

Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann

Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem

Zusammenfassung

Im Zuge der Flüchtlingskrise sind in Deutschland zahlreiche Vollzugs- und Koordinationsprobleme im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik zu Tage getreten und es kam zu einer partiellen Überforderung des politisch-administrativen Systems. Eine wesentliche Ursache für die beobachteten Defizite liegt in Problemen der Verwaltungsverflechtung (Überflechtung, Unterflechtung, Koordinationsmängel). Im vorliegenden Beitrag wird Verwaltungsverflechtung als ein „missing link“ der Föderalismusforschung adressiert und als konzeptioneller Rahmen für die Analyse des Verwaltungshandelns in einer Krisensituation zugrunde gelegt. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die gegebenen Kompetenzzuordnungen im Bundesstaat und das Prinzip des Verwaltungsföderalismus zu erheblichen Schnittstellenproblemen geführt haben, die die sektoren- und ebenenübergreifende Koordination erschweren und Defizite im Verwaltungsvollzug nach sich zogen. Dadurch sind die potenziell mit Verflechtungsstrukturen verbundenen Kooperations- und Koordinationsvorteile bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise nur bedingt eingetreten. Stattdessen haben sich in bestimmten Bereichen eher Verflechtungsnachteile ergeben wie Intransparenz, Doppelarbeiten und fehlende Verantwortung für den Gesamtprozess. Auf der Grundlage einer Analyse der Verwaltungsverflechtungen werden mögliche Gegenmaßnahmen wie Entflechtung, Neu-Verflechtung bzw. die Optimierung bestehender Verflechtungsstrukturen diskutiert.

Schlagnworte: Flüchtlingskrise, Verwaltungsverflechtung, Mehrebenensystem, Verwaltungsföderalismus, Koordination

Abstract

Inter-administrative Relations as a “Missing Link” in Research on Federalism: Management of the Refugee Crisis in the German Multi-level System

In the course of the refugee crisis, numerous implementation and coordination problems in the area of migration and integration policy have come to light in Germany, and the politico-administrative system has been partially overstretched. One of the main reasons for the observed deficits lies in problems of inter-administrative relations. This paper addresses inter-administrative relations (*Verwaltungsverflechtung*) as a “missing link” in federalism research and uses it as a conceptual framework for analyzing administrative action in a crisis-situation. The empirical results show that the given allocation of competencies in the federal state and the principle of administrative federalism have led to considerable interface problems that have made cross-sectoral and cross-level coordination more difficult and have resulted in deficits in administrative enforcement. As a result, the cooperation and coordination benefits potentially associated with inter-administrative (multi-level and/or multi-sector) structures have materialized only to a limited extent in dealing with the refugee crisis. Instead, disadvantages of (overly or insufficiently) integrated inter-administrative structures have emerged, such as intransparency, duplication of work, and lack of accountability for the overall process. Finally, possible countermeasures and recommendations are discussed, such as institutional unbundling, integration/re-bundling and the modernization of existing inter-administrative settings.

Keywords: Refugee Crisis; Inter-administrative Relations; Multi-Level System; Administrative Federalism; Coordination

1 Einleitung

Im Zuge der Flüchtlingskrise sind in Deutschland trotz erheblicher Flexibilität und großer Improvisationskunst der Verwaltungen zahlreiche Vollzugs- und Koordinationsprobleme im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik zu Tage getreten (siehe hierzu Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016; Bogumil, Hafner & Kastilan, 2017; Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018; Bogumil & Kuhlmann, 2020; Deutscher Landkreistag, 2016; Gesemann & Roth, 2016; Meyer, Ritgen & Schäfer, 2018; Schammann & Kühn, 2016; Robert-Bosch-Stiftung, 2016; SVR, 2017; Thränhardt, 2020). Es kam zu einer partiellen Überforderung des politisch-administrativen Systems. Krisentypologisch markieren die Jahre 2015 und 2016 die akute Phase der Flüchtlingskrise (allgemein zur verwaltungswissenschaftlichen Krisenforschung Boin & Lodge, 2016; Boin, Hart, Stern & Sundelius, 2016; Christensen, Danielsen, Laegreid & Rykkja, 2016; Bouckaert, Galli, Kuhlmann, Reiter & Van Hecke, 2020, p. 765; Kuhlmann, Bouckaert, Galli, Reiter & Van Hecke, 2021; Kuhlmann & Franzke, 2021). Nach Abklingen der Akutkrise zeigten sich in den darauffolgenden Jahren längerfristige und dauerhafte allgemeine Krisenerscheinungen, die insbesondere im Bereich der Integrationsverwaltung sichtbar wurden. In diesem Artikel werden beide Aspekte, die Akutkrise (Aufnahme, Unterbringung, Asyl) und die Dauerkrise (Integration) unter dem Begriff der „Flüchtlingskrise“ thematisiert, wobei die Institutionen- und Verwaltungskrise im Mittelpunkt steht.

Eine wesentliche Ursache für die beobachteten Defizite, so die zentrale These dieses Beitrages, liegt in Problemen der Verwaltungsverflechtung (Überflechtung, Unterflechtung, Koordinationsmängel). Die gegebenen Kompetenzzuordnungen im Bundesstaat (Bund zuständig für Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, Flüchtlings- und Vertriebenenangelegenheiten, Fürsorge und Sozialversicherung; Länder für Bildung, Wohnen, Kultur, Sicherheit und Ordnung) und das Prinzip des Verwaltungsföderalismus (Ausführung des Bundesrechts durch Länder und Kommunen) führten zu Schnittstellenproblemen, die die sektoren- und ebenenübergreifende Koordination erschwerten und Defizite im Verwaltungsvollzug nach sich zogen.¹ Die dabei bestehenden Strukturen und Prozesse der *Verwaltungsverflechtung* haben sich als ein Problem für das Verwaltungshandeln erwiesen. Die empirischen Erkenntnisse zeigen, dass die potenziell mit Verflechtungsstrukturen verbundenen Kooperations- und Koordinationsvorteile, die sich aus der Koppelung von Verwaltungseinheiten verschiedener Ebenen und Sektoren unter Wahrung größtmöglicher Dezentralität ergeben, bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise nur bedingt eingetreten sind. Stattdessen haben sich in bestimmten Bereichen eher Verflechtungs Nachteile ergeben, wie Intransparenz, Doppelarbeiten und fehlende Verantwortung für den Gesamtprozess.

Im Folgenden wird zunächst das Problem der Verwaltungsverflechtung in den Kontext der Diskussionen zur Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus eingeordnet. Anschließend werden die wesentlichen Zuständigkeiten im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik vorgestellt. Im dritten Abschnitt werden einige *ausgewählte* empirische Erkenntnisse im Hinblick auf die administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise vorgestellt.² Dabei geht es um die Reaktionen der unterschiedlichen Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) beim Versuch, die Schnittstellen- und Koordinationsprobleme zu bearbeiten. Zudem wird gefragt, inwieweit es Lernerfahrungen gibt. Abschließend sollen einige Reformvorschläge diskutiert werden. Der analytische Fokus liegt dabei auf der Anpassungsfähigkeit der verschiedenen Verwal-

tungsebenen/-organisationen in Krisenzeiten sowie auf den Verwaltungsverfahren, die diese befördern und dazu beitragen können, grundlegende Steuerungs- und Koordinationsdilemmata verwaltungsföderaler Aufgabenorganisation zu lösen.

2 Die Vernachlässigung der Verwaltungsverflechtung in der Föderalismusforschung

Die Funktion des koordinierten Regierens im Föderalismus liegt darin, Aufgaben in einer differenzierten Mehrebenenstruktur zu organisieren und zugleich die Interdependenzen durch Koordination zu bearbeiten. Der *kooperative Föderalismus* in Deutschland bezeichnet eine Entscheidungsstruktur, in der die meisten öffentlichen Aufgaben nicht durch Entscheidungen einzelner Gebietskörperschaften, sondern durch Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen und zunehmend auch der Europäischen Union wahrgenommen werden. Die Vermischung der Aufgaben- und Verwaltungszuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen führt zu einer gesonderten Form der Willensbildung, die in der Politikwissenschaft vor allem unter dem Stichwort *Politikverflechtung* diskutiert wird (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976; Benz, 1997; Benz, De temple & Heinz, 2016; Benz, 2020). Politikverflechtung ist eine spezifische Form der Koordination zwischen Ebenen, die im deutschen Bundesstaat besonders stark ausgeprägt ist. Sie steht für alle Kompetenzverschränkungen, die staatsrechtlich autonome Entscheidungsträger des Bundes und der Länder zwingt, bei der Erfüllung der Aufgaben zusammenzuwirken. Politikverflechtung ist in Deutschland durch die Gemeinschaftsaufgaben, durch die Mitsprache der Länder im Bundesrat, durch den Steuerverbund und den Verwaltungsföderalismus, also die Aufteilung von Gesetzes- und Verwaltungsfunktionen, verfassungsmäßig institutionalisiert (Bogumil & Jann, 2020; Kuhlmann & Wollmann, 2019, pp. 89 f.). Mit zunehmender Komplexität der Aufgaben in einem Bundesstaat steigt der Bedarf für Koordination zwischen den Regierungen.

Bei den hier zu behandelnden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise geht es ebenfalls um Problemlagen im Bereich der Koordination im Bundesstaat. Im Vordergrund steht dabei aber das bislang in der Forschung zur Politikverflechtung und zum Föderalismus eher marginal behandelte Phänomen der *Verwaltungsverflechtung*. Ein Grund für diese Marginalisierung ist, dass Verwaltungsverflechtung im Rahmen der Föderalismusdiskussionen in der Regel einfach mit Politikverflechtung gleichgesetzt wird. Möglicherweise steht dies damit im Zusammenhang, dass es in der deutschen Debatte stärker um Prozesse der Gesetzgebung, also um die komplexen Prozesse der Willensbildung und „Entscheidungsproduktion“, und weniger um den Gesetzesvollzug, d. h. um die Umsetzungsprozesse, geht. Die Diskussion um Politikverflechtung konzentriert sich zudem meist auf den Bereich des Verfassungsrechtes, etwa am Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen, mit Blick auf Regierungen und Ministerien. Dabei wird die kommunale Ebene als *dritte funktional eigenständige Politik- und Verwaltungsebene* kaum thematisiert, sondern es wird immer nur der staatsrechtliche Blick auf Bund und Länder und deren Exekutiven geworfen.³ Kommunen werden fast ausschließlich als Teil der Länder begriffen. Insgesamt wird zu wenig berücksichtigt, dass es nicht nur auf die Koordination von Gesetzgebungs- und Politikformulierungsprozessen ankommt, sondern auch auf die *Koordination von Verwaltungsprozessen* und damit auf *Verwaltungsverflechtung*.

