragte des Landes Bremen (ähnlich in Berlin und Schleswig-Holstein: dort ist der Integrationsabteilungsleiter gleichzeitig Integrationsbeauftragter). In Bayern, Berlin, Hessen und seit 2017 NRW sind die für Integration zuständigen Abteilungen einem separaten Staatssekretär unterstellt (in Hessen ist der Staatssekretär gleichzeitig Integrationsbeauftragter), der ausschließlich für diese Abteilungen verantwortlich ist (in Berlin zeichnet sich dieser Staatssekretär auch noch für die zentralen Dienste des Ministeriums zuständig). Eine in mehrfacher Hinsicht einmalige Konstruktion kann dem sächsischen „Ministerium für Soziales und Verbraucherschutz" attestiert werden: Zum einen ist die Leitung dieser obersten Landesbehörde zwischen der „Staatsministerin für Soziales und Verbraucherschutz" und der „Staatsministerin für Gleichstellung und Integration" aufgeteilt. Zum anderen verantwortet Letztere den sog. „Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration", der sich außerhalb der regulären Abteilungsgliederung befindet. Dieser Geschäftsbereich gliedert sich weiter in die beiden Referate „Gleichstellung" und „Integration" sowie in die Stabstelle „Demokratieförderung" und in die „Leitstelle Vielfalt und Zusammenhalt".

Unterhalb der Ministerien nehmen in den Bundesländern mit allgemeinen Mittelinstanzen (Regierungspräsidien, Bezirksregierungen, Landesverwaltungsämter), die die Arbeit der Regierung in der Fläche unterstützen, Kompetenzen im Bereich Migration und Integration wahr. Auch hier sind

[10] Ca. ein Viertel der Mittel im Jahr 2015 wurden in nordrhein-westfälischen Ministerien veranschlagt, gefolgt von jeweils einem Achtel in Hamburg, Berlin und Baden-Württemberg (ebd.). Die Mittelausstattungen der Referate sind nicht mit den Mitteln gelichzusetzen, die insgesamt von den Ländern für integrationspolitische Maßnahmen (z.B. Förderprogramme) verausgabt werden.

die Zuständigkeiten für die Bereiche Erstaufnahme, Asylrecht, Ausländerrecht, ggf. Rückführung sowie Integration zum größten Teil getrennt und zum Teil auch gemeinsam organisiert. Insgesamt ist hier kein einheitliches Muster der Aufgabenwahrnehmung zu erkennen. Allerdings liegt insgesamt gesehen der Schwerpunkt der Arbeit in den Mittelinstanzen weniger auf Integration, sondern es sind stärker Aufgaben im Bereich der Migrationspolitik angesiedelt. Zum Teil nehmen einzelnen Bezirksregierungen Aufgaben landesweit wahr, ansonsten dominiert die regionale Zuständigkeitsverteilung (vgl. Tabelle 2). Ein Beispiel für die landesweite Aufgabenwahrnehmung ist die Bezirksregierung Arnsberg in Nordrhein-Westfalen. Auf Grundlage einiger landesweiter Zuständigkeiten in den Bereichen Asyl und Flüchtlingsunterbringung fand eine Aufgabenanreicherung im Bereich Integration statt. So wurden dort das Kompetenzzentrum für Integration (KfI) und die Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren (LaKI) in der Abteilung 3 (Regionale Entwicklung, Kommunalaufsicht, Wirtschaft) angesiedelt. Das KfI bewilligt u.a. Fördermittel für Integrationsprojekte und dient Kommunen und anderen Akteuren als Ansprechpartner bei der Integrationsarbeit, während das LaKI den Informationsaustausch zwischen den Kommunalen Integrationszentren in NRW (vgl. Abschnitt 3.3.1) koordiniert. Durch diese fachliche Expertise dürfte der Bezirksregierung Arnsberg eine größere Bedeutung bei der Integrationspolitik auf Landesebene zukommen.

Tabelle 2: Migrations- und integrationspolitische Abteilungen und Referate in den allgemeinen Mittelinstanzen

Bundes-land	Bezirksregierung/Regierungspräsidien/Regierungen/Landesverwaltungsämter
BW	RP Karlsruhe, landesweite Zuständigkeit: • Abteilung 8: Asylrecht, Ausländer, Rückkehrmanagement, Spätaussiedler, Zentrale Bußgeldstelle, Lotterie- und Glücksspielrecht - fünf migrationsbezogene Referate • Abteilung 9: Flüchtlingsangelegenheiten, landesweite Steuerung, Aufnahme, Unterbringung, Verteilung - vier Referate (keines für Integration) In den anderen RPs jeweils: • Referat 15.1: Staatsangehörigkeitsrecht, Ausländerrecht • Referat 15.2: Flüchtlingsaufnahme
BY	RG Unterfranken: • Sachgebiet 11: Personelles Statusrecht, Ausländerrecht und Wohngeld • Sachgebiet 14: Flüchtlingsbetreuung und Integration RG Oberfranken: • Sachgebiet 11: Zentrale Ausländerbehörde • Sachgebiet 14.1: Flüchtlingsunterbringung und Integration • Sachgebiet 14.2: Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber RG Mittelfranken: • Sachgebiet 11: Personelles Statusrecht, Ausländerrecht, Zentrale Ausländerbehörde Mittelfranken • Sachgebiet 14.1: Unterbringung von Flüchtlingen • Sachgebiet 14. 2: Aufnahme und Verteilung von Flüchtlingen RG Oberpfalz: • Sachgebiet 11: Personelles Statusrecht, Ausländerrecht • Sachgebiet 14: Flüchtlingsbetreuung, Integration RG Schwaben: • Sachgebiet 11: Personelles Statusrecht, Ausländerrecht • Sachgebiet 14.1: Integration • Sachgebiet 14.2: Erstaufnahmeeinrichtung, Flüchtlingsunterbringung, Flüchtlingsbetreuung RG Oberbayern: • Sachgebiet 11: Personelles Statusrecht, Ausländerrecht • Sachgebiet 14.1: Flüchtlingsunterbringung • Sachgebiet 14.2: Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber Oberbayern (AE) und regierungsaufnahmestelle (RASt) • Sachgebiet 15: Zentrale Ausländerbehörde Oberbayern (ZAB) / Zentrale Passbeschaffung Bayern RG Niederbayern: • Sachgebiet 11: Personelles Statusrecht, Ausländerrecht • Sachgebiet 14: Flüchtlingsbetreuung und Integration •
HE	RP Darmstadt: • Dezernat II 21: Einbürgerung • Dezernat II 22: Ausländerwesen • Dezernat II 25: Soziales, Integration, Flüchtlinge RP Gießen:

	• Abteilung VII: Flüchtlingsangelegenheiten, Erstaufnahmeeinrichtung und Integration (sieben Dezernate) Dezernat Ausländerrecht in Abteilung II: Arbeitsschutz und Inneres RP Kassel: • Dezernat Ausländerrecht
NW	BR Arnsberg, landesweite Zuständigkeiten: • Dezernat 201: Zentrale Asylangelegenheiten • Dezernat 202: Zuweisung von Flüchtlingen, Wohnsitzregelung • Dezernat 36: Kompetenzzentrum für Integration (KfI) • Dezernat 37: Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren (LaKI) In allen BR: • Dezernat 20: Unterbringung von Flüchtlingen • Dezernat 21: Ordnungsrechtliche Angelegenheiten, Staatshoheitsangelegenheiten, Ausländerrecht
RP	Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion: • Referat 24: Soziales, Jugend, Familie und Flüchtlingswesen
SN	Landesdirektion: • Abteilung 6: Asyl und Ausländerrecht (fünf Referate)
ST	Landesverwaltungsamt: • Referat 203: Ausländerangelegenheiten • Referat 204: Koordinierung Erstaufnahme • Referat 205: Zentrales Rückkehrmanagement • Referat 207: Bildung, Bafög, Integration, Aussiedler, 2. SED-UnBerG
TH	Landesverwaltungsamt: • Referat 210: Angelegenheiten der Ausländer, Unterbringung von Flüchtlingen und Aussiedlern

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Varianz und Gemeinsamkeiten

Zusammenfassend zeigt sich auf den ersten Blick ein uneinheitliches Bild der Organisation des Politikbereichs Integration auf ministerialer und mittelinstanzlicher Ebene im Bundesländervergleich. Dies lässt sich einerseits auf strukturelle Unterschiede in den Landesverwaltungen und andererseits auf die parteipolitische Ausrichtung der Regierungen[11] zurückzuführen. Dennoch gibt es auch Gemeinsamkeiten, zumindest bei der Mehrheit der Bundesländer, die integrationspolitische Aufgaben meist in Sozialministerien ansiedelt und migrations- und ausländerrechtliche Aufgaben in den

[11] Dies gilt neben der generellen Aufmerksamkeit für Integrationspolitik insbesondere für die Förderung kommunaler Integrationsmaßnahmen, die Einbürgerungsquoten sowie die Installierung von Integrationsbeauftragten. Allerdings sollte die Parteiendifferenz nicht überstrapaziert werden. Schamburek kann zeigen, dass es in diesem Politikfeld keine typischen Ziele von sozialdemokratischen Ministerpräsidenten oder typische Ziele der CDU gibt, sondern dass die Akteure die unterschiedlichsten Positionen einnehmen und sich diese im Zeitverlauf ändern. Seiner Ansicht nach lassen sich nur drei verallgemeinerungsfähige Aussagen über Parteien treffen: „(1) Die FDP bevorzugt eher strukturschlanke Lösungen mit flexibler Stabsorganisation; (2) die CDU zeigt erhöhtes Interesse an Beauftragte für volksdeutsche Vertriebene, Flüchtlinge und Aussiedler; und: (3) die Grünen optieren meist für eine konzentrierte und linienorganisierte Ansiedlung integrationspolitischer Aufgaben“ (Schamburek 2016: 469).

