

Johannes Reichersdorfer

## Die Organisation der Integration Zehn Jahre Integrationsministerien der Bundesländer im Vergleich

### Zusammenfassung

Im Jahr 2015 nahm die Bundesrepublik Deutschland die Rekordanzahl von rund 1,1 Millionen Flüchtlingen auf. Unabhängig davon dominieren Migration und die sich daraus ableitende Aufgabe der Integration schon viele Jahre die öffentliche Debatte. Die Vorschläge, Maßnahmen, Programme und Reformen scheinen so vielfältig, wie die Bedürfnisse der Menschen, die ankommen. Das hat insbesondere einen Grund: Integrationspolitik ist ein politikfeldübergreifendes Querschnittsthema. Es handelt sich um eine komplexe Aufgabe, die Koordinationsprobleme und administrative Unsicherheit für Politik und Verwaltung mit sich bringt. Weiterhin entpuppt sich die nahe liegende Erklärung, dass die Anzahl der Ausländer\*innen in der Bundesrepublik Einfluss auf die administrativen Kapazitäten hat, bei näherer Betrachtung als nicht tragfähig. Von 1993 bis 2008 war die Zahl der Asylanträge sogar rückläufig. Ungeachtet dessen hat sich in den vergangenen zehn Jahren viel in der Organisation der Integrationspolitik verändert: Die Bundesländer haben sichtbar Integrationsverwaltungen aufgebaut.

Diese Arbeit untersucht die Institutionalisierung der Integrationspolitik im ministeriellen Verwaltungsaufbau der 16 Bundesländer von 2005 bis 2015. Warum und wie findet diese Institutionalisierung statt? Anhand der hier untersuchten Aufbauorganisation der jeweiligen Landesministerien sowie der Institution der/des Integrationsbeauftragten wird deutlich: Administrative Kapazitäten nehmen zu. Personelle und finanzielle Ressourcen werden bereitgestellt. Das politisch-administrative System organisiert die Querschnittsaufgabe der Integration.

*Schlagerworte:* Integrationsministerium, Integrationspolitik, Bundesländer, Institutionalisierung, Organisationswandel

### Abstract

*The Organization of Integration: Comparing ten years of integration ministries in Germany's federal system*

In the year 2015, the Federal Republic of Germany has given shelter to 1.1 million refugees. However, migration and its related task of enabling migrants to participate in the social, economic and political life (integration) has dominated Germany's public debates since many years. Ideas, proposals, measures, programs and reforms are as diverse as the arriving people's needs. This is because integration policy is a cross-cutting policy problem. It is about complex tasks, coordination problems and administrative uncertainties which challenge the executive branch. Furthermore, explanations about seemingly causal effects between growing numbers of migrants and growing activities of the central state and the decentral Länder Governments must be abandoned. From 1993 until 2011, the number of asylum applications declined. Nevertheless, there has been a major shift in integration policy and organization in Germany. The Länder have introduced significant administrative resources at ministerial level, which means that twelve out of sixteen built up Integration Ministries. This article sheds light on the administrative institutionalization of integration policy in the 16 German Länder from 2005 until 2015. Why is there a growing number of top-bureaucratic organizations and how are they organized? In conclusion, this article states that a trend is visible: administrative capacities grow. The political-administrative system is organizing the challenging task of integration.

*Key words:* Integration Ministries, Integration Policy, German Federal System, Institutionalization, Organizational change

## 1 Einleitung

Welche Rolle spielt die Exekutive bei der Integration von Zuwandernden? Und wie wird diese Aufgabe organisiert? Als in der Koalitionsvereinbarung von 1982 festgeschrieben wurde, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, wurde Integrationspolitik im Sinne eines öffentlich formulierten und gesamtgesellschaftlich verbindlichen Gestaltungsanspruchs auf Bundes- und Länderebene als politisches Handlungsfeld ausgeklammert. Der Titel des „Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ lässt darauf schließen, dass die Bundesregierung seit 2005 erstmals einen anderen Gestaltungsanspruch hat. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde Migrations- und Integrationspolitik von der Bundesregierung als steuerungsbedürftig anerkannt. Deutschland hatte sich damit „Vom de-facto Einwanderungsland zum bekennenden Einwanderungsland“ gewandelt (*Birsl* 2005, S. 200).

Heute steht die Bundesrepublik vor einer neuen und gewaltigen Herausforderung. Europa erlebt seit dem Spätsommer 2015, als sich Millionen Menschen von Syrien und dem Irak über den Balkan auf den Weg nach Westeuropa machten, eine Flüchtlingsbewegung, die dramatischer und bedrückender kaum sein könnte. Ausgelöst durch Kriege, Klimawandelfolgen, durch ökonomische und soziale Krisen sind weltweit Millionen Menschen auf der Flucht. Flucht, Asyl, Integration und Fragen der inneren Sicherheit gehörten Ende 2015 zu den wichtigsten politischen Themen. Durch die zunehmende Diskussion um die Integration von Flüchtlingen stellt sich die berechtigte Frage, wie Politik und Verwaltung auf die Herausforderungen reagieren. Geht dies mit einer Bündelung der Verfahren und Entscheidungsprozesse in Deutschland einher und entsteht in diesem Zuge eine „neue Integrationsbürokratie“ (*Thränhardt* 2009, S. 167)? Auf Bundesebene spricht die Einrichtung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Jahr 2005 dafür. Es hat im Bereich der Migration und der Asylverfahren und in der Gestaltung integrationspolitischer Maßnahmen und Projekte Kompetenzen erhalten (z.B. die Gestaltung der Integrationskurse). Bis auf die regionale Ebene gliedert sich das BAMF als nachgeordnete Behörde des Bundesinnenministeriums. Doch es ist nicht alleine für die Lösung der vielfältigen Herausforderungen zuständig. Wesentliche, für die Integrationspolitik wichtige Kompetenzen (Bildung, innere Sicherheit, Kultur, Sport, usw.) liegen im Verantwortungsbereich der Bundesländer.

Seit zehn Jahren lassen sich signifikante Veränderungen der Regierungsorganisationen in den Bundesländern beobachten. Zwischen 2005 und 2015 bauten die Länder ihre integrationspolitischen Ministerialstrukturen aus. Sie stellten Personal ein und erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung. In vielen Bundesländern kam es zur Gründung von Landesintegrationsministerien mit unterschiedlicher Ausgestaltung und Varianz in den ihnen übertragenen Aufgaben und Ressourcen. Als weitere Organisationsform greifen die Bundesländer bereits seit den 1980er-Jahren auf die Institution einer/eines Integrationsbeauftragten zurück. Einige Bundesländer kombinieren beide Ansätze miteinander. In Anbetracht der organisationalen Veränderungen stellt sich die Frage, wie das politisch-administrative System die komplexe Frage der Integration intern organisiert? Diese Arbeit untersucht die institutionellen Wandlungsprozesse im Verwaltungsaufbau der Bundesländer. Wie findet die Institutionalisierung der Integrationspolitik im Verwaltungsaufbau der Länder statt und wie lassen sich diese Veränderungen erklären?

Durch die eklatante Forschungslücke in diesem Bereich ist es notwendig die Organisation der Integrationspolitik in den Bundesländern grundlegend zu systematisieren. *Andreas Blätte* (2011) und *Daniel Schamburek* (2013, 2014) ist es gelungen, Einblicke in die Entwicklung ausgewählter Landesministerien zu ermöglichen. Die Fragen nach dem Stellenwert, den die Landesregierungen der Integrationspolitik in der Regierungsorganisation einräumen (*Schamburek* 2013) und wie „institutionelle Arrangements die Wahrnehmung bei sozialen Gruppen, die Entscheidung über Ein- und Ausschluss potenzieller Zielgruppen von policies und die Qualität von policy-Outputs beeinflusst“ (*Schamburek* 2014, S. 243), unterstreichen die Notwendigkeit der verwaltungswissenschaftlichen Forschung in diesem Feld. Jedoch sind sich die Autoren einig, dass die Untersuchung des Forschungsgegenstands noch am Anfang steht.