Die im Rahmen der administrativen Bewältigung der Flüchtlingskrise zu diskutierenden Problemlagen beziehen sich vor allem auf Verwaltungscoordination beim Vollzug bundesrechtlicher Regelungen, insbesondere des Sozialgesetzbuchs (SGB), des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) und des Aufenthaltsrechts (AufenthG). Hier kommen der kommunalen Ebene als eigenständiger Verwaltungsebene erhebliche Kompetenzen und Gestaltungsspielräume zu (ausführlich Abschnitt 3). Aufgrund der bestehenden Zuständigkeitsverteilungen (Verwaltungsföderalismus; siehe oben) gibt es in diesem Aufgabenfeld generell eine starke *Verwaltungsverflechtung* mit umfangreichen Vollzugskompetenzen und Handlungsfreiheiten für Länder und vor allem Kommunen. Die Verwaltungsverflechtung ergibt sich dabei aus der regulativen Zuständigkeit der übergeordneten Ebenen (Bund, Länder) bei zugleich weitgehender Dezentralisierung des Vollzugs und einer materiellen Interdependenz der Aufgabenbereiche. Aus der territorialen und sektoralen Differenzierung der Verwaltungsorganisation bei inhaltlich zusammenhängenden Aufgaben entsteht ein institutionalisierter Zwang zu intensiver Koordination und Kooperation zwischen den Verwaltungsebenen und zwischen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene (Benz, 1997, S. 183).

Verwaltungsverflechtungen sind zunächst nichts Ungewöhnliches. Ihre Ursachen liegen, wie erwähnt, im Verwaltungsföderalismus und in dem Versuch, Dezentralität und Subsidiarität mit dem Prinzip einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu verbinden. Zudem ergeben sich bei vielen Aufgabenbereichen von der Sache her Interdependenzen zwischen dezentraler und zentraler Aufgabenwahrnehmung. Grob unterschieden werden können *horizontale* Formen der Verflechtungen zwischen *Verwaltungssektoren* sowie *vertikale* Formen der Verflechtung zwischen *Verwaltungsebenen*, Verflechtungen von Fach- und Querschnittsfunktionen sowie institutionalisierte und informelle Verflechtungen (Benz, 1997, S. 168 ff.). Verflechtungen können eine gewisse Vereinheitlichung und Stabilität bei Aufrechterhaltung von Flexibilität und Organisationsautonomie ermöglichen, sind aber häufig intransparent und führen, wenn es keine klaren Verantwortlichkeiten gibt, mitunter zu „*blame shifting*“ und Kontrolldefiziten. Problematische Verflechtungsfolgen können auch entstehen, wenn durch übermäßige Koordination und Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns die Vorteile dezentraler Aufgabenerfüllung hinfällig werden und, wie sich vor allem in Krisensituationen gezeigt hat, Tendenzen eines „intergouvernementalen Zentralismus“ sichtbar werden (Kuhlmann & Franzke, 2021). Wenn sich die Strukturen so verfestigen und verselbständigen, dass für regionale Verschiedenheit und dezentrale Interessenberücksichtigung kein Raum mehr bleibt, kann Verflechtung zur Zentralisierung führen (Benz, 1997, S. 180).

Auch im Bereich der Verwaltungsverflechtung gibt es, ähnlich wie im Bereich der Politikverflechtung, in der Tendenz eine Zunahme der Verflechtungszusammenhänge. Verwaltungsverflechtung kann aber nicht einfach abgeschafft werden; sie ist integraler Bestandteil föderaler Aufgabenverteilung, wobei es deutliche Unterschiede in Abhängigkeit von den Besonderheiten der Politikfelder gibt. Allerdings kann es zu Dysfunktionen, etwa einer Überflechtung oder Unterflechtung, oder auch dazu kommen, dass sachlich notwendige Verflechtungsstrukturen in der Umsetzungspraxis nicht funktionieren. Erst auf der Grundlage einer Analyse der Verwaltungsverflechtungen und solcher möglichen Dysfunktionalitäten kann über Gegenmaßnahmen nachgedacht werden.

Im Hinblick auf mögliche Reformen kommen die Neu-Verflechtung von ursprünglich weitgehend separat operierenden Verwaltungseinheiten, die Entflechtung und die Optimierung bestehender Verflechtungsstrukturen in Betracht (*Tabelle 1*).

Tabelle 1: Reformoptionen zur Bearbeitung von Verwaltungsverflechtungsproblemen

Reformtypus	Reformmaßnahmen
Entflechtung	Zuständigkeitsveränderungen z. B. durch Dezentralisierung oder Zentralisierung
Neu-Verflechtung	Koordination bisher unverbundener Einheiten
Verflechtungsoptimierung	Bündelungsmaßnahmen positive Koordination Fallmanagement besseres Datenmanagement Digitalisierung Amtshilfen

Quelle: Eigene Darstellung.

Entflechtungsmaßnahmen sind in der Regel schwierig. So bestehen für die *vertikale* Verwaltungsentflechtung aufgrund des Mehrebenencharakters vieler Politikfelder, politischer Widerstände und der grundlegenden verfassungsrechtlichen Konstruktion des deutschen Föderalismus als „Kooperationsmodell“ nur begrenzte Möglichkeiten. Auf der *horizontalen* Ebene sind solche Entflechtungsbemühungen durch Zuständigkeitsveränderungen prinzipiell einfacher, weil sie nur eine Verwaltungsebene betreffen. Allerdings sind sie auch dort nicht allzu häufig anzutreffen. Bei der *Neu-Verflechtung* ist es erforderlich, dass ein Akteur die Verantwortung für eine bessere Koordination übernimmt und auch über Kompetenzen und Ressourcen verfügt, um diese zu ermöglichen und zu steuern (Modell der Federführung). In der Regel spielt daher die *Optimierung* bestehender Verflechtungsstrukturen unter Beibehaltung des formal-institutionellen Settings eine herausragende Rolle in den krisenbegleitenden Reformbemühungen. Ein Kernproblem ist hierbei jedoch, dass die Kommunen bei solchen Verflechtungsreformen selten in die föderalen Entscheidungsprozesse eingebunden sind, so dass viele Reformmaßnahmen zur Optimierung der *vertikalen Verwaltungsverflechtung* unter einem zu geringen institutionellen Einbezug der kommunalen Ebene leiden. Generell ist zu konstatieren, dass *horizontale Verwaltungsverflechtungen* in der Regel besser auf der kommunalen Ebene oder in Bezirksregierungen bearbeitet werden können, da diese über ein multifunktionales Aufgabenprofil verfügen, welches institutionell besser zur Bündelung von *Policies* geeignet ist (Bogumil, 2010; Kuhlmann & Bogumil, 2021; Kuhlmann, Heuberger & Dumas, 2021). Zudem ist die direktdemokratisch legitimierte Verwaltungsführung (Bürgermeister⁴/Landräte) eher in der Lage, Ressortegoismen zu zügeln, als dies auf Ministerialebene mit den Prinzipien der Ressorthoheit und dem Vorhandensein von Koalitionsregierungen der Fall ist.

Im Folgenden sollen diese theoretischen Überlegungen zur Verwaltungsverflechtung am Beispiel der administrativen Bewältigung der Flüchtlingskrise konkretisiert werden. Dabei wird aufgezeigt, dass die föderale Migrations- und Integrationsverwaltung ein Verwaltungsbereich mit zum Teil *sehr zersplitterten, zum Teil verflochtenen oder überflochtenen und insgesamt undurchsichtigen Zuständigkeiten* ist. Wenige Politikfelder im

deutschen Verwaltungsföderalismus sind durch ein derart hohes Maß an vertikalen und horizontalen Abstimmungs- und Kooperationsnotwendigkeiten gekennzeichnet.

3 Zuständigkeiten in der Migrations- und Integrationspolitik

Migrationspolitik in einer breiten Definition beschreibt „Prozesse, die auf die Etablierung und Umsetzung allgemeinverbindlicher Regelungen und Steuerungsmechanismen im Umgang mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt abzielen“ (Schammann, 2018, S. 68). Damit sind nicht nur staatliche Akteure Gestalter von Migrationspolitik, sondern auch Nichtregierungsorganisationen, wie Flüchtlingsräte und Wohlfahrtsverbände, oder internationale und supranationale Akteure, wie der UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) oder die EU-Kommission. Zudem sind damit sowohl erzwungene als auch freiwillige Migration erfasst und auch Integrationsprozesse sind von dieser Definition eingeschlossen (ebd.). Wir unterscheiden im Folgenden jedoch explizit zwischen *Migrationspolitik*, gemeint sind damit vor allem die Regelungen zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, und *Integrationspolitik*, die darauf abzielt, „es Menschen mit Migrationshintergrund zu ermöglichen, chancengleich und gleichberechtigt am sozialen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen“ (Gestmann & Hilz, 2017, S. 220). Insofern unterscheiden wir trotz vielfältiger Verflechtungen grob zwischen dem Verwaltungsvollzugssystem Asyl und der Aufgabe der Integration von Migranten und Flüchtlingen und sprechen von Migrations- und Integrationsverwaltung.

Die Gesetzgebungskompetenz in der Migrationspolitik wird in Deutschland durch den Bund wahrgenommen (*Tabelle 2*). Mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), einer Bundesoberbehörde, die u. a. mit der Durchführung des Asylverfahrens betraut ist, verfügt er zudem über eine eigene Verwaltungskompetenz in diesem Politikfeld, eine im deutschen Bundesstaat nicht häufig anzutreffende Konstellation (Kuhlmann & Wollmann, 2019, pp. 90 ff.). Die weiteren migrationsbezogenen Aufgaben werden entsprechend des deutschen Föderalismus durch die Länder bzw. Kommunen verwaltungsseitig umgesetzt. Dies betrifft z. B. die Erstaufnahme Geflüchteter durch die Länder und den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes und des Asylbewerberleistungsgesetzes durch die kommunalen Ausländer- bzw. Sozialbehörden.

Trotz dieser klaren Zuständigkeitsverteilung im Bereich Asyl besitzen auch die beiden unteren Verwaltungsebenen des Bundesstaates einen – wenn auch – limitierten Einfluss auf das Migrationsgeschehen. So können die jeweiligen Ministerien der Länder unter bestimmten Voraussetzungen humanitäre Aufenthaltstitel erteilen. Auch die Kommunen verfügen durch ihre Ausländerbehörden über Handlungsspielräume, da diese eigenständig – unter Aufsicht des Landes – über die Erteilung einer Duldung für ausreisepflichtige Personen entscheiden und, z. B. in Nordrhein-Westfalen, Abschiebungen durchführen.