Innenministerien. Zudem hat die Anzahl der Referate deutlich zugenommen und fast überall ist eine Abteilung zumindest für Integration mitverantwortlich. Fast überall besteht jedoch angesichts des Querschnittscharakters eine relativ komplexe Aufgabenverteilung mit vielen Schnittstellen.

3.2 Integrationsbeauftragte und Integrationsbeiräte

Alle Bundesländer haben sich „Ersatz" zur politischen Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund auf Landesebene geschaffen. Diese Einrichtungen sollen die Interessenvertretung der Zuwanderer gewährleisten, die Länderregierungen und Ministerien bei integrationspolitischen Themen beraten und werden z.T. gezielt in die Umsetzung integrationspolitischer Maßnahmen einbezogen (Gesemann/Roth 2015: 89). Dabei lassen sich zwei Hauptvarianten politischer Vertretung unterscheiden: Integrations- bzw. Ausländerbeauftragte eines Landes und Integrationsbeiräte. Sie unterscheiden sich in Bezug auf ihre Funktion und Zusammensetzung voneinander. In einigen Bundesländern existieren diese Formen nebeneinander, in anderen ist nur die eine oder andere Spielart anzutreffen.

3.2.1 Integrations- und Ausländerbeauftragte

In der Migrations- und Integrationspolitik spielt das Beauftragtenwesen eine wichtige Rolle. In jedem Bundesland gab es im Zeitverlauf einen Beauftragten, der für bestimmte Aufgaben des Politikfelds bestellt war. In der Regel sind dies in jüngerer Zeit Integrationsbeauftragte, während man in den 1990er Jahren von Ausländerbeauftragten sprach. Bayern hatte lange Zeit keinen Integrationsbeauftragten und schuf dieses Amt im Jahr 2009. In einigen Bundesländern wurde der Beauftragte auch wieder abgeschafft oder wie in Niedersachsen nach kurzer Unterbrechung 2013 wiedereingeführt. In CDU-geführten Bundesländern wurde nicht selten ein Beauftragter für Aussiedler bestellt, der sich regelmäßig auch und meist vorwiegend um deutsche Vertriebene und Flüchtlinge kümmerte (vgl. Schamburek 2016: 467).

Interessenvertreter der Zuwanderer

Aktuell lässt sich die Amtsbezeichnung eines Integrations- bzw. Ausländerbeauftragten in 13 Ländern finden. In NRW wird seit 2010 kein Beauftragter mehr ernannt, stattdessen setzt man auf die Lösung „Staatssekretär(in) für Integration". Das wesentliche Argument dafür ist, dass diese Person unmittelbar in alle operativen Maßnahmen der Integrationspolitik mit eingebunden ist und zudem mitwirkenden Einfluss auf die anderen Fachabteilungen hat, die alle im Sinne der Querschnittsaufgabe integrationspolitische Relevanz besitzen. Auf die gleiche Konstruktion wird auch in Hessen zurückgegriffen, wo der entsprechende Staatssekretär aber trotzdem die Bezeichnung „Bevollmächtigter für Integration und Antidiskriminierung" trägt. In Baden-Württemberg gibt es seit Schaffung des In-

tegrationsministeriums ebenfalls keinen Beauftragten mehr. Hamburg verzichtet in Gänze auf die Benennung einer für die Querschnittsaufgabe zuständigen Person oberhalb der bezirklichen Ebene.

Tabelle 3: Integrations- und Ausländerbeauftrage auf Landesebene

Bundesland	Bezeichnung	Einbindung in Ministerialverwaltung
BW	/	
BY	Integrationsbeauftragte der Bayerischen Staatsregierung	MdL; Geschäftsstelle bei der Bayerischen Staatskanzlei
BE	Beauftragter des Berliner Senats für Integration und Migration	Gleichzeitig Abteilungsleiter „Integration und Migration" in der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
BB	Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg	Stabsstelle im Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
HB	Migrations- und Integrationsbeauftragte	Gleichzeitig Referatsleiterin „Integrationspolitik, Migrations- und Integrationsbeauftragte" bei der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport
HH	/	
HE	Bevollmächtigter für Integration und Antidiskriminierung	Staatssekretär im Ministerium für Soziales und Integration
MV	Integrationsbeauftragte der Landesregierung	Stabsstelle im Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung
NI	Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe des Landes Niedersachsen	Verbindungsbüro bei der Niedersächsischen Staatskanzlei
NW	/	
RP	Beauftragter für Migration und Integration	Stabsstelle im Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz
SL	Integrationsbeauftragte der Landesregierung	Gleichzeitig Ministerin für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie; eigene Geschäftsstelle im selben Ministerium
SN	Sächsischer Ausländerbeauftragter	MdL; Geschäftsstelle beim Landtag
ST	Integrationsbeauftragte der Landesregierung	Gleichzeitig Staatssekretärin im Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration
SH	Bevollmächtigter für Integration	Gleichzeitig Abteilungsleiter „Integration und Zuwanderung" im Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
TH	Beauftragte für Integration, Migration und Flüchtlinge	Stabsstelle im Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Berlin

Das Amt des Berliner Integrationsbeauftragten („Beauftragter des Senats von Berlin für Integration und Migration") ist in § 5 Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin (PartIntG) festgeschrieben. Hiernach wird der Integrationsbeauftragte von der Landesregierung (Senat) nach Vorschlag der zuständigen Senatsverwaltung (Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales) und Anhörung des Landesbeirats für Integrations- und Migrationsfragen ernannt. Seine Amtszeit beträgt fünf Jahre, wobei eine erneute Ernennung möglich ist. Er ist direkter „Ansprechpartner für Menschen mit Migrationshintergrund und unterstützt

sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte“ (§ 5 Abs. 4 PartIntG). Der Integrationsbeauftragte setzt sich u.a. für eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund und für ein friedliches Zusammenleben aller Berliner ein. Hierfür entwickelt „er entsprechende Konzepte, Strategien und Maßnahmen und kann Maßnahmen gegenüber anderen Senatsverwaltungen anregen“ (§ 5 Abs. 2 S. 3 PartIntG). Das Berliner Integrationsgesetz spricht explizit davon, dass es sich um eine ressortübergreifende Tätigkeit handelt, wofür die Stelle bei der zuständigen Senatsverwaltung eingerichtet wird. Hierbei handelt es sich um eine Stabstelle, gleichzeitig ist der Integrationsbeauftragte Abteilungsleiter der Integrationsabteilung „Integration und Migration“. Die für Integration zuständige Senatsverwaltung muss bei allen relevanten Vorhaben anderer Senatsverwaltungen beteiligt werden, im Zuge dessen erhält der Integrationsbeauftragte die Gelegenheit eine Stellungnahme abzugeben. Außerdem legt das Partizipations- und Integrationsgesetz fest, dass die gesamte Berliner Verwaltung den Integrationsbeauftragten in seiner Amtsausübung unterstützt.

Bayern

Schaut man nach Bayern, zeigen sich dort einige Unterschiede bzgl. der gesetzlichen Regelungen zur Integrationsbeauftragten. So schreibt das Bayerische Integrationsgesetz (BayIntG) fest, dass die Integrationsbeauftragte durch den Ministerpräsidenten berufen und entlassen wird. Andere Akteure, wie beispielsweise der Bayerische Integrationsrat, spielen dabei keine Rolle, im Gegenteil, der Integrationsrat wird durch die Integrationsbeauftragte selbst berufen. Ferner stellt das Gesetz klar, dass es sich um eine ehrenamtliche Tätigkeit handelt, eine Amtsentschädigung kann jedoch im Haushaltsplan festgelegt werden. Die Geschäftsstelle der Integrationsbeauftragten ist gegenwärtig in der Staatskanzlei verortet, könnte dem Gesetz nach aber auch in einem Ministerium angesiedelt sein. Im Gegensatz zu ihrem Amtskollegen in Berlin, nimmt die Integrationsbeauftragte keine weitere Position innerhalb der Ministerialverwaltung in Personalunion. Insgesamt bekleiden die Integrationsbeauftragten in vier weiteren Bundesländern eine Leitungsposition innerhalb eines Ministeriums (Abteilungs-/Referatsleitung bzw. Staatssekretär) wahr, im Saarland ist sogar die Ministerin für Jugend, Senioren, Familien und Frauen selbst Integrationsbeauftragte.

Neben der Beratung und Unterstützung der Landesregierung bei Fragen der Integrations-, Asyl- und Migrationspolitik, gehört zu den Hauptaufgaben des Bayerischen Integrationsbeauftragten in jeder Legislaturperiode das Erstellen eines Tätigkeitsberichts (Integrationsbericht). Ebenso wie das Berliner Integrationsgesetz, wird auch im Bayerischen Integrationsgesetz die ressortübergreifende Zusammenarbeit der Integrationsbeauftragten mit allen Ministerien bei integrationsspezifischen Themen betont. Auch sie „ist bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben der Staatsministerien einzubinden, soweit sie im Schwerpunkt thematisch einschlägige Fragen behandeln oder berühren“ (§ 15 Abs. 3

Nr. 4 BayIntG). Gleichermaßen soll sie Integrationsmaßnahmen anregen und Ansprechpartner für Menschen mit Migrationshintergrund sein.