In diesem Beitrag wird erstmals eine grundlegende Systematisierung der Organisation der Integrationspolitik auf Länderebene vorgenommen. Untersucht wird der Zeitraum ab Mitte der 1980er-Jahre in Bezug auf die Integrationsbeauftragten. Hinsichtlich der Integrationsministerien, die hier im Mittelpunkt stehen, werden die Jahre 2005 bis 2015 betrachtet. Um die Unterschiede zwischen den Bundesländern beschreiben zu können, werden zunächst die politikfeldspezifischen Merkmale der Integrationspolitik erläutert. Da die Ministerialverwaltung im Fokus steht, werden anschließend theoretische Ansätze aus der Verwaltungs- und Organisationstheorie eingeführt. In Kapitel 3 wird der Fokus dann auf den Ergebnissen der Dokumentenanalyse und Expert\*inneninterviews zur Institutionalisierung der Integrationspolitik auf Länderebene gerichtet sowie mit der Entwicklung in der Bevölkerungsstatistik der Bundesrepublik kontrastiert. Die Datengrundlage für diese Arbeit wurde durch die Analyse der Organisations- und Haushaltspläne der 16 Bundesländer im Zeitraum von 2005 bis 2015 entwickelt. Weiterhin wurden Expert\*inneninterviews mit Integrationsbeauftragten und Akteuren der Verwaltung geführt sowie öffentlich zugängliche Quellen, Pressemitteilungen und Zeitungsartikel herangezogen.

## 2 Theorie der Integration und der Organisation

Es ist nicht einfach, mit dem Begriff „Integration“ umzugehen. Meist geht es um die Frage, wann eine Person an einem bestimmten Ort in welchem Maße als integriert gilt. Die oder der „zu Integrierende“ oder „sich Integrierende“ im „Prozess der Integration“ steht im Mittelpunkt der an Assimilation orientierten Integrationsdebatte in Deutschland (vgl. *Geißler* 2004, *Geißler/Weber-Menges* 2013). Dies gilt gleichermaßen für politische als auch wissenschaftliche Diskurse, die den Doppelcharakter des Integrationsbegriffs prägen. Einen Ausgangspunkt für diese Arbeit definiert *Hartmut Esser* (2001). Er unterscheidet *David Lockwood* (1964) folgend zwischen System- und Sozialintegration, wobei letztere die „Integration“ von Migranten und fremdethnischen Gruppen [in das gesellschaftliche Leben] in Form der Gewährung von Rechten, des Erwerbs von Sprachkenntnissen, der Beteiligung am Bildungssystem und am Arbeitsmarkt [...]“ ist (*Esser* 2001, S. 8). Auch *Rainer Geißler* (2004) sieht in der sozialstrukturellen Integration, also einem am Prinzip der individuellen Chancengleichheit orientierten Konzept, den dominierenden Ansatz. Es ist sowohl ein normatives als auch ein wissenschaftlich-analytisches Konzept. Integration wird von beiden Sichtweisen oft als „die Eingliederung der Migranten in die Aufnahmegesellschaft verstanden“ (*Geißler* 2004, S. 287). Die Integration des individuellen Akteurs in das bestehende soziale Umfeld (Mikroperspektive) ist vorherrschend in-

nerhalb der integrationspolitischen Forschung und in politischen Debatten. In dieser Arbeit wird eine Definition genutzt, die den Blick weg vom individuellen Akteur bzw. von den Policy-Instrumenten auf die Organisation von Integrationspolitik richtet. Die politisch-administrativen bzw. öffentlichen Rahmenbedingungen für den Prozess der Integration stehen hier im Mittelpunkt. Integrationspolitik aus Sicht der Verwaltungsforschung bedeutet also, die Interaktion gesellschaftlicher Teilsysteme und Akteure in den Vordergrund der Untersuchung zu stellen. Damit sind Akteurszusammenhänge gemeint, die ihre Wahrnehmungen und ihre Handlungen um ein bestimmtes gesellschaftliches Problem herum organisieren (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1995, *Esser* 2001). Insofern ist der Perspektivwechsel vom Individuum zur Organisation wichtig für das Verständnis des Umgangs mit Integration als Policy-Problem. Auf dieser gesellschaftlichen Meso- und Makro-Ebene geht es um Systemintegration, die *Esser* (2001) diskutiert und die bislang leider viel zu wenig durch die Wissenschaft aufgegriffen wurde (*Baringhorst u.a.* 2006). Dieser Artikel leistet einen Beitrag, diese Lücke zu schließen, indem ein verwaltungswissenschaftlicher Ansatz zur Beschreibung systemintegrativer Politik gewählt wird. Daher wird in den folgenden Abschnitten ein Überblick über die zur Verfügung stehenden Theorien und Ansätze innerhalb der Politik- und Verwaltungsforschung gegeben.

## 2.1 Integration als organisationale Querschnittsaufgabe

Integrationspolitik ist Querschnittspolitik. Diese Feststellung findet sich in vielen Aussagen von öffentlichen Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern sowie im Nationalen Integrationsplan der Bundesregierung wieder (*Die Bundesregierung* 2007, S. 14). Sie definiert Integration auf der Grundlage des Zuwanderungsgesetzes wie folgt: „Integration bedeutet gleichberechtigte Teilhabe am kulturellen, sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben und stellt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar.“<sup>41</sup> Integration wird als sektorenübergreifende Aufgabe definiert. Sie berührt zum Beispiel Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Kulturpolitik.

Im wissenschaftlichen Diskurs wird Integrationspolitik ebenfalls als Politikfeld und Politikebenen übergreifend verstanden (*Baringhorst u.a.* 2006). In einer Untersuchung der Rolle der Regierungszentrale in der Integrationspolitik weist *Andreas Blätte* (2011) auf Probleme hin, die mit der Konzeptualisierung der Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe einhergehen. Querschnittspolitik zeichnet sich dadurch aus, 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, S. 313). Die funktional und horizontal differenzierte Verwaltung steht immer vor Problemen, die mit Spezialisierung und Fragmentierung von Regierungshandeln einhergehen. Es kann vorkommen, dass bestimmte Maßnahmen einer Verwaltungseinheit (z.B. Einwanderungspolitik) gegen die Ziele und Maßnahmen einer anderen Verwaltungseinheit (z.B. Schulentwicklungsplanung) gerichtet sind. Sozialintegrative Instrumente, wie zum Beispiel das Erteilen von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen, obligatorische Sprach- und Integrationskurse oder gesundheitliche Prävention und Absicherung stoßen hier auf funktionale und politische Grenzen. Durch den föderalen Staatsaufbau und die unterschiedlichen Zuständigkeiten wird dieses Problem verschärft. Integrationspolitische Instrumente können immer zu Kritik oder zu nicht-intendierten Effekten führen. Oft bein-

halten sie auch vertrackte Probleme hoher Komplexität, Unsicherheit und Mehrdeutigkeit, die große Anforderungen an die Problemlösungskapazität des politisch-administrativen Systems stellen (*Christensen/Lægreid* 2009; *Churchman* 1967; *Head* 2010).

Weiterhin sind öffentliche Organisationen abhängig von der Legitimation und den Ressourcen von außen und befinden sich in einem dynamischen (Informations-)Austausch und einer ständigen Debatte mit ihrer Umwelt (*Christensen u.a.* 2007, *Bovens* 2007, *Romzek* 2015). Die Organisationen sind mit widersprüchlichen und komplexen Routinen, Problemdefinitionen, Interessen und Werten „institutionell“ herausgefordert. Querschnittsaufgaben verschärfen dieses Problem, das schließlich zu Überkomplexität der Aufgaben führt. Deshalb reagieren sie und Akteure in Organisationen begrenzt rational in komplexen Entscheidungssituationen (*Simon* 1945). Es werden oft am status quo orientierte, zufriedenstellende Lösungen angestrebt, um nicht an der Überkomplexität der Aufgabe zu scheitern. Aufgrund dessen wird die Verwaltung selbst auch als begrenzt rationaler Akteur beschrieben (*March/Olsen* 2004). Angesichts der hohen Anforderungen, die die Integration als Querschnittsaufgabe an das politisch-administrative System stellt, ist die Untersuchung der verschiedenen Institutionalierungsformen in den Bundesländern von hoher Relevanz für die Verwaltungsforschung.

## 2.2 Organisationaler Wandel

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist, dass in den Bundesländern seit vergleichsweise kurzer Zeit eine Vielzahl neuer administrativer Einheiten geschaffen wurde, die sich mit der Querschnittsfrage der Integration befassen. Um organisationale Veränderungen in der Integrationspolitik zu erklären, wird die neoinstitutionalistische Organisationstheorie herangezogen, die Erklärungsangebote für organisationalen Wandel in Organisationen bereit hält.