Tabelle 2: Gesetzesgrundlagen und Vollzugsinstanzen im Bereich Asyl und Integration

	Rechtsgrundlage	Zuständiges Bundesministerium	Ausführende Behörde
Asylverfahren	Asylgesetz (AsylG)	Bundesministerium des Innern (BMI)	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
Aufenthaltsstatus	Aufenthaltsgesetz (AufenthG)	Bundesministerium des Innern (BMI)	Kommunale Ausländerbehörde [als übertragene Aufgabe der Länder]
Sozialleistungen	Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	Kommunales Sozialamt
	<u>Nach 15 Monaten:</u> Analogleistungen (SGB XII)		Kommunales Sozialamt
	<u>Bei Anerkennung:</u> Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II) und Sozialhilfe (SGB XII)		Jobcenter / Kommunales Sozialamt
Arbeitsmarkt	Arbeitsförderung (SGB III)	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	Bundesagentur für Arbeit (BA) / Arbeitsagenturen
	<u>Bei Anerkennung:</u> Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)		Jobcenter
Integration	Aufenthaltsgesetz Integrationskurse	Bundesministerium des Innern (BMI)	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
	Kommunale Selbstverwaltung Sprache, Wohnen, Gesundheit, Bildung		Kommunen durch Sozialämter, Wohnungsämter, Kommunale Integrationszentren, Jobcenter
	Schulgesetze der Länder Beschulung		Länder durch unterschiedliche Schulbehörden Kommunale Schulverwaltungsämter

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Während das Feld der Migrationspolitik relativ klar umrissen werden kann, ist die Integrationspolitik durch ihren Querschnittscharakter gekennzeichnet, da Integration nahezu alle Lebensbereiche eines Menschen berührt. Die Integrationsverwaltung nimmt zum einen ordnungs- bzw. ausländerpolitische und zum anderen sozial- und integrationspolitische Aufgaben wahr. Diese beiden (teils widerstreitenden) Aufgabenbündel spiegeln sich in einem grundlegenden „Spannungsverhältnis zwischen einem ordnungsrechtlichen Ansatz (Migrationssteuerung) und einem wohlfahrtsstaatlichen (arbeitsmarktliche Integration und Existenzsicherung)“ (Schammann, 2015, S. 171) wider, welches sich exemplarisch in der in *Tabelle 1* deutlich gewordenen Ressortzuständigkeit des Bundesministeriums des Innern (zuständig für Asyl- und Aufenthaltsrecht) einerseits und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (zuständig für AsylbLG,

SGB II, SGB III) andererseits manifestiert und auch auf den nachgeordneten Verwaltungsebenen durch Innen- und Sozialministerien der Länder und kommunale Ausländer- und Sozialämter sichtbar ist.

Durch den Querschnittscharakter der Integrationspolitik wirkt eine Vielzahl von Akteuren auf allen drei Verwaltungsebenen und in den verschiedensten Politikfeldern mit. So setzt der Bund auch in der Integrationspolitik substanzielle gesetzliche Rahmenbedingungen. Zu nennen sind hier zum einen die Jobcenter, die überwiegend als Einrichtungen von Bund und Kommunen betrieben werden und vor allem Aufgaben zur Integration in den Arbeitsmarkt sowie der Aus- und Weiterbildung und berufsbezogenen Sprachangebote wahrnehmen. Darüber hinaus ist der Bund, speziell das BAMF, im Bereich der Integrations- und Sprachkurse aktiv und fördert verschiedene Integrationsberatungsangebote. Der Schwerpunkt der integrationsbezogenen Verwaltungsaufgaben liegt dennoch ohne Zweifel bei den Ländern (Schule, Sicherheit) und vor allem bei den Kommunen (Bogumil, Hafner & Kastilan, 2017, S. 12). So verfügen die Länder einerseits über eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in den Bereichen Kulturhoheit, Religionsverfassungsrecht (z. B. Staatsverträge mit Glaubensgemeinschaften) und Engagementpolitik, zudem können sie durch Landesrecht integrationspolitische Grundsätze und Maßnahmen bestimmen sowie die Rahmenbedingungen der kommunalen Integration durch das Kommunalrecht festlegen oder durch Förderprogramme Anreize setzen (Münch, 2016, S. 367 ff.). Die überwiegende Vollzugskompetenz integrationspolitischer Aufgaben in Deutschland liegt jedoch bei den Kommunen (Ausländerbehörden, Kindertagesbetreuung, Schulträgerschaft, Asylbewerberleistungsgesetz, Wohnen, Kulturarbeit, Träger von Volkshochschulen; ausführlich Bogumil, Hafner & Kastilan, 2017).

Inhaltlich beziehen sich Integrationsaufgaben auf strukturelle (Bildung, berufliche Qualifizierung, rechtlicher Status, Integration in den Arbeitsmarkt), kulturelle (Sprache, Kenntnis der Kultur des Einwanderungslandes), soziale (soziale Kontakte) und identifikatorische Aspekte (subjektive Gesellschaftswahrnehmung der Migranten; Esser, 2001). Sieht man von den ordnungs- bzw. ausländerpolitischen Aufgaben ab⁵, so richten sich Integrationsmaßnahmen in Deutschland in erster Linie (vielerorts auch ausschließlich) an Flüchtlinge, die entweder eine „gute Bleibeperspektive“ haben oder bereits hinsichtlich einer der Schutzformen durch das BAMF anerkannt sind. Allerdings gibt es auch zunehmend Diskussionen darüber, inwieweit Integrationsangebote auch auf die Gruppe der Geduldeten (ohne Ausreisepflicht) ausgedehnt werden können oder sollen, für die es bisher kaum übergreifende Programme gibt, obwohl von mehrjährigem Verbleib in Deutschland auszugehen ist. Da diese Entscheidung jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Kommunalvertretungen fällt, gibt es hier – je nach lokalen Politikkonstellationen – deutschlandweit sehr unterschiedliche Handlungspraktiken.

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind im Rahmen der Integrationsverwaltung „mit außerordentlichen Koordinations- und Kooperationszwängen konfrontiert“ (Bogumil, Hafner & Kastilan, 2017, S. 71). Nach außen ist nicht nur die Zusammenarbeit mit Bundes- und Landesbehörden gefordert, auch die interkommunale Kooperation zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen ist oft gefragt. Nicht zuletzt sind regelmäßig auch nicht- bzw. halbstaatliche Dritte in die Aufgabenwahrnehmung einzubeziehen, z. B. soziale (Wohlfahrtsverbände), religiöse (Kirchen, Glaubensgemeinschaften), wirtschaftliche (Unternehmen, Kammern) und zivilgesellschaftliche (Ehrenamtliche, Vereine, Migrantenorganisationen) Akteure (Hafner, 2019, S. 104).

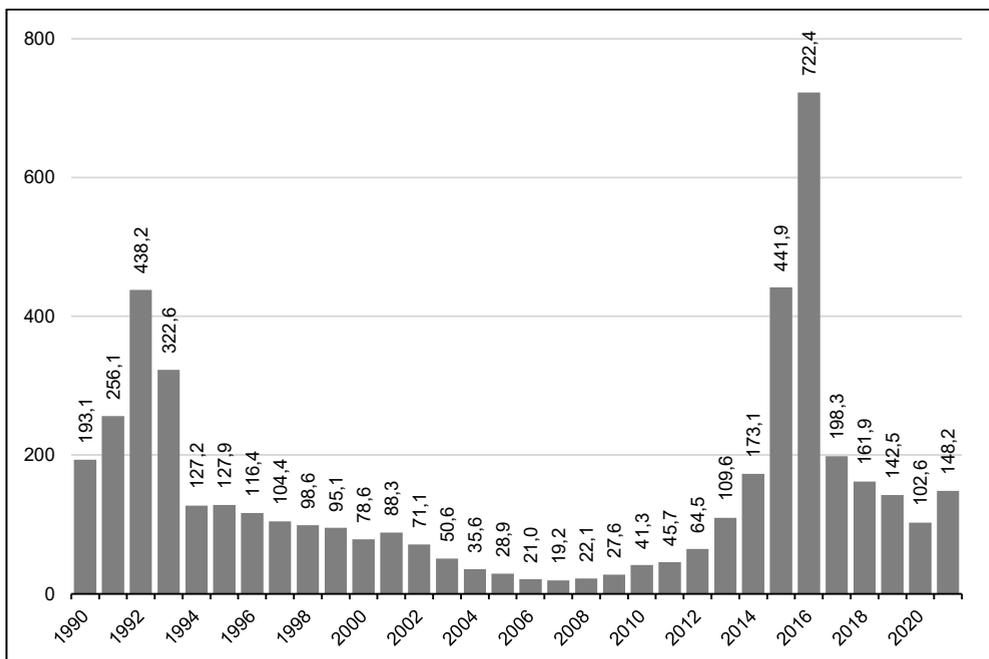
Der beschriebene Querschnittscharakter der Integrationspolitik erschwert zudem die Abgrenzung der integrationsbezogenen Aufgaben von Städten, Kreisen und Gemeinden, die unter dem Begriff der *kommunalen Integrationsverwaltung* (Hafner, 2019) zusammengefasst werden. Insgesamt entsteht aufgrund dieser komplexen *Zuständigkeitsverteilung* zumindest in Krisenzeiten die Gefahr, dass es zu mangelnder Koordination und defizitärem Informationsaustausch zwischen und innerhalb von Behörden und Verwaltungsebenen kommt und damit Verwaltungsverfahren verlangsamt und erschwert werden. Im Folgenden wird resümiert, welche Problemlagen im Stress-test der Flüchtlingskrise entstanden sind.

4 Problemlagen in der Flüchtlingskrise und ihre Folgenbewältigung

4.1 Bearbeitung von Asylanträgen

Das Jahr 2016 markiert mit 722.400 beim BAMF gestellten Asylerstanträgen den absoluten Höchststand seit Schaffung der Behörde 1953. Seit 2017 sind hingegen rückläufige Antragszahlen zu konstatieren, die sich auf Vorkrisenniveaus bewegen (*Abbildung 1*). Wesentliche Gründe für diese Entwicklung lassen sich vor allem in der Schließung der sog. Balkanroute und dem EU-Türkei-Abkommen von 2016 (Grote, 2017) vermuten.

Abbildung 1: Asylanträge



Quelle: Eigene Darstellung nach Asylgeschäftsberichten des BAMF, jew. in Tsd.