Sächsischer Ausländerbeauftragter hat formal eine herausgehobene Stellung

Im Gegensatz zu Bayern und Berlin, hat das sächsische Parlament bisher kein Integrationsgesetz erlassen. Trotzdem fußen die Bestimmungen zum dortigen Ausländerbeauftragten auch auf gesetzlicher Grundlage, nämlich dem Gesetz über den Sächsischen Ausländerbeauftragten (SächsAuslBeauftrG). Im Bundesländervergleich nimmt dieser eine hervorgehobene Rolle hinsichtlich seiner politischen Legitimation ein, da er als Mitglied des Landtages von eben diesem für eine Wahlperiode gewählt wird. Entsprechend wird innerhalb der Verwaltung des Landtages eine Geschäftsstelle für den Ausländerbeauftragten eingerichtet, welcher seine Tätigkeit unabhängig und weisungsfrei ausübt. Bei ausländerrechtlichen Gesetzesentwürfen kann er Stellungnahmen und Empfehlungen gegenüber den jeweils zuständigen Ausschüssen abgeben, bei Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu relevanten Angelegenheiten, hat die Landesregierung den Ausländerbeauftragten anzuhören. Zur Ausübung seiner Tätigkeit kann er vom sächsischen Innenministerium oder den kommunalen Ausländerbehörden Auskunft und Akteneinsicht verlangen.

Während in manchen Bundesländern die Stelle des Integrationsbeauftragten nur in einer Anordnung über die Geschäftsverteilung der Landesregierung auftaucht, stützt sich die Berufung der Integrationsbeauftragten in Niedersachsen (Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe) auf einen Beschluss der Landesregierung. Dieser legt fest, dass sie ihr Amt ehrenamtlich und unabhängig wahrnimmt und die Interessen von Migranten gegenüber dem Landtag und der Landesregierung wahrnimmt. Weiterhin soll sie als Netzwerkakteurin in den Bereichen Migration und Teilhabe auf allen Ebenen wirken, sich für den Abbau von Benachteiligungen einsetzen und für entsprechende Angebote, die interkulturelle Öffnung von Verwaltungen sowie den interkulturellen Dialog werben. Hierzu wird ihr eine Geschäftsstelle innerhalb der Staatskanzlei eingerichtet und sie „erhält laufenden Zugang zu den Akteuren in jeweils geeigneter Form“ (Niedersächsische Staatskanzlei 2013: 326). Außerdem übernimmt sie den Vorsitz im Niedersächsischen Integrationsbeirat.

Ein Sonderfall stellt die Regelung im nordrhein-westfälischen Teilhabe- und Integrationsgesetz dar, die Integrationsbeauftragte bei den Bezirksregierungen vorsieht, welche die Dienstelle u.a. dabei unterstützt „integrationsfördernde Aspekte im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigen“ (§ 6 Abs. 3 Teilhabe- und Integrationsgesetz). Hierbei handelt es sich in erster Linie um verwaltungsinterne Prozesse, z.B. im Rahmen der interkulturellen Öffnung und Qualifizierung und weniger nach außen gerichtete partizipatorische Elemente.

Varianzen hinsichtlich ihrer Aufgaben, Kompetenzen, Ressourcenausstattung sowie Legitimation

In der Gesamtbetrachtung zeigen sich im Vergleich der Integrationsbeauftragten Varianzen hinsichtlich ihrer Aufgaben, Kompetenzen, Ressourcenausstattung sowie Legitimation bzw. Stellung innerhalb der Ministerialverwaltung. Bezogen auf ihre Aufgabenzuschreibungen lässt sich festhalten, dass sich diese zwar von Bundesland zu Bundesland im Detail unterscheiden, im Großen und Ganzen aber stets die *Interessenvertretung von Menschen mit Migrationshintergrund im Mittelpunkt* steht. Dabei handelt es sich meist um allgemeine Formulierungen, die diesen Akteuren einen gewissen Handlungsspielraum eröffnen. Fraglich ist jedoch, inwiefern ein relativ weit gefasstes Aufgabenfeld zu einer tatsächlichen Beeinflussung des politischen Outputs führen kann, wenn entsprechende Kompetenzen fehlen. Integrationsbeauftragte können oft nur eine beratende Funktion einnehmen, werden bei integrationsrelevanten Fragen angehört und können Maßnahmen „anregen".

Bezüglich handfester Kompetenzen sticht vor allem Sachsens Ausländerbeauftragter mit dem Recht der Akteneinsicht gegenüber dem Innenministerium und den Ausländerbehörden hervor. Auch seine politische Legitimation ist höher einzuschätzen, als die seiner Amtskollegen anderer Länder, da er nicht durch den Ministerpräsidenten oder die Landesregierung ernannt bzw. berufen, sondern aus den Reihen des Parlaments gewählt wird.

Eine wichtige Variable für die Ressourcenausstattung (Personal- und Finanzeinsatz) ist, ob der Integrationsbeauftragte in Personalunion eine leitende Tätigkeit innerhalb des für Integration zuständigen Ministeriums wahrnimmt. Ist dies der Fall, dürfte die Handlungsfähigkeit stets größer ausfallen, als wenn ihm nur eine Geschäftsstelle mit wenigen Mitarbeitern zugeordnet ist. Diese Handlungsfähigkeit betrifft dann nicht nur die Ausstattung mit Personal und Finanzmitteln, die Einbindung innerhalb der regulären ministerialen Strukturen eröffnet dem Integrationsbeauftragten einen viel größeren Einfluss in allen Phasen des Politikzyklus, als ihn ein außerhalb dieser Strukturen stehender Akteur ausüben könnte.

Allerdings muss der Grad der Unabhängigkeit jener Integrationsbeauftragten hinterfragt werden, die gleichzeitig eine leitende Position innerhalb der Landesverwaltung ausüben. Ob diese mit dem Anspruch an den Integrationsbeauftragten kollidiert, hängt maßgeblich davon ob, welches Aufgabenverständnis der Gesetzgeber oder die Landesregierung dem Beauftragten zuschreibt, eine beratende oder korrektive Wirkung.

persönlichen Eigenschaften des Beauftragten spielen eine wichtige Rolle

In den mit Ministerialbeamten geführten Gesprächen wurde darüber hinaus deutlich, dass auch die persönlichen Eigenschaften des jeweiligen Beauftragten eine wichtige Rolle spielen, wenn es um die Ausübung eines solchen Amtes geht. Gerade das eher unspezifische Aufgabenfeld und die meist geringen formellen Beteiligungsrechte verlangen eine hohe Kommunikations- und Durchsetzungsfähigkeit.

Prinzipiell ist negativ anzumerken, dass es für die Bürger mancher Bundesländer nur schwer bis gar nicht ersichtlich ist, wie ihre Integrationsbeauftragten legitimiert werden und welche Aufgaben und Kompetenzen sie faktisch besitzen. Hier mangelt es an z.B. im Internet bereitgestellten Informationen, die für jedermann gut auffindbar und verständlich sind.

3.2.2 Beiräte und Migrantenvertretungen

Wie zu erwarten, setzt sich die Varianz der Ausgestaltungformen auch in Bezug auf die Landesintegrationsbeiräte fort. Beispielhaft wird nachfolgend auf die institutionellen Arrangements der vier Bundesländer, die Integrationsgesetze verabschiedet haben, eingegangen. Zwar sind auch in anderen Ländern derartige Beiräte vorhanden, mangels gesetzlicher Regelungen ließe sich ihre Zusammensetzung und (formelle bzw. informelle) Einbindung in den politischen Prozess nur anhand tiefergehender Fallstudien herausarbeiten, die im Rahmen dieser Expertise jedoch nicht durchgeführt werden konnten. Für alle Beiräte in Bayern, Baden-Württemberg, Berlin und Nordrhein-Westfalen ist kennzeichnend, dass sie ausschließlich beratenden Charakter haben, die Regelungen bzgl. ihrer jeweiligen Zusammensetzung variieren jedoch.

Tabelle 4: Landesintegrationsbeiräte und Migrantenvertretungen in den vier Integrationsgesetzen

Bundesland	Gremien	Typ
BW	Landesbeirat für Integration Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen Baden-Württemberg (LAKA)	Expertengremium Partizipationsgremium
BY	Bayerischer Integrationsrat	Expertengremium
BE	Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen	Partizipationsgremium & Expertengremium
NW	Landesbeirat für Vertriebenen-, Flüchtlings- und Spätaussiedlerfragen Landesintegrationsrat NRW	Expertengremium Partizipationsgremium

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Das Bayerische Integrationsgesetz bestimmt lediglich, dass es sich bei den Mitgliedern des Integrationsrates um „Vertreter von Verbänden, die die Integration von Migrantinnen und Migranten fördern wollen“ (Art. 15 Abs. 4 BayIntG) handelt.

Das baden-württembergische Pendant führt immerhin bestimmte Gruppen auf, aus denen Vertreter in den Landesbeirat durch den für Integration zuständigen Minister berufen werden: „Vertreterinnen oder Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft, Kirchen oder öffentlich-rechtlichen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und Verbänden der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg, Verwaltung und Gesellschaft“

(§ 9 Abs. 2 S. 1 PartIntG). Der Minister für Soziales und Integration hat den Vorsitz im Landesbeirat, dessen Geschäftsstelle im selben Ministerium eingerichtet ist. Die Berufung der Mitglieder des Beirates steht unmittelbar bevor. Darüber hinaus legt das Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg fest, dass der Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen Baden-Württemberg (LAKA) durch finanzielle Zuwendungen gefördert und mit der Landesregierung in integrations- und migrationsspezifischen Angelegenheiten zusammenarbeitet. Beide Gremien sollen im Rahmen der Integrationspolitik beteiligt werden, der LAKA wird jedoch durch die örtlichen Migrantenvertretungen legitimiert und ist daher vom Landesbeirat, dessen Mitglieder berufen werden und der fachlichen Expertise dienen sollen, klar abzugrenzen.