Grundlegend ist die Konzeption organisationaler Felder, wie sie *Paul J. DiMaggio* und *Walter W. Powell* (1983) vorschlagen. Sie gehen der Frage nach, warum sich Organisationen, die in einem Verhältnis zueinander stehen oder ähnliche Aufgaben wahrnehmen mit der Zeit immer weiter angleichen. Als Konzept zur Darstellung der Relation dieser Organisationen schlugen sie das organisationale Feld vor: „By organizational fields we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products“ (*DiMaggio/Powell* 1983, S. 148). Durch regelmäßige Interaktion zwischen den Organisationen innerhalb des Feldes strukturieren diese ihr Feld, das als institutioneller Kontext auf die Organisationen zurückwirkt und zu einer Angleichung der Organisationen führt. Sie definieren drei Mechanismen organisationalen Wandels: Isomorpher Wandel durch institutionellen Zwang, durch normativen bzw. professionellen Druck und durch mimetische Prozesse. „We identify three mechanisms through which institutional isomorphic change occurs, each with its own antecedents: 1) coercive isomorphism that stems from political influence and the problem of legitimacy; 2) mimetic isomorphism resulting from standard responses to uncertainty; and 3) normative isomorphism, associated with professionalization“ (*DiMaggio/Powell* 1983, S. 150). Die zugrunde liegende Annahme ist, dass Organisationen sich verändern, um in ihrem Umfeld als modern wahrgenommen zu werden. Insbesondere bei der öffentlichen Verwaltung spielt die Frage nach der Legitimation eine zentrale Rolle (*Meyer/Rowan*

1977, *Christensen u.a.* 2007). Wird die Organisation durch ihr direktes Umfeld nicht mehr als modern betrachtet, kann es dazu kommen, dass der für das Überleben notwendige Ressourcenzufluss nicht mehr aufrechterhalten wird. Aus diesem Grund orientieren sich Organisationen in Situationen der Komplexität, Unsicherheit und Mehrdeutigkeit an organisationalen Vorbildern. Rationale Mythen organisationaler Strukturen werden adaptiert. Es kann aber auch zu intendierten oder nicht-intendierten Entkopplungsprozessen kommen. „Thus, decoupling enables organizations to maintain standardized, legitimating, formal structures while their activities vary in response to practical considerations“ (*Meyer/Rowan* 1977, S. 357). Entkopplung ist eine Strategie, die zwischen Verlautbarungen, Entscheidungen und Handlungen („talk, decisions, actions“) in Organisationen differenziert, um verschiedenen Anforderungen gleichzeitig begegnen zu können (*Brunsson* 1989).

### 3 Institutionalisation der Integrationspolitik in den Bundesländern

Die Institutionalisierung der Integrationspolitik in der Regierungsorganisation der Bundesländer steht im Mittelpunkt dieser Arbeit. Untersucht wird die organisatorische Abbildung der Integrationspolitik innerhalb der Landesregierungen von 2005 bis 2015. Um eine Vergleichbarkeit der Fälle herzustellen, werden alle 16 Bundesländer untersucht. Dieser Vergleich mittlerer Fallzahl entzieht sich grundsätzlich den Methoden der quantitativen als auch der qualitativen Sozialforschung (*Ragin* 1987). Jedoch ist das Setting der 16 Bundesländer ein sehr gutes Untersuchungsdesign für die vergleichende Verwaltungs- und Organisationsforschung: Die Rahmenbedingungen aller Bundesländer sind konstant und sie können auf der hier angewandten Abstraktionsebene sehr gut miteinander verglichen werden. Das föderale System der Bundesrepublik, die in den Ländern etablierte parlamentarische Demokratie, das Grundgesetz, die Landesverfassungen, die gemeinsamen Koordinationsgremien (u.a. Bundesrat oder Ministerkonferenzen) wirken als institutioneller Kontext begrenzend oder ermöglichend auf das Verhalten der Landesregierungen ein. Ökonomische Unterschiede werden im Verbundföderalismus teilweise aufgelöst und gewährleisten den Fortbestand politischer Institutionen. Weiterhin sind die Bundesländer inhaltlich mit ähnlichen Anforderungen konfrontiert. Obwohl der Kern der Kommunal- und Landespolitik durch Ebenen spezifische Themen geprägt ist, spielen bundespolitische Diskurse eine wichtige Rolle. Das ist auch in Bezug auf die Flüchtlingsdiskussion im Jahr 2015 und 2016 deutlich nachvollziehbar.

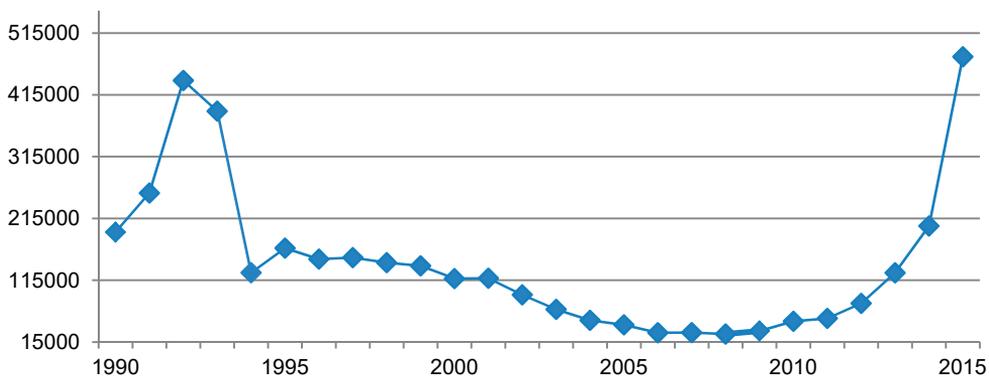
Der dieser Arbeit zugrunde liegende Datensatz besteht aus öffentlich zugänglichen Quellen, wie Organisationsplänen, Parlamentsdrucksachen, Pressemitteilungen, Koalitionsvereinbarungen und Wahlprogrammen. Das Material erfasst öffentlich verfügbare Daten aller Bundesländer und des Bundes zwischen den Jahren 2005 und 2015. Die administrativen Strukturen der Bundesländer wurden erfasst und über eine einheitliche Darstellung wurde Vergleichbarkeit hergestellt. Außerdem wurden Expert\*inneninterviews mit Integrationsbeauftragten und Akteuren der Ministerialverwaltungen geführt. Die wichtigsten Ergebnisse strukturieren dieses Kapitel: Integrationsbeauftragte und -ministerien sind die hervorstechenden Organisationsformen, die in Kapitel 3.2 und 3.3 beschrieben werden.

### 3.1 Entwicklung der Migration in der Bundesrepublik

Als die Bundesregierung im Jahr 2005 das Zuwanderungsgesetz verabschiedete, war der Anteil ausländischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger relativ stabil. Der Gesetzgebungsprozess fand zu einer Zeit statt, in der der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik im Zeitvergleich relativ stabil zwischen acht und neun Prozent lag. Im Jahr 2007 wurde mit 8,83 Prozent der geringste Stand seit Mitte der 1990er-Jahre gezählt (vgl. Statistisches Bundesamt 2016).<sup>2</sup>

Auch die Zahl der Zuwanderinnen und Zuwanderer war seit dem Jahr 1993 bis zum Jahr 2005 rückläufig. Die Zahl der Asylanträge reduzierte sich ab Anfang der 1990er-Jahre kontinuierlich. So war im Jahr 2008 mit 28.018 Anträgen der niedrigste Stand seit 1983 erreicht. Zwischen den Jahren 2005 und 2010 betrug die Zahl der Asylanträge in Deutschland jährlich weniger als 50.000. Erst ab 2011 stieg diese Zahl langsam an bis sie sich in den Jahren 2014 und 2015 im Vergleich zum Vorjahr jeweils verdoppelte (Abbildung 1).

Abbildung 1: Zahl der Asylanträge 1990 bis 2015



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. „Aktuelle Zahlen zu Asyl“. Stand März 2016. Eigene Darstellung.

Hinsichtlich der zuvor genannten rückläufigen Zahlen der Asylanträge und des sinkenden Ausländer\*innenanteils an der Bevölkerung im untersuchten Zeitraum muss diese Entwicklung näher betrachtet werden. Die Bereitstellung administrativer Ressourcen und Personal (Aufbau von Integrationsministerien) erfolgte demnach zu einem Zeitpunkt, an dem der funktionale Druck auf die Verwaltung relativ gering war. Doch lässt sich, wie in den folgenden Abschnitten deutlich wird, eine gegenteilige Reaktion in den Landesregierungen feststellen.