Dieser Rückgang der Zahl der Asylantragsstellungen sowie die personelle Aufstockung innerhalb des BAMF versetzen die Behörde in die Lage, den Abbau der enormen Anzahl der anhängigen Verfahren voranzutreiben (zu den Reformbemühungen im BAMF auch Bund, 2021). 2014 nahm das Bundesamt bereits gut 170.000 nicht entschiedene Anträge mit in das Krisenjahr 2015, bis September 2016 stieg diese Zahl dann um fast das Dreieinhalbfache auf 580.000 anhängige Asylverfahren. Seit Januar 2018 haben sich die anhängigen Asylverfahren auf einen Bestand von ca. 50.000 eingependelt, während die Zahl der monatlichen Asylentscheidungen des BAMF meist bei gut 15.000 lag.

Der unmittelbare Handlungsdruck im BAMF hat sich gegenüber den Krisenjahren also deutlich verringert. In den Jahren 2014 bis 2017 ist es jedoch zu erheblichen Problemlagen bei der Asylantragsbearbeitung gekommen. Neben den enormen Wartezeiten bei der Beantragung von Asyl ist vor allem eine mangelnde Qualität im Bereich der Asylantragsbearbeitung konstatiert worden (Bogumil, Hafner & Kastilan, 2017; Thränhardt, 2020, S. 493 ff.). Ursächlich hierfür waren die unzureichende personelle Ausstattung, die damit verbunden Defizite in der Qualifizierung der (Neu-)Beschäftigten und Leitungsvorgaben, die die Priorisierung der Quantität zu Ungunsten der Qualität zumindest bis Ende 2017 vorsahen. Ein weiterer Beleg für eine mangelnde Qualität kann im sprunghaften Anstieg der asylrechtlichen Streitigkeiten bei den Verwaltungsgerichten gesehen werden. Die Zahl der eingelegten Klagen, Berufungen und Revisionen stieg von 40.000 im Jahr 2014 auf 330.000 im Jahr 2017. Ende 2019 sind immer noch 250.000 Verfahren offen, die durchschnittliche Verfahrensdauer beträgt mittlerweile 17 Monate. Lag die Erfolgsquote der Klagen im Jahr 2017 bei 22%, liegt sie im Jahr 2019 immer noch bei 15%. In den Jahren 2017 bis 2019 erwies sich also fast jede fünfte bis siebte beklagte Entscheidung einer Bundesoberbehörde im Nachgang als rechtswidrig! Diese hohe Quote erscheint uns ein Indikator für die mangelnde Qualität des Asylantragsverfahrens zu sein.

Sowohl die Dauer der Verfahren als auch die zum Teil mangelnde Qualität der Asylantragsverfahren haben nicht nur Auswirkungen auf die Betroffenen und den weiteren Integrationsverlauf, sondern auch auf andere Verwaltungseinheiten wie kommunale Ausländerbehörden oder Sozialämter oder auch die Rechtsprechung in Form der Verwaltungsgerichte. Insbesondere die Ausländerämter sind bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen oder -gestattungen abhängig von den Entscheidungen des BAMF. Veränderte Entscheidungen durch Verwaltungsgerichtsverfahren führen dann wieder zu Veränderungen bei den Aufenthaltstiteln. Zudem dürfen Integrationskurse in der Regel nur besucht werden, wenn ein Schutzstatus besteht. Um ein angemessenes Angebot vor Ort zur Verfügung zu stellen, ist jedoch eine zeitnahe Information über diesen Sachverhalt wichtig. Im Bereich der Sprachkursplanung war dies jedoch angesichts der oben genannten Problemlagen nicht möglich. An diesen Beispielen sieht man, welche Probleme durch den *formal institutionalisierten Zwang zur Kooperation* zwischen Verwaltungen entstehen, wenn eine für die weitere Zusammenarbeit zentrale Verwaltungseinheit große Probleme hat.

4.2 Unzureichender Datenaustausch

Von der Erstregistrierung über den Asylentscheid bis hin zur Arbeitsmarktintegration besteht Bedarf an Informations- und Datenaustausch in und zwischen Behörden verschiedener Bereiche und föderaler Ebenen. Als Registerbehörde ist das BAMF dafür zuständig, alle Behörden und öffentlichen Stellen mit den notwendigen Daten zu versorgen, welche mit der Durchführung ausländer- und asylrechtlicher Vorschriften beauftragt sind (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 89). Als zentrale Schnittstelle für den Datenaustausch zwischen Behörden im Bereich Migrationsmanagement ist das vom BAMF zu verantwortende Ausländerzentralregister (AZR) vorgesehen. Während der Flüchtlingskrise wurden erhebliche Problemlagen hinsichtlich der Datenerfassung im BAMF und hinsichtlich des *inner- und zwischenbehördlichen Datenaustausches* im Bundesstaat sichtbar. Dies hat zu Folgeproblemen in den Bereichen der Registrierung, der Gewährung von Aufenthaltstiteln, der Asyl- und Rechtsmittelverfahren, An- und Ummeldung, Leistungsgewährung und Integration von Flüchtlingen geführt.

Insbesondere das Eingeständnis der Bundesregierung im Jahr 2015 und z. T. 2016, man wisse nicht, wie viele Flüchtlinge sich tatsächlich in Deutschland aufhalten, ist vielfach öffentlich thematisiert worden. Die gesamte Erfassung und Verarbeitung von Flüchtlingsdaten sowie der Datenaustausch zwischen den mit der Flüchtlingskrise befassten staatlichen Stellen funktionierte in dieser Zeit sehr schlecht. So waren weder korrekte und eindeutige Einträge noch insgesamt eine einwandfreie Datenqualität und -verlässlichkeit im AZR gesichert (ebd., S. 89 ff.). Erst seit Herbst 2016 gelang es mittels *biometrischer Datenerfassung* bei der Erstregistrierung vermehrt für eine eindeutige Identifikation durch Fingerabdruckdaten zu sorgen, um Mehrfachregistrierungen auszuschließen.

Optimierungspotenzial bestand (und besteht z. T. noch immer) vor allem im Bereich des Daten- und Informationsaustausches zwischen verschiedenen Behörden (BAMF, Ausländer-/Sozial-/Unterbringungsbehörden, Verwaltungsgerichte). So beeinträchtigte die vielfach praktizierte papiergebundene Übermittlung von Daten und Dokumenten, z. B. des Zuweisungsbescheids, die Verfahrenseffizienz bei der Ankunft und Verteilung von Flüchtlingen. Bei der Identifizierung von ankommenden Personen stellte sich insbesondere als Problem heraus, dass der zwischenbehördliche Austausch mittels einer *zentralen Identifikationsnummer* (AZR-Nummer) nicht zulässig war. Zudem zeigten sich Probleme durch die Nutzung äußerst heterogener Fachsysteme in den Kommunen und Ländern sowie Probleme bei der *An- und Ummeldung von Flüchtlingen* aufgrund der mangelhaften Verknüpfung von lokalen Melderegistern und dem AZR (unterschiedliche Namensführung im Ausländerrecht und im Melderecht), die zu komplizierten (zumeist analogen) Datenabgleichverfahren zwischen Ausländerbehörde und Meldebehörde sowie anschließend (digital) mit dem AZR führten. Dabei wurde ein erheblicher Nachholbedarf festgestellt, *Meldebehörden flächendeckend an das AZR anzuschließen*, um unnötige Mehrarbeit in den Ausländerbehörden zu vermeiden und einen automatischen Datenabgleich zwischen Melderegistern und AZR zu ermöglichen. Weiterhin ist es bei der Eintragung von asylrechtlichen (Folge-)Entscheidungen ins AZR insbesondere in den Jahren 2015/2016 im BAMF zu erheblichen Verzögerungen gekommen.

Als Konsequenz dieser vielen Problemlagen haben die Kommunen vielfach nicht den AZR-Daten vertraut. Insbesondere die Aktualität von Einträgen zu asylrechtlichen

(Folge-)Entscheidungen wurde von vielen Kommunen kritisiert, weil dies problematische Konsequenzen für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln und generell für eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung in den Ausländerbehörden mit sich bringt. Auch aus Sicht der Verwaltungsgerichte gab es erhebliche Verzögerung bei der Dateneinpfege von Seiten des BAMF, aber auch der Ausländerbehörden. Zudem bestehen im Bereich der kommunalen Leistungsgewährung außerordentlich aufwendige und mehrschleifige – meist papiergebundene – Kommunikationswege zwischen den beteiligten Behörden, die vielfach in Informationsdefiziten und Verzögerungen münden. Sieht man von den sog. Optionskommunen ab, ist eine direkte Kommunikation zwischen Sozialbehörde und Jobcenter bezüglich des konkreten Falls ausgeschlossen. Insbesondere beim Rechtskreiswechsel von AsylbLG zu SGB XII ist die Behördenkommunikation technisch und datenschutzrechtlich in einer Form behindert, die nicht nur Mehraufwand für die Behörden, sondern auch Einschränkungen beim Leistungsbezug der Geflüchteten mit sich bringt. So erhält die Sozialbehörde oft um mehrere Wochen oder gar Monate verspätet die BAMF-Entscheidung, was teils Ausfälle in der Leistungsgewährung oder zumindest aufwendige Abrechnungsprobleme zwischen Sozialbehörden (SBHn) und Jobcenter verursacht, da Letzteres vom Tag der positiven BAMF-Entscheidung an für die Leistungsgewährung zuständig ist.

Insgesamt sind *unzureichende Verflechtungsstrukturen* hinsichtlich eines ebenenübergreifenden Datenmanagements auszumachen. Deutlich wird in diesem Bereich, dass sich angesichts der *fragmentieren Zuständigkeiten* offenbar niemand für die Optimierung dieses Zustandes verantwortlich fühlt. Diese Funktion in Richtung stärkerer Vereinheitlichung bzw. Standardisierung bei der Datenerfassung und dem Datenaustausch kann eigentlich nur von Seiten des Bundes übernommen werden. Da, wo das später geschehen ist (Abschnitt 5), werden aber die Kommunen als wesentliche Umsetzungsebene *unzureichend in die föderalen Abstimmungsprozesse einbezogen*, eine Erfahrung, die auch im Bereich des Onlinezugangsgesetzes (OZG) erst spät erkannt wurde und dann zu Veränderungen geführt hat.

4.3 Integrationsverwaltung

Die Handlungsnotwendigkeiten im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik haben sich seit 2018 immer stärker in Richtung der Integrationspolitik verschoben. Mittlerweile sind bundesweit über 1,2 Mio. Flüchtlinge (Januar 2015 bis Dezember 2021) anerkannt (Asyl, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot), die somit gemäß SGB II in die *Zuständigkeit der Jobcenter* fallen. Integrationsaufgaben richten sich aber zum Teil auch auf die bundesweit 209.545 (12/2020) Geduldeten ohne direkte Ausreisepflicht, für die fast ausschließlich die Kommunen zuständig sind. Für den Personenkreis der anerkannten Flüchtlinge ergeben sich seit dem Abebben der unmittelbaren „Krisensituation“ und im Zusammenhang mit ihrem längeren oder dauerhaften Verbleib in Deutschland neue Problemlagen, da es nun nicht mehr zentral um Fragen der Unterkunft, Wohnungssuche, des Unterhalts oder der Sprachkurse geht, sondern vor allem weiterführende Integrationsmaßnahmen, die u. a. im Kontext von Arbeitsmarktintegration, Aus- und Weiterbildung sowie berufsbezogener Sprachförderung stehen und im Einzelfall sehr unterschiedlich sein können. Im Unterschied zur Erteilung von Asylbescheiden und Aufenthaltsgenehmigungen stellt die Integration von

Migranten eine langwierigere und grundlegendere Aufgabe dar. Im Folgenden sollen einige ausgewählte Problemlagen angesprochen werden.