Das Teilhabe- und Integrationsgesetz in NRW sieht ebenfalls zwei Gremien auf Landesebene vor. Zum einen wird der Landesintegrationsrat NRW, die Vertretung der kommunalen Integrationsräte, finanziell gefördert und bei der Erfüllung der Integrationsaufgaben des Landes vom Landtag und den Ministerien angehört (§ 10 Abs. 1 u. 2 Teilhabe- und Integrationsgesetz). In ihn entsenden die örtlichen Integrationsräte Delegierte, die einen Vorstand und eine Kontrollkommission wählen. Somit entspricht er dem baden-württembergischen LAKA. Zum anderen besteht in Nordrhein-Westfalen ein sog. „Landesbeirat für Vertriebenen-, Flüchtlings- und Spätaussiedlerfragen", dessen Geschäftsstelle beim Ministerium für Kultur und Wissenschaft angesiedelt ist. Das zuständige Ministerium kann Näheres zu diesem Gremium durch Rechtsverordnungen regeln. In der sog. Beiräteverordnung heißt es sodann, dass jeweils ein Mitglied aus den Bezirksregierungen entsendet wird (sofern dort ein Beirat besteht, wird das Mitglied aus dessen Mitte entsendet), sechs Mitglieder aus dem Kreis der auf Landesebene tätigen Organisationen der Vertriebenen, Flüchtlinge und Spätaussiedler (davon sind mindestens zur Hälfte Spätaussiedler zu berufen) und vier Mitglieder „aus dem Bereich des wirtschaftlichen oder sozialen Lebens des Landes" (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 Beiräteverordnung). Bis auf die Mitglieder der Bezirksregierungen werden sie durch das zuständige Ministerium berufen, welches ebenfalls den Vorsitzenden benennt.

In Berlin ist die Besetzungsstruktur vergleichsweise klar geregelt: Neben dem für Integration zuständigen Senatsmitglied, das den Vorsitz innehat, und dem Integrationsbeauftragten, setzt sich das Gremium aus sieben Vertretern aus der Bevölkerung mit Migrationshintergrund (einschließlich eines Vertreters der Aussiedler), zwei Vertretern des Rates der Bürgermeister, einem Vertreter der Bezirksbeauftragten für Integration und Migration sowie jeweils einem Vertreter aus verschiedenen Vereinigungen (IHK, Handwerkskammer, Landessportbund, Deutscher Gewerkschaftsbund, Verbände der freien Wohlfahrtspflege und Flüchtlingsrat) zusammen. Die Vertreter der Bevölkerung werden durch Vereine und Verbände

bei einer Wahlversammlung gewählt, die Kriterien für die Zulassung zur Wahl legt die für Integration zuständige Senatsverwaltung durch Rechtsverordnung fest. Des Weiteren können beratende Mitglieder aufgenommen werden. Die Struktur des Landesbeirats ist somit eine Mischform aus Partizipations- und Expertengremium.

Zwei Gremientypen

Prinzipiell lassen sich also zwei Gremientypen voneinander unterscheiden. Einerseits können sie als Migrantenvertretung organisiert sein, die sich als Zusammenschluss aus kommunalen Vertretungsstrukturen bilden (z.B. in NRW und Baden-Württemberg). Andererseits gibt es Beiräte, die als Experten- bzw. Fachgremien ausgestaltet sind und sich aus Funktionsträgern aus den verschiedenen Bereichen von Wissenschaft, über Wirtschaft, Kirchen und Wohlfahrtspflege sowie Migrantenselbstorganisationen zusammensetzen. Diese beiden Gremientypen können jeweils allein oder gleichzeitig in die Integrationspolitik der Länder eingebunden werden und, wie in Berlin, als Mischform auftreten.

Der Grad der politischen Legitimation eines solchen Gremiums hängt maßgeblich davon ab, ob Wahlen die Grundlage für die Zusammensetzung eines Beirates sind oder ob Mitglieder durch entsprechend befugte Akteure (Landesregierungen, Minister, Integrationsbeauftragte usw.) berufen werden. Der tatsächliche Einfluss der Beiräte auf Politikformulierungen der jeweiligen Landesregierung ist noch kritischer zu hinterfragen als jener der Integrationsbeauftragten, die meist direkt in die Landesverwaltung eingebunden sind. Insgesamt gesehen fehlt es aber an gesicherten empirischen Erkenntnisse in diesem Bereich.

3.2.3 Kommunale Integrationsbeauftragte und Beiräte

> „Viele Kommunen richteten ab den 1980er Jahren sog. Ausländer- oder Integrations(bei)räte ein; diese Gremien wurden von den dort ansässigen Ausländern gewählt (Kersting 2008). […] Diese Gremien werden zum Teil als Fachgremium oder Ausschuss des Gemeinderats eng in die politische Arbeit einbezogen und verfügen über eigene Kompetenzen (Bausch 2014)“ (SVR-Forschungsbereich 2017: 11).

Tabelle 5 führt die Fälle auf, in denen Bundesländer explizit im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz (Kommunalverfassungen und Integrationsgesetze; bei Stadtstaaten: Bezirksverwaltungsgesetze) Integrations- oder Ausländerbeiräte bzw. Integrations- oder Ausländerbeauftragte erwähnen und ihnen hierdurch eine besondere Bedeutung zukommen lassen. In allen anderen Fällen steht es den Gemeinden und Kreisen meist offen, weitere Ausschüsse oder Beiräte zu diversen Themen (je nach Bundesland) einzurichten. Beauftragte können stets im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung ernannt werden. Ihre Aufgaben können operativ und/oder strategischer Natur sein, was bedeutet, dass sie einerseits konkrete Integrationsmaßnahmen ausarbeiten und durchführen, aber auch die Koordination der örtlichen Integrationsarbeit koordinieren können (vgl. 3.3.1).

Ausschüsse setzen sich i.d.R. ganz oder mehrheitlich aus Mitgliedern der Gemeindevertretung zusammen. Auch in Beiräten wirken kommunale Mandatsträger mit, die weiteren Mitglieder werden jedoch z.B. bei Ausländer- oder Integrationsbeiräten durch die ausländischen Einwohner gewählt, durch Migrantenorganisationen benannt oder das Kommunalparlament berufen (Gesemann/Roth 2015: 115).

Seit 2009 konnten beispielsweise die Gemeinden in NRW zwischen der Einrichtung eines Integrationsausschusses und eines Integrationsrates wählen. 2013 wurde diese Wahlfreiheit durch den Landesgesetzgeber wieder abgeschafft und die Integrationsräte als einziges Organisationsmodell bestimmt. Hierdurch sollte die Integrations- und Migrationsarbeit vereinheitlicht und die Zielsetzung „eines gleichberechtigten Miteinanders von Migrantenvertretern und Ratsmitgliedern" (Landtag NRW 2013: 1) verfolgt werden.

Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland sehen in ihren Kommunalverfassungen vor, dass Gemeinden ab einer bestimmten Anzahl bzw. Quote ausländischer Einwohner (HE: 1.000; NW: 5.000; RP: 1.000; SL: 8%) einen Beirat einzurichten haben (bzw. im Saarland „sollen"). Berlin verpflichtet seine Bezirke hingegen zur Schaffung eines Integrationsausschusses.

Vier weitere Bundesländer (Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen) führen immerhin an, dass ihre Gemeinden derartige Beiräte einrichten können. Bayern, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein verzichten komplett auf eine explizite Nennung von Integrations- bzw. Ausländerbeiräten in ihren Kommunalverfassungen und Bezirksverwaltungsgesetzen. Dennoch bleibt es den Kommunen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung natürlich unbenommen solche Beiräte selbst einzusetzen.

Die Ernennung von kommunalen Integrations- bzw. Ausländerbeauftragte wird noch seltener durch Landesrecht geregelt. Lediglich Berlin schreibt dieses Amt auf Bezirksebene vor, Baden-Württemberg und Brandenburg setzen auf eine Kann-Regelung und in Sachsen sollen die Kreise Beauftragte bestellen.

Ob diese kommunalpolitischen Akteure „erfolgreich" handeln können, hängt wie bei den Akteuren auf Landesebene davon ab, ob ihnen einschlägige Kompetenzen und Beteiligungsrechte sowie ausreichende Ressourcen zugesprochen werden (vgl. auch Gesemann/Roth 2015: 117).

Tabelle 5: Kommunale Integrationsbeiräte/-ausschüsse und -beauftragte im Ländervergleich

Bundesland	Beiräte/Ausschüsse	Beauftragte
BW	Kann-Regelung (§ 11-13 Partizipations- und Integrationsgesetz): Unterscheidung zwischen Integrationsausschuss (beratender Ausschuss) und Integrationsrat (Vertreter hat Rede-, Anhörungs- und Antragsrecht im Gemeinderat)	Kann-Regelung (§ 14 Partizipations- und Integrationsgesetz)
BY	/	/
BE	Muss-Regelung für Ausschuss (§ 32 Bezirksverwaltungsgesetz)	Muss-Regelung (§ 7 Partizipations- und Integrationsgesetz)
BB	Kann-Regelung für Beirat (§ 19 Kommunalverfassung)	Kann-Regelung (§ 19 Kommunalverfassung)
HB	/	/
HH	/	/
HE	Muss-Regelung für Beirat auf Gemeindeebene (§ 84 Gemeindeordnung): Bei mehr als 1.000 ausländischen Einwohnern; ansonsten: Kann-Regelung Kann-Regelung für Beirat auf Kreisebene (§ 4b Landkreisordnung)	/
MV	/	/
NI	/	/
NW	Muss-Regelung für Beirat auf Gemeindeebene (§ 27 Gemeindeordnung): Bei mind. 5.000 ausländischen Einwohnern; bei mind. 2.000: Beirat ist einzurichten, wenn er durch mind. 200 Wahlberechtigte beantragt wird; ansonsten: Kann-Regelung	/
RP	Muss-Regelung für Beirat auf Gemeindeebene (§ 56 Gemeindeordnung): Bei mehr als 1.000 ausländischen Einwohnern; ansonsten: Kann-Regelung Muss-Regelung für Beirat auf Kreisebene (§ 49a Landkreisordnung): Bei mehr als 5.000 ausländischen Einwohnern; ansonsten: Kann-Regelung	/
SL	Soll-Regelung für Beirat auf Gemeindeebene (§50 Kommunalselbstverwaltungsgesetz): Bei Ausländeranteil von mind. acht Prozent; ansonsten: Kann-Regelung	/
SN	/	Soll-Regelung auf Kreisebene (§ 60 Abs. 3 Landkreisordnung)
ST	Kann-Regelung für Beiräte (§ 80 Kommunalverfassungsgesetz)	/
SH	/	/
TH	Kann-Regelung für Beirat auf Gemeindeebene (§ 26 Abs. 4 Gemeinde- und Landkreisordnung)	/