### 3.2 Integrationsbeauftragte

Die Geschichte der Integrationspolitik der Bundesländer ist eng verknüpft mit der Geschichte der Landesbeauftragten. Die heutigen Integrations- und früheren Ausländerbeauftragten sind Ansprechpartner\*innen für die Belange von Zugewanderten, Flüchtlingen, Menschenrechtsinitiativen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Im Fol-

genden werden die Integrationsbeauftragten der Länder anhand einer formal strukturellen und einer formal prozessualen Dimension der Institutionalisierung unterschieden. Als strukturelle Dimension dient die Einbindung der bzw. des Beauftragten in die Ministerialverwaltung. Auf der prozessualen Seite unterscheiden sich Beauftragte mit formal rechtlich fixierten Mitwirkungsrechten und solche, die sich bei Unstimmigkeiten mit anderen Ressorts nicht auf eine formale Grundlage wie z.B. eine Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO) beziehen können.<sup>3</sup>

15 der 16 Länder haben Integrations- oder Ausländerbeauftragte.<sup>45</sup> Von den 15 Beauftragten wurden im Jahr 2013 vier als Ausländerbeauftragte bzw. als Beauftragte für Menschen mit Migrationshintergrund bezeichnet, zum Beispiel der 2009 eingesetzte Beauftragte der Bayerischen Staatsregierung, der im Organisationsplan des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen als „Beauftragter der Bayerischen Staatsregierung für die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund“ aufgeführt wurde. In der eigenen Selbstdarstellung sah sich der Beauftragte Martin Neumeyer (MdL) jedoch durchaus als Integrationsbeauftragter mit ressortübergreifenden Aufgaben:

Integration ist eine klassische ‚Querschnittsaufgabe‘ der Politik. Nahezu alle Politikbereiche sind von sich durch Migration und Integration ergebende Herausforderungen betroffen. Es ist deshalb notwendig geworden, alle politischen Entscheidungen darauf hin zu prüfen, welche Auswirkungen sie auf die Gestaltung des Zusammenlebens und die Integration von Zuwanderern haben. Aus diesem Grund ist das Amt des Integrationsbeauftragten der Bayerischen Staatsregierung unabhängig und ressortübergreifend angelegt. Organisatorisch mit einer Geschäftsstelle dem Arbeits- und Sozialministerium zugeordnet, berät der Integrationsbeauftragte sämtliche Ressorts der Staatsregierung und trägt so auch zu einer besseren Vernetzung der Integrationspolitik in Bayern bei. (Integrationsbeauftragter Bayern 2011)

Hier wird exemplarisch deutlich, dass die Herausforderung der Integrationspolitik in der genauen Abgrenzung bzw. Definition der Aufgaben liegt. Außerdem wird deutlich, dass der/die Integrationsbeauftragte sich als Politikfelder übergreifende Vernetzungsstelle begreift. *Frank Gesemann* (2006) unterscheidet in seiner Systematisierung zwischen drei Phasen der Integrationspolitik in Berlin. Während von 1971 bis 1981 Ausländerpolitik als ressortübergreifende Aufgabe gesehen wurde, entschied sich der Berliner Senat mit der Einberufung von Barbara John als bundesweit erste Ausländerbeauftragte im Jahr 1981 Ausländerpolitik zur „Beauftragtenpolitik“ zu machen (*Gesemann* 2006, S. 200). Das änderte sich im Jahr 2003 mit der Umbenennung des Amtes in Integrationsbeauftragte/r. Bezügliches des breiten Aufgabenspektrums der Ausländer- und Integrationsbeauftragten von Berlin, lässt sich ein hohes Maß an Kontinuität feststellen (vgl. *Gesemann* 2006, S. 201; *Integrationsbeauftragter Berlin* 2011). Mit dem rot-schwarzen Senat sind 2011 die Integrationsbeauftragte und deren Geschäftsstelle im Ministerium für Arbeit, Integration und Frauen „in die Linie“ gerückt. Allerdings ging dies gleichzeitig mit der Schaffung einer Integrationsabteilung einher, deren Abteilungsleiterin die Funktion der Integrationsbeauftragten wahrnimmt. Diese neue Entwicklung wurde insbesondere durch die Verbände des Integrationsbeirates öffentlich kritisiert, da sie darin eine Abwertung des Amtes und eine geringere Unabhängigkeit der Integrationsbeauftragten sahen (*die tageszeitung* 06.09.2012).

Die Unabhängigkeit der Beauftragten, auch von der Spitze des eigenen Ressorts oder von direkten Vorgesetzten aus der Linienorganisation, ist ein strukturelles Merkmal, das im Bundesländervergleich stark variiert. Fünf der 15 Integrations- oder Ausländerbeauf-

tragen haben eine Geschäftsstelle, die außerhalb der Linienorganisation des Ministeriums liegt (Stand 2011). Die Beauftragten sind nicht direkt in die hierarchische Aufbauorganisation eingebunden. Eine Integrationsbeauftragte in dieser strukturellen Stellung zum Ministerium merkte dazu im Interview an: *„Das hat Vorteile, es hat Nachteile. Da ist unsere Arbeit auch wesentlich freier. Andererseits sind sie natürlich auch eben nicht so konsequent in die Strukturen eingebunden wie ein Fachreferat“* (Interview mit einer Integrationsbeauftragten). Neben der formalen organisatorischen Anbindung an das Ressort wird der Handlungsspielraum der Beauftragten auch durch die ihm bzw. ihr zugewiesenen Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsprozess definiert. Diese prozessualen Merkmale der Stellung der Integrationsbeauftragten finden sich insbesondere in Gesetzen und Verordnungen wieder, die die Arbeit der Landesregierungen regeln. Das sind z.B. die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien (GGO)<sup>6</sup>, die Geschäftsverteilungspläne der Landesregierungen, die Einzelfallregelungen, welche durch die Ministerpräsident\*innen erlassen werden, Einrichtungsgesetze und Organisationsverfügungen. Bei einer Querschnittsbetrachtung aller Länder für das Jahr 2011 wird deutlich, dass nur zwei der 15 Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragten, die außerhalb der Linienorganisation angesiedelt sind ein formales Beteiligungsrecht in der interministeriellen Abstimmung haben. Dieses leitet sich aus den GGOs ab und wird durch die Landesregierung selbst festgeschrieben. Andere Integrationsbeauftragte müssen hier eine pro-aktive Rolle einnehmen, um Prozesse zu beeinflussen, ohne dass sie sich auf formale Entscheidungsbefugnisse berufen können. *„Das heißt, wenn wir Handlungsbedarf sehen, gehen wir aktiv auf die anderen Ministerien zu. Die haben natürlich die Entscheidungskompetenz, das ist völlig klar. Aber wir bemühen uns auch da wo wir Dinge sehen, dann auf die anderen Ministerien hin zu wirken“* (Interview mit einer Integrationsbeauftragten).

Die hier untersuchten Beauftragten lassen sich in drei Kategorien einteilen. Die erste Kategorie (1) sind Beauftragte, die sich durch eine Sonderstellung auszeichnen und mit keinem Integrationsministerium verbunden sind. Diese unterscheiden sich wiederum darin, welche formellen Beteiligungsrechte sie im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess haben. Die zweite Kategorie (2) erfasst Beauftragte, neben denen seit einiger Zeit ein Integrationsministerium besteht bzw. die zusätzlich zu einem Integrationsministerium bestehen. Drei dieser Beauftragten haben eine Sonderstellung außerhalb der Linienorganisation. Die dritte Kategorie (3) der Beauftragten zeichnet sich in ihrer formal-strukturellen Position durch die Einbettung in ein Fachressort aus. Sie sind entweder als Referentinnen oder Referenten bzw. Abteilungsleiterinnen oder Abteilungsleiter oder als Beauftragte mit einer Stelle in die Linie des Hauses eingebunden. Eine besondere Stellung hatte dabei die Ausländerbeauftragte des Landes Thüringen (Stand 2011), die zusätzlich zu der Anbindung an den Leitungsstab der Ministerin über ein durch die GGO begründetes formales Beteiligungsrecht in der Programmentwicklung der Landesregierung verfügte. Die Tabelle 1 fasst diese drei Typen zusammen.

Tabelle 1: Formelle Aspekte der strukturellen Stellung der Beauftragten (2011)

Kategorie	1	2	3
<b>Bundesland</b>			
Bayern	X		
Berlin		X	
Brandenburg	X		
Bremen			X
Hamburg		X	
Hessen		X	
Mecklenburg-Vorp.			X
Niedersachsen		X	
Nordrhein-Westfalen		X	
Rheinland-Pfalz		X	
Saarland			X
Sachsen	X		
Sachsen-Anhalt			X
Schleswig-Holstein		X	
Thüringen			X

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Landschaft der Integrationsbeauftragten in den Bundesländern ist sehr heterogen. Es hat sich keine Organisationsform herausgebildet, die als Blaupause für die Institutionalisierung der Integrationspolitik durch Beauftragte dient.