Sprachförderung

Die von der Bundesverwaltung verantwortete und institutionell beim BMI (BAMF) und beim BMAS angesiedelte Sprachförderung für Migranten umfasst eine breite Palette von Aufgaben, die von der Entwicklung der Grundstruktur und der Lerninhalte bis hin zur Qualitätssicherung, Finanzierung, Steuerung und Koordination der Integrationskurse reichen (Kursgröße, Kursauswahl, Anforderungen an Lehrkräfte, Fahrtkostenerstattung, Träger- und Lehrkräftezulassung, Träger- und Kursüberprüfung). Während für die Integrationskurse das BMI zuständig ist, wird die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFö) vom BMAS koordiniert. Diese getrennte Ressortzuständigkeit spiegelt sich auch in der Aufgabenerledigung im BAMF wider, da die Koordinierung der DeuFö-Kurse, im Gegensatz zu den Integrationskursen, nicht den dezentriert angesiedelten Regionalkoordinatoren des BAMF, sondern den Außendienstmitarbeitern obliegt, die hierzu mit der BA und den Jobcentern zusammenarbeiten.

Hinsichtlich der Integrationskurse besteht die Regelung, dass integrationsbedürftige Personen durch die Ausländerbehörde, die Jobcenter und seit 2017 durch die Träger der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden können. Außerdem gibt es die Möglichkeit, selbst einen Antrag auf Zulassung zum Integrationskurs beim BAMF zu stellen.

Mit der Änderung der Integrationskursverordnung im Juni 2017 (Dritte Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung) eröffnete der Gesetzgeber die Möglichkeit der direkten Zusteuerung von Teilnahmeberechtigten und -verpflichteten zu Integrationskursen durch das BAMF, um eine zeitnahe Kursteilnahme sicherzustellen (BAMF, 2018, S. 2). Bereits seit Frühjahr 2017 erprobte das BAMF das veränderte Verfahren an 23 Projektstandorten, an denen die Teilnehmer in sog. Test- und Meldestellen zuerst getestet und dann in Kooperation mit den örtlichen Integrationskursträgern Kursen zugewiesen wurden.

Gegen eine bundesweite Implementierung der zentralen Zusteuerung wurden seitens vieler Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände verschiedenste Argumente vorgebracht (Ohliger, Polat, Schammann & Thränhardt, 2017). Es gibt ein vielfältiges Angebot an Sprachfördermaßnahmen auf lokaler Ebene, welches zwar von Kommune zu Kommune variiert, jedoch i. d. R. weit mehr umfasst als die durch das BAMF verantworteten Integrationskurse (z. B. kommunal finanzierte niederschwellige Angebote, ehrenamtliche Kurse, weitere durch Landes- oder Bundesmittel geförderte Angebote). Erst durch die Kenntnis des Gesamtangebotes wird eine oft notwendige Flexibilisierung des Spracherwerbs möglich, die die relativ starren Rahmenbedingungen der BAMF-Integrationskurse nicht hergeben. Dieser Blumenstrauß an Maßnahmen wird bereits in einer Vielzahl von Städten, Gemeinden und Kreisen aktiv koordiniert, zudem bestehen lokal weithin etablierte Netzwerkstrukturen und Arbeitsgremien, die alle relevanten Akteure einbeziehen. Ein durch das BAMF gesteuertes Zuweisungsverfahren, welches ausschließlich auf die BAMF-Integrationskurse abzielt, würde die vorhandenen übergreifenden kommunalen Koordinierungsbemühungen unterlaufen, zumal die kommunalen Akteure schlichtweg eine bessere Kenntnis über die Entwicklungen innerhalb ihrer Gebietskörperschaft besitzen.

Der Versuch der zentralen Zusteuerung in die Integrationskurse seitens des BAMF kann als eine unnötige *Zentralisierung von Verflechtungsbeziehungen* angesehen werden, die zu einer Verfestigung der Verflechtungsbeziehungen führt und Möglichkeiten für die Berücksichtigung individueller Besonderheiten und dezentraler Interessen einschränkt. Sie reiht sich ein in generelle Bemühungen des BAMF, seine zentralen Kompetenzen im Bereich der eigentlich dezentral verankerten Integrationsmaßnahmen auszubauen. Die Weiterentwicklung des BAMF zu einer „Bundesintegrationsagentur“ widerspräche zudem auch dem Grundgesetz.

Förderprogramme der Länder

Eine wesentliche Aufgabe der Länder ist die Förderung kommunaler Integrationsaufgaben. Wichtige Instrumente sind zielgruppenspezifische Förderprogramme, Integrationszentren, Integrationsbeauftragte oder Integrationsmanager. Fast alle Bundesländer haben in den letzten Jahren vor allem in den Bereichen Koordinierung der Maßnahmen vor Ort und Beratung von Flüchtlingen verstärkt Fördermittel für die kommunale Ebene eingesetzt, wobei sich die Fördermaßnahmen nicht immer nur an kommunale Gebietskörperschaften, sondern auch an die Träger der freien Wohlfahrtspflege und sonstige Initiativen richten. Bei den Koordinierungsaufgaben deutet sich an, dass diese vornehmlich den kommunalen Verwaltungen selbst zugesprochen werden, wohingegen die Förderung von Beratungsstellen oft auch Dritten offensteht (zu den Länderprogrammen ausführlich Bogumil & Hafner, 2021).

Neben diesen umfangreichen Förderprogrammen, die von den für Integration federführend zuständigen Ministerien getragen und gesteuert werden, finanzieren auch die anderen Landesministerien zahlreiche weitere Integrationsmaßnahmen, z. B. zur Integration von Migrantinnen und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt, zur Kompetenzfeststellung, zur schulischen Qualifikation, zur Berufsanerkennung, zum Spracherwerb, zur Nachqualifizierung und zur Förderung ehrenamtlichen Engagements.

Eine übergreifende Koordination ist weder bei der Programmgestaltung noch bei der Umsetzung und (mangels übergreifender Förderportale) auch nicht bei der Informationspolitik über Fördermaßnahmen zu erkennen, was nicht nur auf Baden-Württemberg, sondern auch auf andere Bundesländer zutrifft. Selbst in den Ministerien ist nicht immer bekannt, welche Förderprogramme es jeweils im eigenen Ressort gibt. Dies mindert die Effektivität der Programmumsetzung, da der Zugang der Adressaten (Kommunen) zu den „Fördertöpfen“ erschwert ist, Mittel nicht zielgenau und zeitnah eingesetzt werden können und es auch zu überlappenden Maßnahmen kommt.

Um diesem Problem wenigstens ansatzweise Abhilfe zu verschaffen, gibt es inzwischen Versuche, durch Überblicksbroschüren und Handreichungen etwas Licht in die unübersichtliche Förderlandschaft zu bringen, wobei dadurch das strukturelle Koordinationsproblem nicht gelöst wird. So wurden in NRW in einer fast siebzigseitigen Broschüre sämtliche Informationen über bestehende Beratungsangebote, Fördermöglichkeiten, Anerkennungsmöglichkeiten und Qualifizierungsmaßnahmen (insgesamt 60) zusammengefasst und den Kommunen als Handreichung zur Verfügung gestellt. Ferner hat das Netzwerk Stiftungen und Bildung im Jahr 2016 die Förderprogramme des Bundes und der Länder zur Integration von Neuzugewanderten im Bereich der Bildung (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) zusammengetragen (Netzwerk Stiftungen und Bildung, 2016, S. 5), wobei allein für den Bereich der Integration durch Bildung 14

Bundesprogramme (BMBF, BMFSJ, BMAS, BMI/BAMF, DAAD) und 35 Länderprogramme identifiziert wurden (ebd., S. 22 f.).

Deutlich werden im Bereich der Förderpolitik der Länder erhebliche *horizontale Abstimmungsprobleme zwischen den Fachministerien*. In der Regel gelingt es nicht, die einzelnen Fachpolitiken im Bereich der Integration von Zuwanderern abzustimmen, so dass eine hochgradig fragmentierte und intransparente Förderlandschaft und der Eindruck eines Förderdschungels entstehen.

Migrationsberatung und Fallmanagement

Angesichts des sehr ausdifferenzierten und komplexen Schul-, Ausbildungs- und Weiterbildungssystems in Deutschland, erschwerender formaler Regelungen (z. B. Schulbesuchsrecht bzw. Schulpflicht bei Zuzug in die Kommune, Ausbildungsverordnungen, Anerkennungsverfahren für Zeugnisse und Abschlüsse) und unterschiedlichster Unterstützungsleistungen (SGB II-Bezug, BAföG, Schüler-BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe, Jugendhilfeleistungen usw., mit komplizierten Vorrang- und Anrechnungsbestimmungen) sind *zielgruppenspezifische Beratungsprozesse (Fallmanagement) zentral*, um die eigentlich im Vordergrund stehende Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu befördern und zu ermöglichen. Für diese überaus komplexen Fragen, die vielfältige Bildungsangebote tangieren, sind die Jobcenter, bei denen die Arbeitsvermittlung im Mittelpunkt ihres Fallmanagements steht, nicht ausreichend gerüstet. Zwar gibt es in der Regel in den Kommunen zahlreiche weitere Beratungsangebote, z. B. durch Jugendmigrationsdienste (JMD), Migrationsberatung für erwachsene Einwanderer (MBE), Sozialämter, Bildungsbüros, Kommunale Integrationszentren (KI), Flüchtlingssozialarbeit, Migrantenselbstorganisationen und Ehrenamtliche, diese werden aber von verschiedenen Akteuren angeboten, weisen hinsichtlich ihrer Ausrichtung unterschiedliche Spezifika auf und sind selten aufeinander abgestimmt. *Tabelle 4* fasst das Spektrum der Akteure, die Fallmanagement auf lokaler Ebene anbieten, ihre jeweiligen Zielgruppen, Rechtsgrundlage und Finanzierung überblicksartig zusammen.