3.3 Förderprogramme der Länder

3.3.1 Förderung integrationspolitischer Akteure in den Kommunen

In den Ländern gibt es verschiedenste Programme zur Förderung von Integrationsmaßnahmen auf kommunaler Ebene. Gefördert werden zum einen Institutionen und Akteure wie die Kommunalen Integrationszentren (KI) in NRW und die kommunalen Integrationsbeauftragten bzw. -manager in Baden-Württemberg, die als integrationspolitische Akteure wirken können sowie zum anderen Maßnahmen wie z.B. die Erstellung von Integrationskonzepten, der Aufbau von Netzwerken und die Erstellung von Wegweisern. Beispielhaft soll dies an den recht umfassenden Maßnahmen aus Baden-Württemberg und NRW skizziert werden.

Kommunale Integrationszentren NRW

Mit dem Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIntG NRW) hat NRW im Jahr 2012 begonnen Kommunale Integrationszentren als zentrale Struktur in allen Kreisen und kreisfreien Städten einzurichten (vgl. Ulusoy u.a. 2016). In ihnen sollen vor Ort integrationspolitische Angebote koordiniert und die Integration vor allem im Bildungsbereich unterstützt werden. Konkret sollen die KIn Angebote im Elementarbereich, in der Schule und beim Übergang von der Schule in den Beruf in Zusammenarbeit mit den Schulaufsichtsbehörden unterstützen und die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen entlang der Bildungskette verbessern. Zugleich sollen die KIn die Integrationsaktivitäten der kommunalen Ämter und Einrichtungen sowie der freien Träger vor Ort koordinieren, mitsteuern und bündeln.[12] Ende 2014 waren bereits 49 KI gegründet, zurzeit gibt es in 53 von 54 Kreisen und kreisfreien Städte KI. Für die Beratung, die Begleitung und den Informationsaustausch der KI unterhält das Land eine *landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren* (LaKI). Sie ist organisatorisch als Dezernat 37 der Bezirksregierung Arnsberg angeschlossen und hat ihren Sitz in Dortmund.

Das Land fördert die einzelnen KI durch die Finanzierung von jeweils 5,5 Stellen (insgesamt ca. 300 Stellen). 3 Stellen sollen von sozialpädagogischen/sozialwissenschaftlichen Fachkräften besetzt werden, eine ½ Stelle ist für eine Verwaltungsassistenzkraft vorgesehen, 2 Stellen sind für freigestellte Vollzeit-Lehrkräfte gedacht. In einigen KI kamen 2015/2016 zusätzliche landesfinanzierte Stellen für die operative Seiteneinsteiger-Beratung hinzu, die angesichts des Flüchtlingszuzugs zunehmend Ressourcen

[12] In die KI sollte das Know-how der vormaligen Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien einfließen, deren Förderung zum 31.07.2013 eingestellt wurde und die in die KI überführt wurden, ebenso das Erfahrungswissen aus dem Programm KOMM-IN NRW (= „Innovationen in der kommunalen Integrationsarbeit“, ein Förderprogramm des Landes zur Unterstützung von Kommunen bei der Errichtung effektiver Koordinierungsstrukturen integrationsrelevanter Maßnahmen.

beansprucht hatte. Die Bereitstellung geeigneter Räumlichkeiten, die Finanzierung von Verwaltungskosten einschließlich Reisekosten und eventuelle Kosten für Lehr- und Lernmittel sowie für Projekte müssen vom Kreis bzw. von der Stadt übernommen werden. Die Belegschaft der KI besteht in der Regel zudem nicht nur aus den landesfinanzierten Stellen, sondern wird durch zusätzliche kommunal finanzierte Stellen, aufgrund von Drittmittelprojekten, unter Umständen auch durch Ehrenamt und Praktika, ergänzt (vgl. ebd.). Ende 2015 betrug die durchschnittliche Mitarbeiterzahl in den KI 9,5, wovon 7,7 Stellen besetzt waren (ebd.: 34). Ab 2016 hat die Zahl der Mitarbeiter um durchschnittlich zwei zugenommen, die aus dem neuen Landesprogramm „KOMM-AN NRW" beschäftigt werden. Mit diesem Programm hat die Landesregierung gezielt auf die Herausforderungen der Flüchtlingsmigration reagiert. Das in den KI angesiedelte zusätzliche Personal soll in erster Linie auch die vor Ort entstandenen ehrenamtlichen Flüchtlingsinitiativen beraten, begleiten und unterstützen.

Die institutionelle Anbindung der KI innerhalb der Stadt- bzw. Kreisverwaltungen wurde nicht vom Land vorgegeben, sondern den jeweiligen Kommunen überlassen. Hier finden sich sehr unterschiedliche Formen von der Angliederung an ein Amt bzw. einen Fachbereich, über die Gründung von Stabsstellen beim Verwaltungschef oder bei den bei Ämtern und Dezernaten. Nach unseren Erkenntnissen ist die Frage der Ansiedlung der KI in der Kommune für ihre zweite Kernaufgabe (neben der Bildungsberatung), die Querschnittsaufgabe Integration in den Kommunen zu verankern, alles andere als unwichtig (vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan 2017). Dabei spielt sowohl eine Rolle, ob die KI vom Verwaltungschef unterstützt werden, als auch ihre Einbindung in die Ausländer-, Sozial- und Schulämter. Auch sind Doppelarbeiten mit bestehenden Ämtern nicht ausgeschlossen.

Förderprogramm VwV Integration

Seit 2013 fördert das Land Baden-Württemberg die Integrationsarbeit in den Kommunen mit dem Förderprogramm Integration und gesellschaftliche Teilhabe (VwV-Integration). Ziel ist es die Integrationsarbeit vor Ort stärker strukturell verankern, vernetzen und mitsteuern zu können. Gefördert wird die Einrichtung oder Aufstockung einer zentralen Ansprechstelle der Kommune für den Bereich der Integration (*Integrationsbeauftragte*), der Aufbau und die Pflege eines kommunalen Netzwerkes Integration, die Erstellung oder Aktualisierung von Integrationskonzepten sowie Wegweiser für Migranten. Seit dem Start des Förderprogramms (VwV-Integration) wird die Integrationsarbeit der Kommunen pro Jahr mit über drei Millionen Euro gefördert, 2016 und 2017 mit knapp 6 Mio. Euro. Mittlerweile gibt es 121 Integrationsbeauftragte in den Kommunen und 34 in den Kreisen.

Pakt für Integration in BW

Mit dem Pakt für Integration von April 2017 stellt das Land Baden-Württemberg den Kommunen in den Jahren 2017 und 2018 zudem insgesamt

320 Millionen Euro zur Verfügung. Mit 116 Millionen Euro werden rund 1.000 *Integrationsmanager* in Städten und Gemeinden finanziert, weitere 24 Millionen Euro fließen in Maßnahmen aus den Bereichen Schule und Übergang zum Beruf, Spracherwerb sowie bürgerschaftliches Engagement in der Kommune. Neben den Mitteln für diese konkreten Integrationsförderprogramme und -maßnahmen, erhalten die Kommunen 180 Millionen Euro pauschal für den Bereich Integration als Unterstützung für die Kosten der Anschlussunterbringung. Während die oben erwähnten kommunalen Integrationsbeauftragten mit der strukturellen Steuerung und Koordinierung der kommunalen Integrationsarbeit sowie dem Aufbau von Netzwerken betraut sind, sollen sich die Integrationsmanager um die individuelle Betreuung und Beratung im Einzelfall kümmern (vgl. Landtag Baden-Württemberg, 2016: 4). Die Integrationsmanager sollen vor Ort Lotsen- und Wegweiserfunktion für die Flüchtlinge haben und eine soziale Beratung und Betreuung im Einzelfall durchführen können.

kommunal koordinierten Fallmanagement

Damit wird die wichtige Forderung eines *kommunal koordinierten Fallmanagements* erstmals systematisch aufgenommen und versucht ein flächendeckendes Integrationsmanagement aufzubauen.[13] Da das Programm gerade erst gestartet wurde, kann zu den Ergebnissen noch nichts gesagt werden. Es wird jedoch wissenschaftlich evaluiert. Die Ergebnisse werden hochinteressant auch für andere Bundesländer sein, denn die Einführung eines kommunalen koordinierten Fallmanagements ist ein überaus wichtiger Baustein für eine bessere Integrationspolitik vor Ort.

Auch in anderen Bundesländern fanden Maßnahmen kommunaler Integrationsförderung statt. Zu nennen sind hier u.a. das Landesprogramm „WIR" in Hessen, die Richtlinie „Integrative Maßnahmen" in Sachsen und die kooperative Migrationsarbeit in Niedersachsen (Münch 2016: 375). Bayern setzt in diesem Kontext z.B. auf Förderung von hauptamtlichen Ehrenamtskoordinatoren in den Kreisen und kreisfreien Städten.