### 3.3 Integrationsministerien

Seit dem Jahr 2007 treffen sich alle Landesregierungen regelmäßig bei den Integrationsministerkonferenzen. Analog zu den Kultus- oder Innenministerkonferenzen findet dort die horizontale und vertikale Koordination der Länder in Bezug auf die Integrationspolitik statt. Das erste Treffen der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister sowie Senatorinnen und Senatoren folgte einem Auftrag der Ministerpräsidentenkonferenz den Nationalen Integrationsplan zu erarbeiten. Darauf hatten sich zuvor der Bund, die Länder und die Zivilgesellschaft beim ersten bundesdeutschen Integrationsgipfel im Jahr 2006 verständigt. Seitdem tagen die Länder regelmäßig unter wechselndem Vorsitz. Die Konferenzen sind der Ort, an dem sich die integrationspolitischen Fachleute der Landesregierungen austauschen und Erfahrungen teilen oder über gemeinsame politische Initiativen beraten. An diesen Konferenzen nehmen allerdings nicht nur die Länder teil, deren Ministerien „Integration“ im Namen tragen, sondern alle Landesregierungen sind Mitglieder der Fachministerkonferenz. Das jeweilige Landesressort, das federführend für das Thema zuständig ist, nimmt an den Konferenzen teil.

Seit dem Jahr 2005 steigt die Zahl der Integrationsministerien an. Das erste Ministerium mit der Bezeichnung „Integration“ war das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration in Nordrhein-Westfalen (*Blätte* 2010). In den darauf folgenden Jahren sind weitere Integrationsministerien etabliert worden. Die Behörden unterscheiden sich u.a. in der Größe (Anzahl der Referate, verfügbare finanzielle Mittel) und im jeweiligen Ressortzuschnitt (s. *Schamburek* 2014). Letzteres bedeutet, dass es sich entweder um ein eigenständiges Integrationsressort handelt oder dass weitere Politikbereiche in dem

Ressort vertreten werden. Die Tabelle 2 zeigt einen Überblick über die zwölf Integrationsministerien, die von 2005 bis 2015 in den Bundesländern eingerichtet wurden.

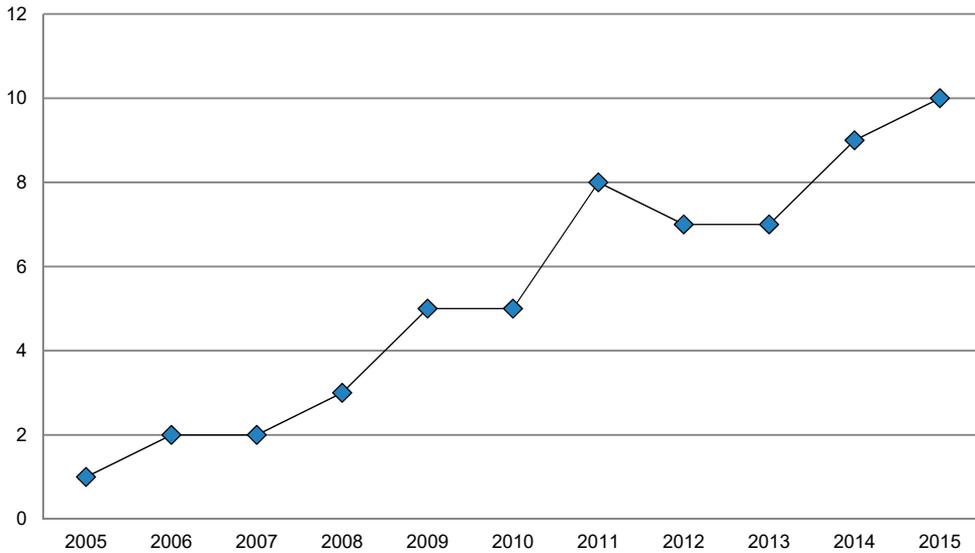
*Tabelle 2:* Integrationsministerien in den Bundesländern

Bundesland	Jahr der Einrichtung	Bezeichnung in 2015
Baden-Württemberg	2011	Integrationsministerium
Bayern	2013	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Berlin	2006, 2011	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen
Bremen	2011, 2015	Senatsverwaltung für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport
Hamburg	2011, 2015	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Hessen	2009, 2013	Ministerium der Justiz, für Integration und Europa
Niedersachsen	2008 bis 2013	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration
Nordrhein-Westfalen	2005, 2010, 2012	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
Rheinland-Pfalz	2011, 2013	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen
Schleswig-Holstein	2009 bis 2013	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration (aufgelöst in 2013)
Thüringen	2015	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (Nicht „Integration“ sondern „Migration“ wurde als Begriff gewählt.)
<b>Sonderfall</b>		
Sachsen	2014	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz: Die Behördenleitung ist geteilt zwischen der Staatsministerin für Soziales und Verbraucherschutz und der Staatsministerin für Gleichstellung und Integration.

Quelle: Eigene Darstellung.

Einige Ministerien wurde nach Regierungsumbildungen wieder umbenannt, wie zum Beispiel das Integrationsressort in Schleswig-Holstein im Jahr 2013. Ungeachtet dessen bildet diese Entwicklung einen erkennbaren Trend der Institutionalisierung der Integrationspolitik in der Regierungsorganisation ab, der in der Abbildung 2 dargestellt ist.

Abbildung 2: Einrichtung von Integrationsministerien 2005 bis 2015



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben der Benennung eines Ressorts sind als weitere Ausprägungen der Integrationspolitik die personellen und finanziellen Kapazitäten der Ministerien zu betrachten.

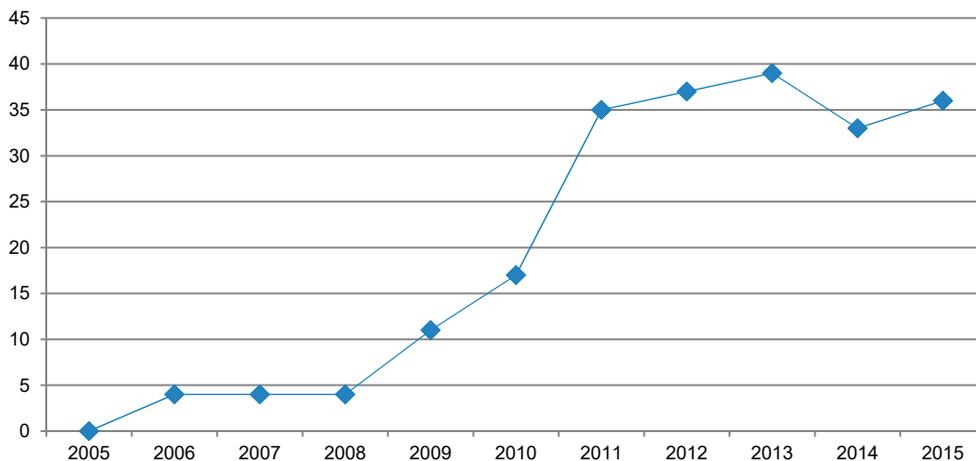
### 3.3.1 Administrative Kapazitäten der Integrationsministerien

Seit der Einrichtung des ersten Ministeriums in NRW im Jahr 2005 zeichnet sich in den letzten Jahren ein Trend ab, der zu erheblichen Neuerungen in der Organisation der obersten Landesbehörden geführt hat: Insgesamt ist die Zahl der „Integrationsreferate“ in allen Bundesländern unabhängig von der formalen Errichtung bzw. Benennung eines Integrationsministeriums stark gestiegen. Abbildung 3 stellt die Zunahme integrationspolitischer Referate der Bundesländer im Zeitverlauf dar.