Das BAMF ist die Bewilligungsbehörde für die Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für Erwachsene (MBE), die vom BMI herausgegeben werden (BMI, 2016). Die MBE stellt „ein den Integrationskurs ergänzendes migrationspezifisches Beratungsangebot für erwachsene Zuwanderer“ (BMI, 2016, S. 548 f.) dar, das den Anspruch hat, den Integrationsprozess gezielt zu initiieren, zu steuern und zu begleiten. MBE wird jedoch nicht von der Bundesverwaltung selbst, sondern durch die Träger der freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, der Paritätische Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) und den Bund der Vertriebenen umgesetzt.

Für die Beratung jüngerer Zuwanderer sind Jugendmigrationsdienste (JMD) zuständig, die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert werden. Für die JMD ist eine ähnliche Trägerstruktur, wie sie bei den MBE vorzufinden ist, verantwortlich. Während der Zugang zur MBE an eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis bzw. an die Teilnahme an einem Integrationskurs geknüpft ist, erfolgt die Beratung durch die JMD unabhängig vom Aufenthaltsstatus.

Tabelle 3: Beratungsstrukturen für Einwanderer

	Grundlage	Umsetzung durch	Ausrichtung
Migrationsberatung für erwachsene Einwanderer (MBE)	„Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE)“ des BMI	Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, Bund der Vertriebenen	erwachsene Einwanderer (über 27 Jahre); Einschränkungen v. a. bei Asylbewerbern und Geduldeten Inanspruchnahme ist auf drei Jahre begrenzt weite thematische Ausrichtung
Jugendmigrationsdienst (JMD)	„Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe durch den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP)“ des BMFSFJ	Arbeiterwohlfahrt, Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit, Internationaler Bund, Der PARITÄTISCHE Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz	jugendliche Einwanderer (12-27 Jahre); unabhängig vom Aufenthaltsstatus, solange rechtmäßiger Aufenthalt (bzw. Duldung) besteht weite thematische Ausrichtung
Fallmanagement der Jobcenter	SGB II	Personal der Jobcenter	Fokus v. a. auf Arbeitsmarktintegration
Kommunales Fallmanagement	Freiwillige Aufgabe	Kommunales Personal oder z. B. Personal der freien Träger	oft Schwerpunkt auf erste Zeit nach Ankunft in Kommune bzw. auf Zeit des Leistungsbezugs AsylbLG
KI (NRW)	Landesförderung	Personal der KI	Seiteneinsteigerberatung
Hilfeplan nach SGB VIII	SGB VIII	Personal der Jugendämter	Kinder und Jugendliche
Gesamtplan nach SGB XII	SGB XII	Personal der Sozialämter	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Quelle: Bogumil & Hafner, 2021, S. 36.

Neben den lokal operierenden bundesgeförderten Beratungsdiensten (MBE, JMD) sind die Jobcenter und die Kommunen die beiden wichtigsten lokalen Integrationsakteure, die ebenfalls Beratungsangebote anbieten. So wird das Fallmanagement für Migranten nicht nur von einigen Kommunen als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe angeboten und durch zusätzliche landesgeförderte Programme (wie das neue Programm Kommunales Integrationsmanagement in NRW oder die Integrationsmanager in Baden-Württemberg) ergänzt. Insgesamt ist das lokale Fallmanagement als ebenen- und sektorübergreifende Aufgabe sowohl auf der Bundesebene (Förderung von JMD, MDE), als auch der Landesebene (Förderung von „Integrationskoordinatoren“, wie KI und Integrationsmanager) sowie kommunalen Ebene (Umsetzung der Landesprogramme für Fallmanagement; eigene Fallmanager) verankert. Es können *bis zu fünf Fallmanagementstrukturen* verschiedener Akteure/Ebenen im gleichen Territorium und für teilweise gleiche Personengruppen identifiziert werden.

Insgesamt handelt es sich um eine ausgesprochen fragmentierte institutionelle Landschaft mit Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten, die zu Doppel- und Mehrfachberatungen von Migranten und bisweilen auch zu unterschiedlichen Empfehlungen führen können. Das grundlegende Problem liegt hier in *nicht vorhandenen oder stark unterentwickelten Verflechtungsstrukturen*.

5 Reformvorschläge

Mögliche Neuordnungsvorschläge zur Bearbeitung dieser Problemlagen sollten sich an dem Ziel orientieren, unnötige Schnittstellen abzubauen und Doppelarbeiten zu vermeiden (Entflechtung), Kooperation und Koordination da, wo nötig, zu verstärken und zu verbessern (Verflechtung) und Verwaltungsverfahren ohne Qualitätsverluste zu beschleunigen. Im Folgenden werden die drei wesentlichen Reformoptionen mit Blick auf die Integrationsverwaltung diskutiert.

5.1 Entflechtung zwischen BAMF und Kommunen im Bereich Sprachförderung

Von kommunaler Seite wird die Sorge geäußert, dass sich das BAMF in Richtung einer „Bundesintegrationsagentur“ entwickeln könnte. Insbesondere das geplante Zusteuerungsverfahren für Integrationskurse wurde dabei als nächster Schritt angesehen, neue Aufgabenfelder für sich zu erschließen. Bezweifelt wird dabei nicht, dass eine „Zusteuerung“ potenzieller Teilnehmer in die Integrationskurse sinnvoll ist, sondern eine kommunal verantwortete Koordinierung der Sprachkurse wird als bessere Möglichkeit angesehen, die Integrationskurse mit eigenen oder von den Ländern vorgehaltenen Sprachkursangeboten und mit den ebenfalls kommunal verantworteten Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu verzahnen. Das BAMF erscheint nicht für die Wahrnehmung einer Aufgabe prädestiniert, die von zentraler Bedeutung für den Prozess der Integration der Betroffenen vor Ort ist. Die schon heute ausufernde Dislozierung des BAMF als obere Bundesbehörde im gesamten Bundesgebiet würde damit weiter zunehmen, was auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematisch ist (Ohliger, Polat, Schammann & Thränhardt, 2017; Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018).

Aufgrund der bisher gemachten Erfahrungen und der Aufgabenverteilungen im Integrationsbereich spricht dennoch vieles für Entflechtungsmaßnahmen, aber in Form von Aufgabenverlagerungen in Richtung auf die Länder und Kommunen. Auf der Ebene des Verwaltungsvollzugs der Integrationskurse *und* der berufsbezogenen Sprachförderung (Träger- und Lehrkräftezulassung, Träger- und Kursüberprüfung, Zusteuerung sowie Koordinierung des Sprachkursangebotes) sollte eine Kompetenzverlagerung auf die Länder forciert werden. Die Entwicklung der Grundstruktur, der Lerninhalte und die Finanzierung der Sprachkurse können im BAMF verbleiben. Die Koordination des Kursangebotes innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften sowie die Zusteuerung zu diesen Maßnahmen und die Gestaltung des Übergangs zu Anschlusskursen kann den kreisfreien Städten und Kreisen als Pflichtaufgabe übertragen werden. Hierfür bieten sich lokale Bündelungsinstitutionen an (z. B. die KI, die Integrationsmanager oder auch Volkshochschulen), die einen Überblick über sämtliche in einer Kommune verfügbaren Sprachfördermaßnahmen haben und darüber informieren können.

5.2 Neu-Verflechtung der verschiedenen Beratungsangebote für Einwanderer

Im Bereich der vom Bund finanzierten und von den Wohlfahrtsverbänden implementierten Migrationsberatung (MBE, JMD) stellt die oftmals schlecht funktionierende Zusammenarbeit der Beratungsträger mit den lokalen Behörden (Kommune und Jobcenter) eine Herausforderung dar, die ein wirksames Fallmanagement beeinträchtigt. Da weder die Bundesverwaltung noch die Wohlfahrtsverbände organisatorisch und von ihrer Zuständigkeit her geeignet sind, ein ganzheitliches Fallmanagement durchzuführen, erscheint es sinnvoll, den Kommunen auch hier stärkere Verantwortung zu übertragen und sie ggf. auch dazu zu verpflichten, ein Fallmanagement aufzubauen bzw. dieses in Abstimmung mit den anderen beteiligten Akteuren (Jobcenter, Träger der Migrationsberatung) weiterzuentwickeln. In diese Richtung gehen verschiedene neue Förderprogramme, mit denen in fast allen Bundesländern in den letzten Jahren in den beiden Bereichen Beratung und Koordinierung verstärkt Fördermittel für die kommunale Ebene eingesetzt werden. Insbesondere das (auch finanziell sehr umfassende) neue Landesprogramm „Kommunales Integrationsmanagement (KIM)“ in NRW baut auf dieser Grundidee auf. Ziel des KIM ist es, „zu einem abgestimmten Verwaltungshandeln aus einer Hand zu kommen“ und Integration als Querschnittsaufgabe in den Regelstrukturen flächendeckend zu verankern (Bogumil & Hafner, 2021).

5.3 Optimierung von Verflechtungsstrukturen

Optimierungen von Verflechtungsstrukturen kommt, wie oben erwähnt, in der Regel eine besondere Bedeutung zu. Im Folgenden soll kurz auf das ebenenübergreifende Datenmanagement, den Aufbau ministerienübergreifender Förderportale, organisatorischer Bündelungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene sowie auf die Vermeidung von Rechtskreiswechseln eingegangen werden.

Verbesserung des Datenaustausches zwischen Bund, Ländern und Kommunen

Bezugnehmend auf die oben dargestellten Problemlagen im Bereich des Datenaustausches zwischen Bund, Ländern und Kommunen sind verschiedene Maßnahmen zur Optimierung der Verflechtungsstrukturen sinnvoll. Dazu gehören die Nutzung der AZR-Nummer als verfahrenübergreifende Personenkennziffer, die flächendeckende Einführung einer *elektronischen Ausländerakte*, *gemeinsame IT-Standards* zwischen den Ländern, die durch entsprechende Angebote von Seiten des Bundes unterstützt werden sollten, und die gesetzliche Ermöglichung des direkten Datenaustauschs zwischen Leistungsbehörden, insbesondere bei den für AsylbLG und SGB XII zuständigen Behörden (SBHn und Jobcentern). Obwohl diese Vorschläge schon des längeren bekannt sind, gab es bisher nur wenige Konsequenzen. Zwar wurde die Stellung des Ausländerzentralregisters (AZR) durch das Datenaustauschverbesserungsgesetz I und II gestärkt. Die grundlegende Weiterentwicklung des AZR zu einem „den zeitgemäßen Anforderungen entsprechenden zentralen Ausländerdateisystem“ wurde aber auf nachfolgende Jahre vertagt. Erst im März 2021, knapp 6 Jahre nach Ausbruch der Flüchtlingskrise, wurde das entsprechende „Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters“ vom Bundeskabinett verabschiedet.