3.3.2 Fachbezogene Förderprogramme

Neben diesen Maßnahmen im Bereich kommunaler Integration fördern die Länder auch in anderen Ministerien zahlreiche Integrationsmaßnahmen. Es gibt eine Vielzahl von Programmen zur Integration von Migranten und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt, zur Kompetenzfeststellung, zur schulischen Qualifikation, zur Berufsanerkennung, zum Spracherwerb, zur Nachqualifizierung und zur Förderung ehrenamtlichen Engagements. Diese Vielfalt - und in gewissen Maße auch Unübersichtlichkeit im För-

[13] Einzelne Kommunen setzen ein solches Fallmanagement bereits auf eigene Initiative um. Beispielhaft sei auf die Stadt Hamm verwiesen, die ein Soziales Fallmanagement mit 19 operativen MitarbeiterInnen implementiert hat, welches sich sowohl aus städtischem, als auch aus Personal von fünf unterschiedlichen Trägern, zusammensetzt.

dergeschehen - soll beispielhaft für Baden-Württemberg dargestellt werden. Dabei werden nicht alle Maßnahmen, sondern nur die wichtigsten kurz angesprochen:

Sprachkurs- und Engagementförderung

- Ministerium für Soziales und Integration: Um Flüchtlingen den Zugang zu Sprachkursen und Erwerbstätigkeit zu erleichtern, hat die Landesregierung das Programm „Chancen gestalten – Wege der Integration in den Arbeitsmarkt öffnen“ aufgelegt. Mit dem im März 2015 beschlossenen neuen Programm soll Flüchtlingen den frühzeitigen Erwerb der deutschen Sprache ermöglicht und damit Zugangshürden zum deutschen Arbeitsmarkt abgebaut werden. Das Land investiert rund 4,4 Millionen Euro in das neu aufgelegte Programm. Im Förderprogramm „Gemeinsam in Vielfalt“ werden Lokale Bündnisse für Flüchtlingshilfe zur Verbesserung der Lebenssituation von Flüchtlingen durch bürgerschaftliches Engagement gefördert, um die Kooperation und Vernetzung der Kommunen mit den ehrenamtliche Engagierten zu verbessern.

Vorbereitungsklassen und Vorqualifizierung

- Ministerium für Kultus, Jugend und Sport: Wichtigste Maßnahmen sind hier Vorbereitungsklassen (VKL) sowie Vorqualifizierungsjahr Arbeit/Beruf mit Schwerpunkt Erwerb von Deutschkenntnissen (VABO). Insgesamt stehen hierfür insgesamt bis zu 1.165 Stellen zur Beschulung von Flüchtlingskindern und jugendlichen Flüchtlingen zur Verfügung. Ende Mai 2017 waren ca. 31.000 Schüler in ca. 1.990 VKL sowie ca. 9.500 Schüler in rd. 590 VABO-Klassen untergebracht.

Studienförderung, Ausbau von Studienplätzen, Beratung

- Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst: Zu nennen sind hier z.B. das Förderprogramm „Studienförderung von Flüchtlingen aus Syrien“, in welchem Stipendien vergeben werden, die Schaffung von „vier regionalen Koordinatoren zur Beratung und Unterstützung von Flüchtlingen“, ein „Förderprogramm zur Einrichtung von Zertifikatskursen DaF/DaZ“ sowie der „Ausbau von Studienanfängerplätzen“ (ca. 250) an verschiedensten Hochschulen im Rahmen der Ausbauprogramme Hochschule 2012.

Welcome Center, Vermittlung in Ausbildung und Beschäftigung, Wohnraumschaffung

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau: Zu nennen ist hier u.a. das Projekt „Welcome Center“, in welchen im Jahr 2016 812 Unternehmen und 5.587 internationale Fachkräfte beraten wurden. Die Welcome Center sind zentrale Anlaufstellen für internationale Fachkräfte und mittelständische Betriebe. Sie helfen zuwandernden Fachkräften (vor allem schon länger hier lebenden) und deren Familien bei der Integration. Im Projekt „Integration durch Ausbildung - Perspektive für Flüchtlinge“ wurden bis April 2017 insgesamt 1900 junge Flüchtlinge betreut und es kamen bislang über 1.600 Vermittlungen in Ausbildung, Beschäftigung mit

Aussicht auf Ausbildung, EQ oder Praktikum zustande. Im Projekt „Landesprogramm Arbeitsmarkt und regionale Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen (LAurA)“ konnten von 324 Teilnehmenden, die am 31. März 2017 bereits einen LAurA-Durchgang abgeschlossen hatten, 54 Prozent direkt in Beschäftigung oder eine vergleichbare Maßnahme vermittelt werden. Im Landesförderprogramm „Wohnraum für Flüchtlinge“ wurden seit Inkrafttreten des Programms Maßnahmen mit einer Fläche von 199.066,40 m² gefördert.

Vielfalt der Maßnahmen, aber auch Förderdschungel

Deutlich wird die Vielfalt der Maßnahmen, die z.T. an bestehenden Förderprogrammen in den Ministerien ansetzen oder neu aufgelegt wurden. Das Problem ist, dass es kaum Transparenz über diese diversen Möglichkeiten gibt, sondern eher den Eindruck eines Förderdschungels besteht.[14] Selbst in den Ministerien ist nicht immer bekannt, welche Förderproramme es hier gibt. Die unübersichtliche Maßnahmen- und Fördersituation in Baden-Württemberg ist zudem keine Ausnahme, sondern die Regel bundesweit. So hat z.B. die Bezirksregierung Arnsberg, die in NRW der zentrale Ansprechpartner für Fragen der Integration auf der Ebene der Bezirksregierung ist, eine 67-seitige Broschüre mit dem Titel „Integration ist unsere Mission“ herausgegeben, auf der jeweils auf einer Seite Informationen und Beratungsangebote, Fördermöglichkeiten, Anerkennungsmöglichkeiten und Qualifizierungsmaßnahmen vorgestellt sind. In der Summe handelt es sich hier um 60 (!) verschiedene Maßnahmen (vgl. Bezirksregierung Arnsberg 2017).

Um eine „erste Schneise“ in den Förderdschungel zu schlagen, hat das Netzwerk Stiftungen und Bildungen im Jahr 2016 die Förderprogramme zur Integration von Neuzugewanderten nur im Bereich der Bildung seitens des Bundes und der Länder ohne Anspruch auf Vollständigkeit dargestellt (Netzwerk Stiftungen und Bildung 2016: 5). Ausgemacht werden nur für den Bereich der Integration durch Bildung 14 Bundesprogramme. Beteiligt sind das BMBF, das BMFSJ, das BMAS, das BMI, das BAMF, die EU und der DAAD. Auf der Ebene der Länder werden 35 Einzelprogramme ausfindig gemacht (ebd.: 22f.) Die Autoren machen zurecht darauf aufmerksam, dass in der Regel kein übergreifendes Portal eingerichtet ist, auf dem alle Landesprogramme und Initiativen zum Thema Integration von Zugewanderten und speziell Neuzugewanderten übersichtlich dargestellt sind. In der Regel findet man nur die Initiativen der einzelnen Ministerien auf ihren Portalen. Ähnliches gilt im Übrigen auch für den Bund.

[14] Dies ist auch ein Grund für die Förderung von Integrationsbeauftragten oder von Integrationszentren. Man geht davon aus, dass zumindest diese einen Überblick über die Programme haben und wissen, welche Maßnahmen zum individuellen Fall passen. Stichpunktartige Recherchen in den KI in NRW ohne Anspruch auf Repräsentativität geben jedoch Anlass zur Skepsis, ob dies dort geleistet werden kann.

Auch wenn die Vielzahl der einzelnen Maßnahmen aus den jeweiligen Fachressorts in der Regel sinnvoll sind, so lässt die Koordination und die Transparenz dieses „Förderdschungels“ doch zu wünschen übrig. Zum einen bedarf es stärkerer Absprachen bei einzelnen Fördermaßnahmen durch die Fachministerien, die durch das für Integration zuständige Ministerium gesteuert werden sollen. Zum anderen sind dringend in den für Integration zuständigen Ministerien oder in den Staatskanzleien übergreifende und aktuelle Förderportale zu installieren.

Bessere Absprachen bei den Förderprogrammen, Installierung eines übergreifenden Förderportals

3.4 Integrationsministerkonferenz

Vergleichbar mit der Innenministerkonferenz (IMK) und der Kultusministerkonferenz (KMK), gibt es seit dem Jahr 2007 als jüngste geschaffene Fachministerkonferenz auch eine Integrationsministerkonferenz (IntMK) als wichtige Form föderaler Kooperation. Sie versteht sich auch als gesellschaftspolitisches Pendant zur eher sicherheitspolitisch agierenden IMK. Auch wenn in der IMK und KMK regelmäßig auch integrationspolitisch relevante Sachverhalte behandelt werden, so dient die IntMK explizit den integrationspolitischen Abstimmungen zwischen den Ländern, aber auch zwischen Bund und Ländern (Gestmann/Hilz 2017).

So hat die IMK auf ihrer letzten Sitzung im März 2017 in Friedrichshafen ca. 30 Beschlüsse zu den Themen Integration und Zusammenhalt, Arbeitsmarkt, Monitoring und Wissenschaft, Asyl und Flucht sowie Antidiskriminierung gefasst. Die meisten Beschlüsse wurden mehrheitlich gefasst, einige auch einstimmig. Meist richten sich die Beschlüsse Forderungen an den Bund. Insgesamt besteht der Eindruck, dass sich die Einrichtung der IntMk bewährt hat. Allerdings scheint die Durchsetzungskraft und mediale Aufmerksamkeit noch ausbaufähig zu sein.

Die Wahrnehmung der Integrationspolitik als länderübergreifend wichtige Frage kommt darüber hinaus auch in der Tatsache zum Ausdruck, dass es seit Juli 2015 den Bundesratsausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik gibt.