Während die ersten Integrationsministerien in NRW, Berlin und Niedersachsen sehr zurückhaltend mit der Einrichtung von eigenständigen administrativen Einheiten umgegangen sind, wurden in den Folgejahren wesentlich mehr Ressourcen mobilisiert. Die Anzahl der Referate in den verschiedenen Integrationsministerien variiert jedoch und es kommt bei Regierungswechseln regelmäßig zu Veränderungen. Während in NRW zu Beginn keine zusätzlichen Ressourcen für die Integrationspolitik bereit gestellt wurden, obwohl das Ministerium bereits den Titel Integration führte, zeigt sich ab 2009 eine sehr deutliche Zunahme der administrativen Kapazitäten. Auch in anderen Ländern wie Berlin und Hessen ist diese Entwicklung erkennbar. Die Untersuchung der internen Organisation der Integrationsministerien 2005 bis 2015 verdeutlicht einen eindeutigen Trend: Die Zahl der Integrationsreferate steigt signifikant an. Während im Jahr 2006 nur vier Referate identifiziert werden konnten, sind es heute bereits 36, wobei im Jahr 2013 zwischenzeitlich 39 Einheiten existierten. Durch interne Mitzeichnungsbefugnisse und klare Zuständigkeiten werden integrationspolitische Aufgaben direkt an diese Referate delegiert. Sie sind fachlich in der Lage über die inhaltliche Richtigkeit von Maßnahmen, Instrumenten und Vor-

haben zu befinden und die Landesregierung zu beraten. Sie wirken nach innen direkt am Policy-Making mit und sind gegenüber Externen in der Lage Rede und Antwort zu stehen. Sie organisieren den Informationsaustausch und führen inhaltliche Debatten mit relevanten Akteuren innerhalb und außerhalb der Organisation.

Abbildung 3: Institutionalisierung von „Integrationsreferaten“ 2005 bis 2015



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Betrachtung des Zeitverlaufs wird deutlich, dass sich die Integrationspolitik innerhalb der Regierungsorganisation immer weiter verstetigt und zunehmend mehr Ressourcen bündelt. Integrationsministerien sind inzwischen ein etablierter Bestandteil der Länderexekutiven. Diese „Integrationsreferate“ haben grundsätzlich auch die Ermächtigung über die Verwaltung der einschlägigen Haushaltstitel in den jeweiligen Einzelplänen. Das weist auf ein weiteres wichtiges Unterscheidungsmerkmal zwischen den Ländern hin: Neben den unterschiedlichen Ressortzuschnitten auf der Ebene der Regierungsorganisation unterscheiden sich die Ministerien weiterhin durch die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Kapazitäten.

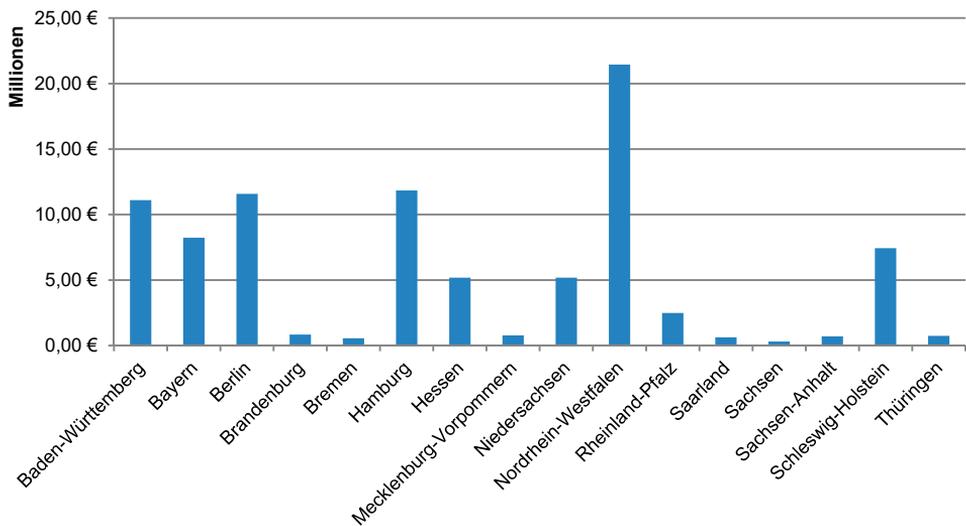
### 3.3.2 Finanzielle Ausstattung der Integrationsministerien

Bei der Untersuchung der finanziellen Ausstattung der Integrationsressorts ließe sich der gesamte Haushalt eines Ressorts (Einzelplan) in Betracht ziehen, um damit einen Rückschluss auf die relative Position innerhalb des Landeshaushalts zu ziehen. Die oben aufgezeigte Unterscheidung der verschiedenen Ressortzuschnitte hat aber zur Folge, dass alle Integrationsressorts für weitere Politikfelder verantwortlich sind. Insofern muss hier genau differenziert werden. Ein Globalsummenvergleich der Einzelpläne der Ministerien wäre ein Vergleich von „Äpfeln und Birnen“. Die Auswertung der Haushaltspläne muss demnach anhand der einschlägigen Haushaltstitel, die integrationspolitische Maßnahmen definieren, erfolgen.

Verglichen wurden hier alle vom Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Haushaltspläne der Bundesländer zwischen 2005 und 2015. Die Landeshaushalte sind aufgrund der regelmäßig stattfindenden Haushaltsberatungen in den Landesparlamenten vollständig öf-

fentlich verfügbar. Aufgrund dessen ergibt sich ein sehr genaues Bild über die Finanzausstattung des für die Integrationspolitik zuständigen Bereichs. In der Abbildung 4 ist die finanzielle Ausstattung der Landesministerien mit Integrationsaufgaben im Vergleich für das Jahr 2015 dargestellt.

Abbildung 4: Finanzielle Ausstattung der Integrationspolitik in den Ländern in 2015

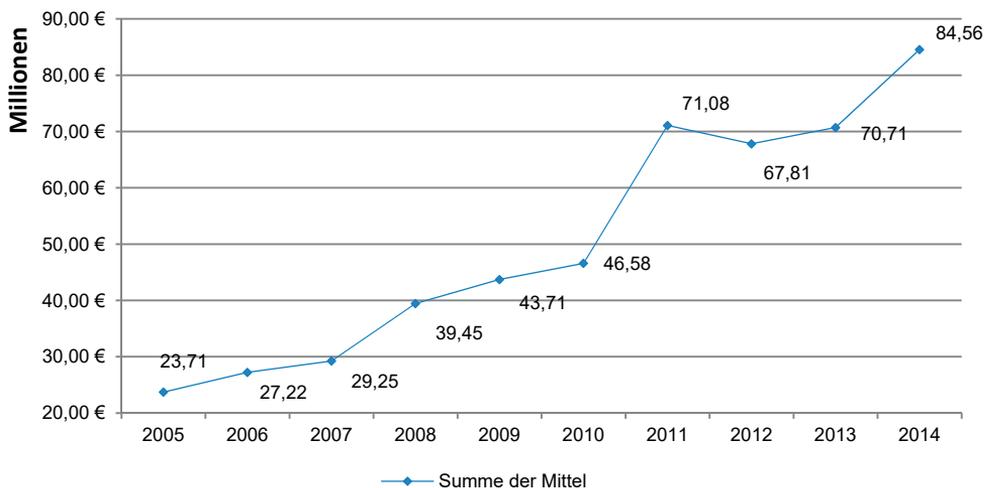


Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Vergleich der Ausstattungen aller Ressorts ergibt, dass sie in den Jahren 2005 bis 2015 erheblich an finanziellen Spielräumen gewonnen haben. Die Steigerungen sind insbesondere in den Ländern Hamburg, Berlin und Nordrhein-Westfalen erfolgt. Andere Länder haben hingegen ihre Mittel stabil gehalten oder leicht erhöht. Die kumulierte Entwicklung aller Mittel für die Integrationspolitik auf Länderebene zeigt, dass im Jahr 2006 die Länder ca. 23 Mio. Euro aufbrachten. Bereits fünf Jahre später verdoppelte sich die Summe auf 46 Mio. Euro. Im Jahr 2015 waren es 84,5 Mio. Euro. Abbildung 5 zeigt die Summe der in den einschlägigen Titeln abgebildeten Mittel für die Jahre 2005 bis 2015.

Der Vergleich der finanziellen Mittel der Integrationsressorts zeigt einen deutlichen Zuwachs der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die Gesamtsumme der hier betrachteten Titel hat sich seit 2006 fast vervierfacht. „Der Haushalt ist die Regierungserklärung in Zahlen.“ merkte ein Experte an. Allerdings sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es hierbei um die Mittelausstattung der für Integration zuständigen Referate geht und nicht um die Mittel, die insgesamt in der Bundesrepublik durch Bund, Länder und Kommunen für integrationspolitische Maßnahmen ausgegeben werden.

Abbildung 5: Finanzielle Ausstattung der Integrationsministerien 2005 bis 2015



Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass im Untersuchungszeitraum zwölf Ministerien und 39 Integrationsreferate zur Bearbeitung integrationspolitischer Themen innerhalb der Landesexekutiven gebildet wurden. Die Konzentration der administrativ-personellen und der finanziellen Ressourcen versetzt die Akteure des Integrationsressorts, in eine starke Position. Für die inneradministrative Problemlösung bedeutet dies, dass sie auf Augenhöhe mit anderen exekutiven Einheiten agieren und neben fachlichem Sachverstand zusätzlich auch personelle und finanzielle Kapazitäten in Problemlösungsprozesse einbringen.