Bessere Absprachen und Aufbau ministerienübergreifender Förderportale

Betrachtet man die Fördermaßnahmen der Länder, so entsteht der Eindruck eines *Förderdschungels*. Hinsichtlich der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen auf Landes- und Bundesebene bedarf es daher stärkerer Absprachen bei einzelnen Fördermaßnahmen durch die Fachministerien, die durch das für Integration zuständige Ministerium gesteuert werden sollten. Zum anderen sollten in den für Integration zuständigen Ministerien oder in den Staatskanzleien übergreifende und aktuelle Förderportale installiert werden, die den potenziellen Zuwendungsempfängern einen besseren Überblick ermöglichen.

Organisatorische Bündelungen

Generell ist bei Querschnittsthemen eine organisatorische Bündelung von thematisch zusammenhängenden Teilfunktionen innerhalb gegebener Verwaltungseinheiten eine weitere Optimierungsmöglichkeit. Bei der organisatorischen Verankerung von Integration als Querschnittsaufgabe der Kommunen finden in Widerspiegelung der kommunalen Organisationshoheit vielfältige Institutionalisierungsvarianten Anwendung (Bündelungsbehörde, Querschnittsamt, Stabsstelle, Federführung, Projektorganisation, Integrationszentren). Besondere Aufmerksamkeit verdienen dabei aufgrund ihrer Verbreitung und des Innovationsgehalts die integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration sowie die Kommunalen Integrationszentren. So gibt es bereits in vielen Kommunen positive Erfahrungen mit integrierten Verwaltungseinheiten (Amt oder Fachbereich) für Migration und Integration, da diese die Verwaltungswege verkürzen, eine einheitliche Politikumsetzung befördern und zu einer besseren Koordination zwischen den Fachverwaltungen führen. Wesentliches Merkmal dieser Konzeption ist die Bildung der drei Abteilungen Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung), Integration (Integrationsmaßnahmen und Projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements) und Leistung und Unterbringung (Wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung) (KGSt, 2017, S. 50 ff.). Die integrierte Verwaltungseinheit kann insbesondere dazu beitragen, das Spannungsfeld zwischen ordnungs- bzw. ausländerpolitischen und sozial- sowie integrationspolitischen Aufgaben abzufedern, da Ausländerbehörde, Einbürgerungswesen, Leistungsverwaltung, Unterbringung und Integrationsaufgaben i. e. S. zusammen durch eine Leitungsstelle auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet werden können, was zudem durch entsprechende Integrationskonzepte und -leitbilder unterlegt werden kann.

Vermeidung des Rechtskreiswechsels zwischen dem AsylbLG und dem SGB

Bei einer hohen Anzahl von Asylbewerbern entsteht ein enormer Verwaltungsaufwand auf kommunaler Ebene durch den *Rechtskreiswechsel* von Leistungen des AsylbLG / SGB III zum SGB nach der Entscheidung des BAMF bei Anerkennung oder der Erlangung eines Aufenthaltstitels aus anderen Gründen. Hier wechseln grundsätzlich die Zuständigkeiten hinsichtlich der Leistungserbringung zwischen Sozialamt / BA und Jobcentern, die erhebliche Konsequenzen für die Abwicklung der Sozial-, Gesundheits- und Unterbringungsleistungen und das Förderinstrumentarium im Bereich des Arbeitsmarktes haben. Die ursprüngliche Idee des AsylbLG war es, die Leistungen im Vergleich zur Sozialhilfe abzusenken, um Deutschland weniger attraktiv für Migranten

zu machen. Dies ist im Kern vom Bundesverfassungsgericht 2012 als verfassungswidrig erklärt worden, so dass die faktischen Unterschiede in der Höhe der Leistungen heute nicht mehr besonders groß sind (Regelsatz für Alleinstehende liegt im SGB II und SGB XII 58 € über dem des AsylbLG). Der zusätzliche Verwaltungsaufwand im Zuge der Rechtskreiswechsel übersteigt die vermeintlichen Kosteneinsparungen (AsylbLG gg. SGB II) jedoch beträchtlich. Die Migration hemmende beabsichtigte Wirkung ist zudem nicht eingetreten. Insofern spricht viel dafür, das AsylbLG abzuschaffen und für Asylbewerber generell das SGB II zu öffnen. Dies würde zu erheblichen Verwaltungsvereinfachungen führen und eine Verflechtungsbeziehung optimieren. Weitere Schnittstellenreduzierungen würden durch die Reform der unterschiedlichen Sozialleistungen in Richtung weniger Schnittstellen und Vorrangprüfungen (SGB II, BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe, Wohngeld, Pflegegeld) möglich werden.

6 Fazit

Auch wenn das deutsche verwaltungsföderale System angesichts der enormen Herausforderungen der Flüchtlingskrise und ihrer Folgen insgesamt gesehen noch relativ gut in der Lage war, die institutionelle Überforderung, die die Verwaltung der verschiedenen Ebenen ergriffen hatte, zu bewältigen, sind doch einige Defizite deutlich geworden, die auf Probleme der Verwaltungsverflechtung zurückzuführen sind. Diese zeigten sich vor allem in eklatanten Schnittstellenproblemen, intransparenten Zuständigkeiten und Prozessen, Doppelarbeiten und in einer fehlenden Verantwortung für den Gesamtprozess. Die sektoren- und ebenenübergreifende Koordination war dadurch erheblich eingeschränkt, was letztlich Defizite im Verwaltungsvollzug nach sich zog. Um hier zu Optimierungen zu gelangen und Gegenmaßnahmen zu konzipieren, ist es jedoch nötig, die unterschiedlichen Arten von Verflechtungsproblemen (Überflechtung, Unterflechtung, Funktionsmängel sachlich notwendiger Verflechtung) zu berücksichtigen und die konkrete Verflechtungsbeziehung mit ihren jeweils eigenen Dysfunktionalitäten zu analysieren.

So führt die Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik dazu, dass bestimmte Problemkomplexe *vertikal auf allen drei Verwaltungsebenen* bearbeitet werden müssen, weil im Asylverfahren und bei den Integrationskursen das BAMF zwar eine entscheidende Rolle spielt, Länder und Kommunen jedoch teilweise ebenso wichtig oder wichtiger im Verwaltungsvollzug sind, so dass es zu intensiven Abstimmungsprozessen und einem Übermaß an Schnittstellen und Koordinationsnotwendigkeiten kommt (Überflechtung). Diese Form der Verwaltungsüberflechtung ist zudem durch einen hohen Formalisierungsgrad und dadurch gekennzeichnet, dass die beteiligten Verwaltungen zur Zusammenarbeit gezwungen sind. Vielfach ist die Zustimmung einer Verwaltungseinheit/-ebene erforderlich, um die weitere Bearbeitung von Vorgängen einer anderen Behörde/Ebene voranzubringen. So ist beispielsweise der Asyl-Bescheid des BAMF die Voraussetzung für die Gewährung des Aufenthaltsstatus durch die kommunalen Ausländerämter oder für die Inanspruchnahme von Integrationskursen. Verbesserungen könnten zwar partiell durch Entflechtungsmaßnahmen (Dezentralisierung) in Richtung von Ländern und Kommunen erfolgen; wie weiter oben allerdings dargestellt, steht eine solche Option vor erheblichen grundsätzlichen Problemen und es gibt hierzu bisher auch keine Bereitschaft auf Seiten des Bundes.

Probleme der Unterflechtung bestehen vor allem im Bereich der Migrationsberatung (Fallmanagement). Auf die ausgesprochen fragmentierte institutionelle Landschaft haben einige Bundesländer (NRW, Baden-Württemberg, Hessen) durch neue Förderprogramme reagiert. Diese zielen darauf ab, mit einem erheblichen aus Landesmitteln geförderten Personaleinsatz auf kommunaler Ebene sowohl die strategische Steuerung und Koordinierung der Integrationsarbeit als auch die Beratungsaktivitäten deutlich zu stärken und damit die oben beschriebenen Fragmentierungen zu überwinden. Es wird abzuwarten sein, ob die damit verbundenen Zielvorgaben erreicht werden können.

Die meisten Maßnahmen finden sich im Bereich der Verflechtungsoptimierung. Hier geht es vor allem darum, die Problemlagen, die sich aus dem *Querschnittscharakter* der Migrations- und Integrationspolitik ergeben, zu bearbeiten und *policy*-übergreifende Abstimmungen zu ermöglichen (zwischen BMI und BMAS, zwischen den Ministerien auf Länderebene und den Fachbereichen/Ämtern in der Kommunalverwaltung sowie Wohlfahrtsverbänden und anderen Akteuren). Gesetzt wird auf organisatorische Bündelungen in Kommunen und Ministerien durch die Einrichtung von integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration oder (deutlich weniger realisiert) ministerien-übergreifende Förderportale. Neben diesen horizontalen Bündelungsmaßnahmen ergeben sich Optimierungsmöglichkeiten bei der Verbesserung des Datenaustausches zwischen den Verwaltungsebenen. Diese sind aber deutlich schwieriger und langwieriger, was am Beispiel des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters deutlich wurde. Auch Schnittstellenreduzierungen durch die Vermeidung des Rechtskreiswechsels zwischen dem AsylbLG und dem SGB II bzw. SGB III oder durch eine Reform der unterschiedlichen Sozialleistungen sind bisher nicht zustande gekommen. Hier wird abzuwarten sein, wie die neue Bundesregierung im Bereich der Sozialleistungen die angekündigten Reformschritte umsetzen wird.

Insgesamt zeigt die Betrachtung der Verflechtungsprobleme vor allem auf der kommunalen Ebene ein größeres Potential an Anpassungsflexibilität und Problemlösungskapazität, wohingegen die staatliche Ebene (speziell das BAMF, aber auch Landeseinrichtungen, wie z. B. das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGESO) in Berlin) deutlich langwieriger mit institutionellem Stress und Überforderung bis hin zu Behördenversagen zu kämpfen hatte. Insgesamt spricht viel dafür, dass sich die subnational-lokale Verortung von Integrationsaufgaben als eine adäquate und funktionale Lösung erwiesen hat, die zwar noch weitere Verbesserungspotenziale (Optimierung von Verflechtung) aufweist, aber dennoch grundsätzlich effektives und effizientes Verwaltungshandeln befördert. Die kommunale Ebene ist zur Bearbeitung von Verflechtungsproblemen auch deshalb prädestiniert, weil sie als multifunktionale Bündelungsinstanz auf eine bessere horizontale Koordination hinwirken kann, als dies auf anderen Ebenen angesichts der dort wirkungsmächtigen Ressortegoismen und der Dominanz sektoraler *Policy*-Interessen möglich ist. Dagegen scheint die Vollzugszuständigkeit zentralstaatlicher Behörden für Aufgaben mit überwiegend lokal-dezentraler Zielrichtung und direktem Adressatenbezug problematisch, zumal sie auch ansonsten wenig passfähig mit der verwaltungsföderalen Basisorganisation ist, die keine hochgradig dislozierte Staatsverwaltung in der Fläche vorsieht.