4 Zusammenfassung und Handlungsvorschläge

Aufwertung der Integrationspolitik in den Ländern

Der Schwerpunkt der Integrationsverwaltung liegt ohne Zweifel bei den Kommunen, da Integration vor Ort stattfindet. Allerdings verfügt auch der Bund seit dem Jahr 2005 insbesondere über die bundesweite Finanzierung und Steuerung der Integrationskurse über nicht unwichtige Kompetenzen. Aber auch auf der Ebene der Länder ist in den vergangenen Jahren eine deutliche Aufwertung des Themenfeldes zu erkennen, die sich nicht nur in einem verstärkten Mitteileinsatz, sondern auch hinsichtlich einer Ausdifferenzierung der beteiligten Akteure und Institutionen niederschlägt. Integrationspolitik ist zudem immer eng verbunden mit den Aufgaben der Migrationspolitik und der Sozialpolitik. Die wichtigsten Institutionen und Akteure im Bereich der Integrationspolitik der Länder sind die Ministerien, Integrationsbeauftragte auf Ebene des Landes und der Kommunen, Landesbeiräte sowie kommunale Integrationsstrukturen, die von Seiten der Länder gefördert werden.

Integration ist häufig im Sozialbereich angesiedelt

Betrachtet man nun die aktuelle Ansiedlung von Integrationspolitik in den Bundesländern, so verzichten mittlerweile nur noch fünf Bundesländer (Brandenburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Thüringen) auf die explizite Anführung des Begriffes Integration im Namen eines ihrer Ministerien. Die eigentliche Integrationsarbeit findet in der Sozial-, Arbeitsmarkt und Bildungspolitik statt, so dass viel dafür spricht, dass zumindest ein Teil dieser Bereiche in einem für Integration zuständigen Ministerien vertreten ist. Hieran orientiert sich offenbar die Mehrheit der Bundesländer. In zwölf Bundesländer ist Integrationspolitik im Sozialministerium ansiedeln, nur in Nordrhein-Westfalen (seit 2017), Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen lässt sich eine abweichende Zuordnung feststellen. Sinnvoll ist es zudem zu überlegen, wie die Schnittstellen zur Ordnungspolitik bzw. Migrationspolitik mit abgebildet werden können. Die bisherigen Versuche in RP, Schleswig-Holstein und jetzt in NRW dies zu verbinden, müssen hinsichtlich ihrer Effekte untersucht werden. Bleibt es bei einem Nebeneinander der Bereiche oder ergeben sich Synergien und Bündelungen? Allerdings drängen sich die ausgewählten Politikbereiche in NRW und Rheinland-Pfalz, „Familie“ und „Jugend“, nicht zwingend auf, interessant wäre ein solcher Versuch in einem Sozialministerium. Die Verlagerung direkt ins Innenministerium (Schleswig-Holstein) geht zudem mit der potentiellen Gefahr einher, dass hier die ordnungsrechtlichen Belange überwiegen.

Integrationsministerium als reines Querschnittsministerium macht wenig Sinn

Ein eigenes Integrationsministerium als reines Querschnittsministerium macht dagegen aus unserer Sicht wenig Sinn. Die horizontale Spezialisierung der Ministerialverwaltung erschwert eine eigenständige Bearbeitung durch ein Integrationsministerium, da die Zuständigkeiten anderer Ministerien in erheblichem Maße tangiert werden. Wenn nun in einem solchen

„Querschnittsministerium“ keine und sehr wenige eigenständige Kompetenzen angesiedelt sind benötigt man zur Politikumsetzung immer die Mitarbeit anderer Ministerien. Zudem wird das Nichtvorhandensein eigener Kompetenzen in der Regel als „Schwäche“ des Ministeriums ausgelegt, so dass auch die Koordinierungsfunktion für den Querschnittsbereich eher erschwert wird. Der Vorteil eines reinen Integrationsministeriums ist indes die stärkere Sichtbarkeit nach außen.

Integrationsgesetze nicht überschätzen

Integrationsgesetze können eine sinnvolle Grundlage für Integrationspolitik sein, indem sie diese als Querschnittspolitik verankern, Strukturen schaffen, um die Aufgaben zu bewältigen und ein bestimmten Verständnis von Integration fördern. Auch können sie dazu beitragen Integrationspolitik aufzuwerten. Ihr Erfolg hängt aber vor allem davon ab, ob und wie die (nicht immer konkreten) Ziele und Grundsätze durch konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Die Existenz eines Integrationsgesetzes allein bedeutet nicht automatisch, dass mehr politische Maßnahmen durchgeführt werden. Auch die Bundesländer, die über keine Integrationsgesetze verfügen, regeln den Bereich der Integrationspolitik und führen Maßnahmen durch. Aus all dem geht hervor, dass die die Wirkung von Integrationsgesetzen nicht überschätzt werden sollte.

Varianzen hinsichtlich der Integrationsbeauftragten

Auch beim Vergleich der Integrationsbeauftragten zeigen sich Varianzen hinsichtlich ihrer Aufgaben, Kompetenzen, Ressourcenausstattung sowie Legitimation bzw. Stellung innerhalb der Ministerialverwaltung. Bezogen auf ihre Aufgabenzuschreibungen lässt sich festhalten, dass sich diese zwar von Bundesland zu Bundesland im Detail unterscheiden, im Großen und Ganzen aber stets die *Interessenvertretung von Menschen mit Migrationshintergrund im Mittelpunkt* steht. Dabei handelt es sich meist um allgemeine Formulierungen, die diesen Akteuren einen gewissen Handlungsspielraum eröffnen. Fraglich ist jedoch, inwiefern ein relativ weit gefasstes Aufgabenfeld zu einer tatsächlichen Beeinflussung des politischen Outputs führen kann, wenn entsprechende Kompetenzen fehlen. Integrationsbeauftragte können oft nur eine beratende Funktion einnehmen, werden bei integrationsrelevanten Fragen angehört und können Maßnahmen „anregen“. Bezüglich handfester Kompetenzen sticht vor allem Sachsens Ausländerbeauftragter mit dem Recht der Akteneinsicht gegenüber dem Innenministerium und den Ausländerbehörden hervor. Auch seine politische Legitimation ist höher einzuschätzen, als die seiner Amtskollegen anderer Länder, da er nicht durch den Ministerpräsidenten oder die Landesregierung ernannt bzw. berufen, sondern aus den Reihen des Parlaments gewählt wird. Entscheidende Variable für die Ressourcenausstattung (Personal- und Finanzeinsatz) ist, ob der Integrationsbeauftragte in Personalunion eine leitende Tätigkeit innerhalb des für Integration zuständigen Ministeriums wahrnimmt. Ist dies der Fall, dürfte die Handlungsfähigkeit stets größer ausfallen, als wenn ihm nur eine Geschäftsstelle mit wenigen Mitarbeitern zugeordnet ist.

Zwei Typen von Landesintegrationsbeiräten

Nimmt man die Landesintegrationsbeiräte in den Blick, zeigt sich auch hier kein einheitliches Bild. Unterscheiden lassen sich zunächst zwei Gremientypen: Einerseits können Räte als Migrantenvertretung organisiert sein, die sich als Dachorganisation aus kommunalen Vertretungsstrukturen bilden (z.B. in NRW und Baden-Württemberg). Andererseits gibt es Experten- bzw. Fachgremien, die sich aus Funktionsträgern aus den verschiedenen Bereichen von Wissenschaft, über Wirtschaft, Kirchen und Wohlfahrtspflege sowie Migrantenselbstorganisationen zusammensetzen. Die Bundesländer können entweder ein Gremium bevorzugen und nur dieses in den Politikprozess einbeziehen, beide Gremientypen berücksichtigen oder aber auf Mischformen setzen. Zu hinterfragen ist vor allem die politische Legitimation von Expertengremien, deren Mitglieder lediglich durch die Regierung berufen werden. Hinzu kommt als allgemeine Schwäche solcher Beiräte, dass sie „nur" beratend tätig werden können und die Regierung i.d.R. nicht an die Empfehlungen gebunden ist. Dennoch ist es prinzipiell positiv zu bewerten, wenn sich Landesregierungen durch derartige Instrumente fachliche Expertise und ein gesellschaftliches Stimmungsbild einholen.

Personen sind wichtig

Neben der organisatorischen Ausgestaltung ist jedoch für alle oben beschriebenen institutionellen Lösungen immer auch zu berücksichtigen, welche Personen wichtige Funktionen wie wahrnehmen und ausfüllen. Der institutionelle Rahmen ist nur ein Möglichkeitsfenster, welches dann auch engagiert genutzt werden muss.

Bessere Koordination der Fördermaßnahmen der Fachministerien

Hinsichtlich der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen auf Landesebene (ähnliches gilt für den Bund) besteht ein deutlicher Handlungsbedarf. Auch wenn die einzelnen Fördermaßnahmen im Bereich der Integration, die in den jeweiligen Fachressorts aufgelegt werden, in der Regel sinnvoll sind, so lässt die Koordination und die Transparenz dieses „Förderdschungels" doch zu wünschen übrig. Zum einen bedarf es deutlich stärkerer Absprachen bei einzelnen Fördermaßnahmen durch die Fachministerien, die durch das für Integration zuständige Ministerium gesteuert werden sollten. Zum anderen sind dringend in den für Integration zuständigen Ministerien oder in den Staatskanzleien übergreifende und aktuelle Förderportale über Fachgrenzen hinaus zu installieren.