## 4 Fazit

Seit dem Jahr 2005 wird in Deutschland die Integrationspolitik als steuerungsbedürftiges Politikfeld mit Querschnittscharakter beschrieben. Das politisch-administrative System steht demnach vor komplexen Problemen. Der Schwerpunkt dieser Untersuchung ist die Frage, warum und wie die Landesregierungen Integration administrativ organisieren und somit systemintegrative Veränderungsprozesse auf der Ebene der Organisation stattfinden.

Um die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der Integrationsbeauftragten und der Integrationsministerien erklären zu können, wurde die Zahl der ankommenden Asylsuchenden und der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der gesamten Bevölkerung der Bundesrepublik betrachtet. Diesem wurden die Entwicklungen der administrativen Kapazitäten der Länder gegenübergestellt. Es konnte gezeigt werden, dass die Zahl der Integrationsreferate insbesondere in den Jahren 2009, 2010 und 2011 angestiegen ist. Ebenso wuchsen die finanziellen Mittel in diesem Zeitraum am stärksten. Eine rein funktionale Erklärung reicht demnach nicht aus, um den Wandel in der Integrationsverwaltung der Länder zu erklären. Es sind institutionelle Wandlungsprozesse in der bundesdeutschen Integrationspolitik, die auf den Verwaltungsaufbau der Bundesländer einwirken. Die hier

vorgenommene Untersuchung der beiden dominierenden Organisationsformen (Integrationsbeauftragte und Integrationsministerien) ermöglicht es, die Wandlungsprozesse im Zeitraum von 2005 bis 2015 zu erklären.

Der „Beauftragtenpluralismus“ der Länder lässt darauf schließen, dass die Integrationspolitik eine komplexe organisatorische Herausforderung ist. Es sind große Unterschiede in den jeweiligen strukturellen und prozessualen Mitwirkungsmöglichkeiten erkennbar. Integrationsbeauftragte sind nur in geringstem Umfang mit eigenen administrativen Ressourcen ausgestattet. Auch formale Mitwirkungsrechte im Prozess der vorparlamentarischen Politikformulierung sind kaum vorhanden. Im besten Sinne sind die Beauftragten Expertinnen und Experten mit Überzeugungskraft, die sie innerhalb und außerhalb der Exekutive einsetzen, um politische Prozesse zu beeinflussen. Sie sind in der Lage, interne und externe Unterstützung zu organisieren und so die politische Debatte, z.B. während der Phase der Regierungsbildung zu beeinflussen. Sie knüpfen an Netzwerke an und können diese zur Aufforderung oder Initiierung politischer Initiativen nutzen.

Über gemeinsame Diskurse und Koordinationsregime, wie z.B. die Integrationsministerkonferenz oder Bund-Länder-Arbeitsgruppen findet in der Bundesrepublik eine institutionelle Legitimation der Akteure, deren Strukturen und Ressourcen statt. Landesregierungen, die als Akteure im Politikfeld Integration wahrgenommen werden möchten, sind auf die Legitimation und auf den Ressourcenzufluss von außen angewiesen. Der Vergleich der Landesministerien anhand der personellen und materiellen Ausstattung richtete sich auf die strukturelle Ebene der Regierungsorganisation. Die zunehmende Anzahl von Referaten und wachsender Budgets spricht für eine hohe Legitimation der gewählten Organisationsform. Der Aufbau von Referatsstrukturen verleiht den Ressorts administratives Gewicht. Die Tatsache, dass eine wachsende Summe an finanziellen Mitteln für die Integrationspolitik aufgewendet wird, ist ein Beleg für die wachsende Bedeutung des Politikfelds über die Exekutivstrukturen hinaus. Es wird deutlich, dass eine Angleichung der institutionalisierten Integrationspolitik in den 16 Bundesländern stattfindet. Alle Institutionalisierungsformen verbindet, dass sie sich zunehmend in die formal-bürokratische Organisation der Landesregierung eingliedern und über die gleichen Mittel, Instrumente und Kompetenzen verfügen. Die vielen verschiedenen Ausprägungen, wie sie bei den Beauftragten bestanden, nehmen ab.

Institutionelle Wandlungsprozesse führen zu Veränderungen in den Regierungsorganisationen der 16 Bundesländer. Das unter 2.2. vorgestellte Konzept der Isomorphie bietet Erklärungsansätze für die beschriebenen Angleichungsprozesse in den Bundesländern. Die Notwendigkeit der Legitimierung der eigenen Strukturen gegenüber anderen Bundesländern, den dort aktiven Akteuren der Integrationspolitik, der Bundesregierung (z.B. in der Integrationsministerkonferenz) sowie der fachlichen und nicht-fachlichen Öffentlichkeit ist ein Auslöser für Wandlungsprozesse. Das gemeinsame Verständnis der aktiven Akteure und deren Ziele und Anforderungen an Landesregierungen erzeugen normativen Druck auf die teilnehmenden Organisationen selbst. Diese müssen sich nach außen sichtbar anpassen, um weiterhin als legitimer Gesprächs- und Verhandlungspartner angemessen auftreten zu können. Dies wird auch dadurch unterstützt, dass sich die Länder auf gemeinsame Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit verständigt haben. Dazu gehört beispielsweise der alternierende Vorsitz der Integrationsministerkonferenz. Ein Land, das sich diesem institutionellen Mechanismus unterworfen hat, muss unter Einsatz eigener Ressourcen eine Ministerkonferenz ausrichten (institutioneller Zwang). Dazu sind nicht zuletzt auch personelle und finanzielle Kapazitäten notwendig. Schließlich stellt sich die

Frage, ob diese Anforderungen nicht auch durch andere Organisationsformen, wie z.B. die Stärkung einer/eines Beauftragten außerhalb der Linienorganisation erfüllt werden könnten. Da es sich bei der Integrationspolitik um ein Ebenen und Politikfelder übergreifendes Querschnittsproblem handelt, ist die Unsicherheit über die Wahl der adäquaten Organisationsform sehr groß. Die hohe Varianz bei der Ausgestaltung der Beauftragten seit den 1980er-Jahren zeigte, dass keine Blaupause existierte. Erst seit die ersten Ministerien im Jahr 2005 klassische bürokratische Organisationslösungen, wie Referate und Abteilungen gründeten, scheint es ein Modell zu geben, an dem sich andere Akteure orientieren können. Die Zahl der Integrationsreferate wuchs seit dem Jahr 2005 rapide an. Die hier aufgezeigten mimetischen Prozesse helfen den Organisationen durch Nachahmung Anderer die Komplexität der Anforderungen zu reduzieren. Auch Strategien der Entkopplung sind erkennbar, wenn beispielsweise Ministerien etabliert aber zunächst sehr zurückhaltend mit Ressourcen ausgestattet werden.

Diese organisationalen Verhaltensweisen tragen im Ergebnis zur Legitimation der Organisation und damit zur Aufrechterhaltung des Ressourcenzufusses bei. Ferner wird dies auch dadurch unterstrichen, dass die Errichtung der Integrationsministerien im untersuchten Zeitraum von 2005 bis 2015 trotz der geringen Asylantragszahlen und des sinkenden Anteils ausländischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger an der Gesamtbevölkerung durchgeführt wurde. Ein rein funktionalistisches Argument erklärt die Veränderungsprozesse nicht. Vielmehr hilft der Blick auf die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen bzw. auf den Prozess der Systemintegration, dieses neue und für die Bundesrepublik hoch aktuelle Feld zu erklären.