Als abschließender Ausblick bleibt festzuhalten, dass sich die zukünftige Föderalismusforschung, jenseits der bekannten Analyse von Politikverflechtung, stärker dem Phänomen der Verwaltungsverflechtung zuwenden und dieses systematischer bearbei-

ten sollte. Dabei liegt es nahe, dass weitere Politikfelder einbezogen werden, wobei sich u. a. die Sozialpolitik anbietet (Bogumil, Hafner & Heinze, 2021), da sich hier durch eine zunehmende Verrechtlichung ein äußerst komplexes Verwaltungsvollzugssystem entwickelt hat, das ebenfalls vielfältige Verflechtungsstrukturen und ebenenübergreifende Koordinationszwänge aufweist. Die administrative Fragmentierung führt zu einem hohen Koordinationsaufwand und ist vor allem deshalb problematisch, weil Menschen mit sozialen Problemlagen konfrontiert sind, die sich nicht an diese Zuständigkeiten halten, so dass ein umfassendes Schnittstellenmanagement nötig ist. Ferner sollte in weiteren Studien verstärkt an die internationale und vergleichende Forschung über *intergovernmental relations* (IGR) und Mehrebenensysteme angeknüpft werden (Bergstöm, Laffin, Kuhlmann & Wayenberg, 2021), um das deutsche Modell von Verwaltungsverflechtung mit anderen Systemen zu kontrastieren und in seinen Stärken und Schwächen noch besser beurteilen zu können. Insgesamt dürfte sich somit die weitere empirische und theoretische Befassung mit Verwaltungsverflechtung als ein vielversprechendes Feld für die zukünftige Politik- und Verwaltungsforschung in und außerhalb von Krisen erweisen.

Anmerkungen

- 1 Neben den Problemen der Verwaltungsverflechtung traten „hausgemachte“ Organisationsengpässe, insbesondere im BAMF, Verfahrensprobleme etwa beim AZR sowie formale Regelungen, die die Besonderheit der spezifischen Zielgruppe und die Vollzugstauglichkeit nicht hinreichend berücksichtigten (hierzu die oben genannten Veröffentlichungen). Weitere Belastungen des Verwaltungshandelns ergaben sich durch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe und häufige Rechtsänderungen. Diese Punkte werden hier nicht weiter vertieft.
- 2 Es geht in diesem Text nicht um eine umfassende Untersuchung aller wesentlichen Bereiche der Migrations- und Integrationsverwaltung (so werden Fachkräfteeinwanderung, EU-Binnenmigration, Familienzusammenführungen, Gastarbeiterzuwanderung u. a. nicht thematisiert), sondern um die Analyse der administrativen Verarbeitung und Bewältigung der Flüchtlingskrise im engeren Sinne.
- 3 Allerdings haben Fürst, Hesse und Richter schon in den 1980er Jahren auf die Unterschiede zwischen der Verflechtung von Bund/Land und Kommunen einerseits und Bund und Ländern andererseits aufmerksam gemacht (Fürst, Hesse & Richter, 1984). Auch in der Implementationsforschung sind die Fragen der Koordination zwischen Verwaltungsebenen behandelt worden, wenn auch nicht zentral (Wollmann, 1980; Mayntz, 1983).
- 4 Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Andere Geschlechter sind hier eingeschlossen.
- 5 Zwar gehören auch ordnungs- bzw. ausländerpolitische Aufgaben (v. a. Verpflichtung zur Teilnahme am Integrationskurs oder das Ausstellen von Aufenthalts- und Beschäftigungsgenehmigungen) zur Kernaufgabe der Integration, diese sollen jedoch hier nicht vertiefend behandelt werden.

Literatur

- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2018). *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2017*. Nürnberg.
- Benz, Arthur (2020). *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur (1997). Verflechtung der Verwaltungsebenen. In Klaus König & Heinrich Siedentopf (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung in Deutschland* (S. 167-194). Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur, Detemple, Jessica & Heinz, Dominic (2016). *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos.

- Bergström, Tomas, Laffin, Martin, Kuhlmann, Sabine & Wayenberg, Ellen (2021). Comparative Intergovernmental Relations and the Pandemic: How European devolved governments responded to a public health crisis. *Local Government Studies*. Special Issue (forthcoming).
- BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2016). Förderrichtlinien zur Durchführung einer Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE). *Gemeinsames Ministerialblatt*, 67 (28), 548-552.
- Bogumil, Jörg (2010). Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik. In Dieter Schimanke (Hrsg.), *Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten* (S. 77-88). Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg, Burgi, Martin, Kuhlmann, Sabine, Hafner, Jonas, Heuberger, Moritz & Krönke, Christoph (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 49. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg & Hafner, Jonas (2021). *Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Bochum.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Heinze, Rolf G. (2021). *Steuerung kommunaler Sozialpolitik im Kreis Recklinghausen*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Jobcenters der Kreisverwaltung Recklinghausen. *Zefir-Materialien*, Band 16. Bochum.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Kastilan, André (2017). *Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen?* Essen: Stiftung Mercator.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Kuhlmann, Sabine (2016). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise - Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und Asylantragbearbeitung. *Die Verwaltung*, 49 (2), 289-300.
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung*. (3. vollständig überarbeitete Auflage). Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg & Kuhlmann, Sabine (2020). Integrationsverwaltung im Föderalismus. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp & Henrik Scheller (Hrsg.), *70 Jahre Grundgesetz – Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen* (S. 459-486). Wiesbaden: Springer VS.
- Boin, Arjen, Hart, Paul, Stern, Eric & Sundelius, Bengt (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge: University Press.
- Boin, Arjen & Lodge, Martin (2016). Designing Resilient Institutions for Transboundary Crisis Management. *Public Administration*, 94 (2), 289–298.
- Bouckaert, Geert, Galli, Davide, Kuhlmann, Sabine, Reiter, Renate & Van Hecke, Steven (2020). European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 80 (5), 765-773. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13242>.
- Bund, Eva (2021). Bedingungen für Verwaltungsinnovationen im Kontext von Krisen – Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in der Flüchtlingskrise. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 433-454.
- Christensen, Tom, Danielsen, Ole Andreas, Laegreid, Per & Rykkja, Lisa H. (2016). Comparing Coordination Structures for Crisis Management in Six Countries. *Public Administration*, 94 (2), 316–332.
- Deutscher Landkreistag (Hrsg.) (2016). *Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices*. Berlin.
- Esser, Hartmut (2001). Integration und ethnische Schichtung. *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, 40. Mannheim.
- Fürst, Dietrich, Hesse, Joachim Jens & Richter, Hartmut (1984). *Stadt und Staat Verdichtungsräume im Prozess der föderalstaatlichen Problemverarbeitung*. Baden-Baden: Nomos.
- Gesemann, Frank & Roth, Roland (2016). *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden*. Berlin: DESI - Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration.

- Gestmann, Margarita & Hilz, Markus (2017). Das Politikfeld Migrations- und Integrationspolitik. In Dieter Grunow (Hrsg.), *Implementation in Politikfeldern. Eine Anleitung zum verwaltungsbezogenen Vergleich* (S. 217-285). Wiesbaden: Nomos.
- Grote, Janne (2017). Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrations-netzwerk (EMN). *Working Paper 79*, Nürnberg.
- Hafner, Jonas (2019). Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung. In Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann & Isabella Proeller (Hrsg.), *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise* (S. 103-126). Baden-Baden: Nomos.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.) (2017). *Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung*. Köln.
- Kuhlmann, Sabine & Bogumil, Jörg (2021). Administrative Reforms in the Multilevel System: Reshuffling Tasks and Territories. Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke & Jan Ziekow (eds.), *Public Administration in Germany: Institutions, Reforms, Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8>.
- Kuhlmann, Sabine, Bouckaert, Geert, Galli, Davide, Reiter, Renate & Van Hecke, Steven (2021). Opportunity management of the COVID-19 pandemic: testing the crisis from a global perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 87 (3), 497-517. <https://doi.org/10.1177/0020852321992102>.
- Kuhlmann, Sabine & Franzke, Jochen (2021). Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective. *Local Government Studies*, 48. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1904398>.
- Kuhlmann, Sabine, Heuberger, Moritz & Dumas, Benoît Paul (2021). *Kommunale Handlungsfähigkeit im europäischen Vergleich. Autonomie, Aufgaben und Reformen*. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748923305>.
- Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe* (2nd edition). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983). *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Meyer, Hubert, Ritgen, Klaus & Schäfer, Roland (Hrsg.) (2018). *Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch* (2. Auflage). Wiesbaden: Springer VS.
- Münch, Ursula (2016). Integrationspolitik der Länder. Dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer* (S. 365-390). Wiesbaden: Springer VS.
- Netzwerk Stiftungen und Bildung (2016). *Förderprogramme zur Integration von Neuzugewanderten durch Bildung*. Berlin.
- Ohliger, Rainer, Polat, Filiz, Schammann, Hannes & Thränhardt, Dietrich (2017). Integrationskurse reformieren – Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung. In Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“* der Heinrich-Böll-Stiftung (S. 172-184). Schriften zur Demokratie, Band 46. Berlin.
- Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2016). *Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen*. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik. Stuttgart.
- Schammann, Hannes (2015). Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 9 (3), 161-182.
- Schammann, Hannes (2018). Migrationspolitik. In Beate Blank, Süleyman Gögercin, Karin E. Sauer & Barbara Schramkowski (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Grundlagen - Konzepte – Handlungsfelder* (S. 67-85). Wiesbaden: Springer VS.
- Schammann, Hannes & Kühn, Boris (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd & Schnabel, Fritz (1976). *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor Verlag.
- SVR – Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hrsg.) (2017). *Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa*. Jahresgutachten 2017, Berlin.
- Thränhardt, Dietrich (2020). Integrationspolitik im deutschen Föderalismus – eine Implementationsanalyse. In Felix Knüpling, Mario Kölling, Sabine Kropp & Henrik Scheller (Hrsg.), *70 Jahre Grundgesetz: Der deutsche Bundesstaat im Spiegel internationaler Erfahrungen* (S. 487-518). Wiesbaden: Springer VS.
- Wollmann, Hellmut (Hrsg.) 1980. *Politik im Dickicht der Bürokratie*. Wiesbaden: Springer VS.

*Anschriften der Autor*innen:*

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum, E-Mail: joerg.bogumil@rub.de.

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam, E-Mail: skuhlman@uni-potsdam.de.