Förderung kommunaler Integrationsmaßnahmen sinnvoll, aber in der Ausgestaltung ausbaufähig

Die Förderung kommunaler Integrationsmaßnahmen durch Integrationszentren, Integrationsbeauftragte oder Integrationsmanager ist ohne jeden Zweifel sinnvoll angesichts der oben beschriebenen Ausgangslage. Der Verzicht auf organisatorische Gestaltungsempfehlungen angesichts des Respektes vor der kommunalen Selbstverwaltung ist ebenfalls verständlich. Dennoch ist es bisher noch nicht ausreichend gelungen auf kommunaler Ebene eine „Einwanderungsmanagement" zu installieren, welches die mit Migration und Integration vor Ort gegebenen Aufgaben administrativ bündelt. Besondern innovativ scheint die Förderung kommunaler In-

tegrationsmanager in Baden-Württemberg zu sein, da erstmals ein kommunal koordinierten Fallmanagement systematisch realisiert werden könnte.

Literaturverzeichnis

Adamski, Heiner (2016): Flucht und Asyl. Eine Skizze der Rechtsentwicklung. In: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Jhg. 65, Heft 1, S. 109-116.

Aumüller, Jutta (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Aumüller, Jutta/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart.

BA – Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2015): Rahmenkonzept Integration Point (V2.0). Im Internet unter: <https://www.iq-netzwerk-nrw.de/fileadmin/user_upload/news/Rahmenkonzept_IP.pdf>, letzter Abruf am 26.04.2017.

BA – Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2016): Fördermöglichkeiten. Im Internet unter: <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Unternehmen/Arbeitskraeftebedarf/Beschaeftigung/GefluechteteMenschen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI806791>, letzter Abruf am 23.04.2017.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2017a): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2016, Nürnberg.

Bezirksregierung Arnsberg (Hrsg.) (2016): Integration ist unsere Mission. Bereiche und Aufgaben der Bezirksregierung Arnsberg, Arnsberg.

Blätte, Andreas (2010): Integration im Spannungsfeld von Ressortzuständigkeit und Ubiquität – Funktionalität und diskursive Grundlagen der Landesintegrationsministerien – Paper zur DVPW-Sektionstagung in Potsdam. Potsdam.

Blätte, Andreas (2011): Akteure, seht die Signale! Mobilisierungsprobleme und Symbolpolitik in Politikbereichen mit Querschnittscharakter. In: Florack, Martin/Grunden Timo (Hrsg.): Regierungszentralen – Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden, 311-332.

Blätte, Andreas (2016): Politische Steuerung im Migrations-Integrations-Dilemma. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jhg. 26, Heft 1, S. 79-86.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Wiesbaden.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016a): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise - Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und Asylantragbearbeitung. In: Die Verwaltung, Jhg. 49, Heft 2, S. 289-300.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016b): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise - Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl. In: Verwaltung und Management, Jhg. 22, Heft 3, S. 126-136.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2017): Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – Und wie kann man sie lösen? Essen

Burgi, Martin (2016): Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen. In: DVBl, Jhg. 131, Heft 16, S. 1015-1022.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen – Aktueller Stand, Probleme, Perspektiven. 18. Wahlperiode (30.01.2017), Drucksache 18/11039.

Deutscher Landkreistag (Hrsg.) (2016): Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices, Berlin.

Eichenhofer, Johannes / Dilmaghani, Farhad 2017: Mehr Integration und Teilhabe. Zwei Vorschläge für rechtliche Neuregelungen. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR Forschungsbereich) 2017: Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich, Berlin

Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.

Gesemann, Frank/Roth, Roland 2015: Integration ist (auch) Ländersache! 2. Bearbeitete Auflage, Berlin

Gesemann, Frank/Roth, Roland (2016): Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden, Berlin.

Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.) (2017): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden

Gestmann, Margarita/Hilz, Markus (2017): Das Politikfeld Migrations- und Integrationspolitik, in: Grunow, Dieter (Hrsg.): Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich, Wiesbaden, 217–285.

Hahlen, Johann/Kühn, Hannes (2016): Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise – Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems. In: Verwaltung und Management, Jhg. 22, Heft 3, S. 157-167.

Halisch, Judith/Wüst, Andreas (2013): Der Weg zum Pass. Baden-Württembergische Erfahrungen mit Einbürgerungsprozessen. Herausgegeben vom Ministerium für Integration Baden-Württemberg, Stuttgart.

Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2016): Bürokratie für die Demokratie? Die Max-Weber-Welt in der Flüchtlings- und Migrationskrise. In: Verwaltungsarchiv, Jhg. 107, Heft 3, S. 418 – 445.

KGSt (Hrsg.) (2017): Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung, Köln.

Knuth, Matthias (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Arbeitsmarktpolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Kreienbrink, Axel (2013): 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jhg. 33, Heft 11-12, S. 397-410.

Landtag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2016): Antrag der Abg. Jürgen Keck u. a. FDP/DVP und Stellungnahme des Ministeriums für Soziales und Integration. Umsetzung des Partizipations- und Integrationsgesetzes für Baden-Württemberg (PartIntG BW) und Pakt für Integration. 16. Wahlperiode (30.11.2016), Drucksache 16/1103.

Landtag NRW (Hrsg.) (2013): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Weiterentwicklung der politischen Partizipation in den Gemeinden und

zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften. 16. Wahlperiode (12.09.2013), Drucksache 16/3967.

Landtag NRW (Hrsg.) (2016): Gelingende Integration von Flüchtlingen. Ein Integrationsplan für NRW. 16. Wahlperiode (08.09.2016), Drucksache 16/12382.

Massumi, Mona/Dewitz, Nora von/Grießbach, Johanna/Terhart, Henrike/Wagner, Katarina/Hippmann, Kathrin/Altinay, Lale (2015): Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Bestandsaufnahme und Empfehlungen, Köln.

Meyer, Hubert (2016a): Asyl und Integration als Herausforderungen für die Kommunen. In: Meyer et al. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 50-64.

Meyer, Hubert (2016b): Migration, Asyl und Integration als organisatorische Herausforderung für Land und Kommunen. In: Verwaltung und Management, Jhg. 22, Heft 3, S. 144-156.

Meyer, Hubert/Ritgen, Klaus/Schäfer, Roland (Hrsg.) (2016): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch, Wiesbaden.

Münch, Ursula (2016): Integrationspolitik der Länder. Dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer, S. 365-390, Wiesbaden.

Netzwerk Stiftungen und Bildung (2016): Förderprogramme zur Integration von Neuzugewanderten durch Bildung, Berlin.

Niedersächsische Staatskanzlei (Hrsg.) (2016): Niedersächsisches Ministerialblatt. Nr. 16/2013 vom 08.05.2013, S. 325-344.

Ohliger, Rainer/Polat, Filiz/Schammann, Hannes/ Thränhardt, Dietrich 2017: Integrationskurse reformieren. Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung, Heinrich-Böll-Stiftung.

Reichersdorfer, Johannes (2017): Die Organisation der Integration. Zehn Jahre Integrationsministerien der Bundesländer im Vergleich. In: der moderne staat, Jhg. 10, Heft 1, S. 69–88.

Ritgen, Klaus (2016a): Verfahren und Organisation der Asylverwaltung. In: Meyer et al. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 171-186.

Ritgen, Klaus (2016b): Organisation der Sprachförderung in Deutschland. In: Meyer et al. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 382-387.

Ritgen, Klaus (2016c): Das Aufnahmerecht der Länder. In: Meyer et al. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 200-216.

Robert-Bosch-Stiftung (Hrsg.) (2016): Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, Stuttgart.

Ruge, Kay (2016): Residenzpflicht als Voraussetzung für Integration. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jhg. 36, Heft 3, S. 89–96.

SVR 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.

Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.) (2017): Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin

Schader Stiftung (Hrsg.) (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts, Darmstadt.

Schammann, Hannes/Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Schamburek, Daniel (2016): Die Ansiedlung von Aufgaben in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen. Eine handlungstheoretische Erklärung von Organisationsentscheidungen am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik, University of Bamberg Press, Bamberg.

Schulze-Böing, Matthias (2016): Wie schaffen wir das? Integration als Herausforderung für Städte. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, Jhg. 96, Heft 8, S. 351-357.

Städte- und Gemeindebund NRW (Hrsg.) (2016): Handlungsleitfaden Flüchtlingsintegration. o.O.

Thränhardt, Dietrich (2017): Einbürgerung im Einwanderungsland Deutschland. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Thränhardt, Dietrich/Weiss, Karin (2016): Flüchtlingspolitik im Deutschen Föderalismus. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Ulusoy, Yunus/Halm, Dirk/Sauer, Martina/Kersting, Norbert (2016): Wissenschaftliche Begleitung der Kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstelle NRW, Essen.

Abkürzungsverzeichnis

BA:	Bundesagentur für Arbeit
BAMF:	Bundesamt für Migration und Integration
BMAS:	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF:	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI:	Bundesministerium des Innern
DAAD:	Deutsche Akademischer Austauschdienst
EU:	Europäische Union
IHK:	Industrie- und Handelskammer
IMK:	Innenministerkonferenz
IntMK:	Integrationsministerkonferenz
KfI:	Kompetenzzentrum für Integration
KI:	Kommunales Integrationszentrum
KMK:	Kultusministerkonferenz
LAKA:	Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen Baden-Württemberg
LaKI:	Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren
SVR:	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
VHS:	Volkshochschule

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ministerien, Abteilungen und Referate der Länder im Bereich der Integration *9*
Tabelle 2: Migrations- und integrationspolitische Abteilungen und Referate in den allgemeinen Mittelinstanzen *15*
Tabelle 3: Integrations- und Ausländerbeauftrage auf Landesebene *18*
Tabelle 4: Landesintegrationsbeiräte und Migrantenvertretungen in den vier Integrationsgesetzen *22*
Tabelle 5: Kommunale Integrationsbeiräte/-ausschüsse und -beauftragte im Ländervergleich *26*