## 5 Ausblick

Angesichts der aktuellen Zahlen der Einwanderung in die Bundesrepublik (1,1 Millionen Flüchtlinge in 2015, Bundesministerium des Innern 2015), ausgelöst durch Krisen, Kriege, regionale Konflikte sowie aufgrund von Klimawandelfolgen wird die Organisation der Integration zukünftig weiter in das Zentrum politischer Debatten rücken. Für zukünftige Untersuchungen stellt sich die Frage, ob diese Organisationsveränderungen Auswirkungen auf das Policy-Making der Landesregierungen haben. Mit der Einrichtung von Integrationsministerien werden formale und rechtlich fixierte Beteiligungsrechte über Strukturen und Finanzmittel etabliert. Diese sind in Fällen interministerieller Konflikte als strategische Ressource einsetzbar. Integrationsministerinnen und -minister können innerhalb der Landesregierung aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung anders agieren als z.B. Beauftragte. Ressortkonflikte, die bis an den Kabinetttisch „hochgezont“ werden, bewirken auf Fachebene einen stärkeren Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Positionen im Prozess der vorparlamentarischen Politikformulierung. Außerdem wäre aus einem normativen Blickwinkel zu untersuchen, ob sich in den Integrationsministerien eine „Generalistensicht“ auf gesellschaftliche Konfliktlagen etabliert. An Querschnittsproblemen orientierte Integrationsministerien haben möglicherweise einen breiten Fokus und überprüfen viele Gesetzesvorlagen auf ihre Auswirkungen auf gesellschaftliche Teilhabechancen. Es könnte sich ein Selbstverständnis der Akteure herausbilden, deren Aufgabe es ist mittels der klassischen bürokratischen Koordinations- und Konfliktverarbeitungsinstrumente in anderen Politikfeldern Einfluss auszuüben, um gesellschaftliche Teilhabechancen zu maximieren. Hinsichtlich der Bearbeitung von Querschnittsproblemen wer-

den den Finanzressorts sehr hohe Kompetenzen attestiert. *Lotte Jensen* kommt in Ihrer Langzeitstudie zum dänischen Finanzministerium zu dem Schluss, dass neue Formen der Politikentwicklung im Bereich der Querschnittspolitik bewirken, dass „the silhouette of the meta-governor emerges“ (*Jensen* 2003, S. 267). Ist das auch für die Integrationspolitik im Jahr 2017 gültig? Ob Ansätze dieser Entwicklung bei den Integrationsministerien zu finden sind, ist eine weitere interessante Fragestellung.

## Anmerkungen

- 1 [www.zuwanderung.de](http://www.zuwanderung.de) Zugriff am 04.09.2011
- 2 Statistisches Bundesamt. Fachserie 1 Reihe 2 „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters“. Stand März 2016.
- 3 Das Fehlen einer formalen Beteiligungsklausel kann ein Nachteil in interministeriellen Abstimmungsprozessen sein, da andere Ressorts, die an Gesetzesentwürfen mit integrationspolitischen Auswirkungen arbeiten nicht an die Einbeziehung der/des Beauftragten gebunden sind. Andererseits hängt dies natürlich in einem sehr hohen Maß von den Ressourcen und der informellen Stellung der/des Beauftragten innerhalb der Regierung und Verwaltung ab. Valide Aussagen zur informellen Stellung können über qualitative Fallstudien zu den einzelnen Bundesländern gegeben werden. Zu diesem Zeitpunkt liegen nur Ergebnisse der Auswertung der hier aufgeführten formalen Aspekte vor.
- 4 Baden-Württemberg hat seit der Einrichtung des Integrationsministeriums im Jahr 2011 keinen gesonderten Beauftragten mehr.
- 5 Sieben der 15 Länder haben sowohl einen/eine Beauftragte/n und ein Ministerium mit der Bezeichnung Integration.
- 6 Die genaue Bezeichnung kann abweichen. Hier wird der Begriff „Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien“ verwendet, da dieser in Anlehnung an die Regelung für die Zusammenarbeit der Bundesministerien am geläufigsten ist.

## Literatur

- Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen* (Hrsg.), 2006: Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Birsl, Ursula*, 2005: Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?, Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Blätte, Andreas*, 2011: „Akteure, seht die Signale!“, in: *Florack, Martin /Grunden, Timo* (Hrsg.), Regierungszentralen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 311-332.
- Blätte, Andreas*, 2010: „Integration im Spannungsfeld von Ressortzuständigkeit und Ubiquität – Funktionalität und diskursive Grundlagen der Landesintegrationsministerien“. Beitrag zur DVPW Sektionstagung „Ministerialverwaltung im Politischen Prozess“, Potsdam.
- Bovens, Mark*, 2007: “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.” in: *European Law Journal* 13(4), S. 447-468.
- Brunsson, Nils*, 1989: *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, 2016: „Aktuelle Zahlen zu Asyl“. März 2016.
- Bundesministeriums des Innern*, 2015, „Pressemitteilung zur Statistik der Flüchtlinge und Asylbegehren im Jahr 2015“. Online verfügbar unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html>, Stand: 16.01.2016 (BMI).
- Christensen, Tom u.a.* 2007: *Organization theory and the public sector. Instrument, culture and myth*. London [u.a.]: Routledge.
- Christensen, Tom/Lægveid, Per*, 2009: “Organising immigration policy: the unstable balance between political control and agency autonomy”, in: *Policy & Politics* 37, S. 161-177.

- Churchman, C. West*; 1967: „Wicked Problems“, in: *Management Science* 14(4), B141-B142.
- Die Bundesregierung*, 2007, *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen*. Online verfügbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf>; jsessionid=7C5F05FEFFF1997BB24632A3\_CEFD6368.s1t2?\_\_blob=publicationFile&v=3, Stand: 16.01.2016.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*, 1983: „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, in: *American Sociological Review* 48(2), S. 147-160.
- die tageszeitung*, 06.09.2012: „Zur Begrüßung ein Boykott“. Online verfügbar unter: <http://www.taz.de/!5084626/>, Stand: 16.01.2016.
- Esser, Hartmut*, 2001: „Integration und Ethnische Schichtung“. MZES Arbeitspapiere.
- Geißler, Rainer*, 2004: „Einheit – in – Verschiedenheit. Interkulturelle Integration von Migranten – ein humaner Mittelweg zwischen Assimilation und Segregation“, in: *Berliner Journal für Soziologie* 14, S. 287-298.
- Geißler, Rainer/Weber-Menges, Sonja*, 2013: *Medien und Integration. Mediennutzung und Vorstellungen zur medialen Integration von Migranten*, in: *Brinkmann, Heinz Ulrich/Uslucan, Haci-Halil* (Hrsg.), *Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland*, Wiesbaden: Springer VS, S. 273-289.
- Gesemann, Frank*, 2006: „Grundlinien und aktuelle Herausforderungen der Berliner Integrationspolitik“, in: *Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen* (Hrsg.), *Politische Steuerung von Integrationsprozessen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 195-213.
- Head, Brian W.*, 2010: „How can the public sector resolve complex issues?: Strategies for steering, administering and coping“, in: *Asia-Pacific Journal of Business Administration* 2(1), S. 8-16.
- Integrationsbeauftragter Bayern*, 2011: „Integrationsbeauftragter Bayern - Amt und Funktion“. Online verfügbar unter: <http://www.integrationsbeauftragter.bayern.de/amt.html>, Stand: 05.09.2011.
- Integrationsbeauftragter Berlin*, 2011: „Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration“. Online verfügbar unter: <http://www.berlin.de/lb/intmig/aufgaben/>, Stand: 14.09.2011.
- Lockwood, David*, 1964: „Social integration and system integration“, in *George K. Zollschan und Walter Hirsch* (Hrsg.), *Explorations in Social Change*, London: Routledge, S. 244-257.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 2004: *The logic of appropriateness*. Oslo: University of Oslo.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“, in: *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 39-72.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“. in: *American Journal of Sociology* 83(2), S. 340-363.
- Ragin, Charles C.*, 1987: *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Romzek, Barbara S.*, 2015: „Living Accountability: Hot Rhetoric, Cool Theory, and Uneven Practice“, in: *PS: Political Science & Politics* 48(01), S. 27-34.
- Schamburek, Daniel*, 2014: „1 Problem - 16 Lösungen?“ Werkstattbericht zur Varianz institutioneller Arrangements in der Migrations- und Integrationspolitik deutscher Länder“, in: *Karin B. Schnebel* (Hrsg.) „Europäische Minderheiten“, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schamburek, Daniel*, 2013: „Stellenwert-Indikatoren für Politikfelder in der Aufbauorganisation von Ministerialverwaltungen“, in: *Verwaltung&Management – Zeitschrift für moderne Verwaltung* (4/2013), S. 210-219.
- Simon, Herbert A.*, 1945: *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York/London: Free Press.
- Statistisches Bundesamt*, 2016: *Fachserie 1 Reihe 2. „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters“*. März 2016.
- Thränhardt, Dietrich*, 2009: „Migrations- und Integrationspolitik: Vom Korporatismus zur inszenierten Verstaatlichung“, in: *Rehder, Britta/Winter, Thomas/Willems, Ulrich*, (Hrsg.) *Interessenvermittlung in Politikfeldern*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

*Anschrift des Autors*

Johannes Reichersdorfer, Doktorand an der Seniorprofessur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam