

Chancen und Voraussetzungen für ein Integrationsministerium auf Bundesebene

Eine Studie des Lorenz-von-Stein-Instituts
für Verwaltungswissenschaften an
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
(Kurz-Zusammenfassung)

Herausgegeben von der
Vodafone Stiftung Deutschland

Anlass und Gang der Untersuchung

Im Zusammenhang mit dem massiven Anstieg der Anzahl Schutzsuchender über die letzten Jahre und einer unsicheren Prognose zukünftiger Zahlen sehen sich vor allem die Regierungen und Verwaltungen in Bund, Ländern und Kommunen in den verschiedensten Lebensbereichen großen Herausforderungen gegenüber. Das Bemühen um eine Effektivierung der Verwaltung ist deshalb so wichtig, da sie Voraussetzung für eine schnelle, unkomplizierte und qualitativ hochwertige Bewältigung derjenigen Probleme ist, die sich aus dem Spannungsfeld zwischen geltendem Fachrecht und den durch den Flüchtlingszustrom faktisch geschaffenen Verhältnissen ergeben. Inmitten stehen dabei Fragen der föderalen und kommunalen Verwaltungsorganisation.

Hier setzt die vorliegende Studie an und arbeitet zunächst die administrativen Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in Bezug auf bestimmte, die Schutzsuchenden betreffende Sachverhalte heraus. Daraufhin werden verschiedene öffentlich-rechtliche Organisations- und Kooperationsformen für eine effektivere Gestaltung gubernativer und administrativer Tätigkeit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten dargestellt und schließlich auf den vorliegenden Sachzusammenhang angewendet. Hieraus ergeben sich die Chancen und Voraussetzungen eines Integrationsministeriums auf Bundesebene sowie nachgeordneter unterstützender Verwaltungsorganisationstypen.

Handlungsbedarf und Lösungsansätze

Die Aufgabenfelder Migration und Integration untergliedern sich in verschiedene Themengebiete. Dazu gehören auf der einen Seite die Kontrolle der Einreise, die Durchführung des Asylverfahrens sowie weiterer ausländerrechtlicher Verfahrensarten, die Unterbringung sowie die Erbringung bestimmter Fürsorgeleistungen während des asyl- bzw. ausländerrechtlichen Verfahrens. Auf der anderen Seite geht es um die Klärung des aufenthaltsrechtlichen Status sowie entweder die Rückführung oder die eigentliche Integration der Schutzsuchenden in den Staat und die Gesellschaft. Jedes dieser Gebiete beinhaltet wiederum zahlreiche Unteraufgaben, die von einer Vielzahl an Behörden wahrgenommen werden. Die wichtigsten staatlichen Akteure in den Bereichen Migration und Integration sind:

- **Bundesministerium des Innern (BMI)**
- **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)**
- **Bundeskanzleramt**
- **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)**
- **Bundesagentur für Arbeit (BA)/Agenturen für Arbeit**
- **Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration des Bundes (Integrationsbeauftragte)**
- **Oberste Landesbehörden**
- **Integrations- und Ausländerbeauftragte der Bundesländer**
- **Ausländerbehörden**
- **Kommunale Gebietskörperschaften**

Eine Studie des Lorenz-von-Stein-Instituts
für Verwaltungswissenschaften an
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
(Kurz-Zusammenfassung)

Herausgegeben von der
Vodafone Stiftung Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland existiert für die Aufgaben der Migration und Integration Schutzsuchender ein sehr komplexes Zuständigkeitssystem der öffentlichen Verwaltung. Um die daraus resultierenden Reibungsverluste zumindest abzuschwächen, könnten Sachkompetenzen – Sachbeurteilung und Sachentscheidung – ungeachtet ihrer derzeitigen Verortung gebündelt werden. Letzteres wird in der zugrundeliegenden Studie aber nicht weiterverfolgt, da damit die grundgesetzliche Verteilung von Verwaltungsangelegenheiten verändert werden würde.

Ferner könnten vorhandene Verwaltungskompetenzen ebenenbezogen zusammengelegt werden. Für den administrativen Bereich sind hierbei zwei verschiedene Lösungssätze denkbar. Zum einen könnte man eine neue Bundesbehörde errichten. Die Ausgestaltung würde dann in der Form eines Bundesamtes erfolgen. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Erweiterung des bereits bestehenden BAMF möglich. Andererseits käme die Einrichtung einer lediglich im Hintergrund operierenden Stelle in Betracht. Dazu könnte ein Shared Service Center gegründet werden, welches operative Hilfstätigkeiten für mehrere Behörden übernehmen würde.

Schließlich wäre auch die Zusammenführung von Kompetenzen bei der Staatsleitung möglich. Zur Optimierung der Gubernative sind ebenfalls zwei Optionen denkbar. Einerseits könnte hier eine dauerhafte Koordinierungsstelle für die Bereiche Migration und Integration gegründet werden. Als zweite Option kommt die Gründung eines neuen Ministeriums – eines Integrationsministeriums – in Betracht. Mögliche Kompetenzen dieses Ministeriums könnten die Initiierung, Vorbereitung und Strukturierung von Gesetzgebungsprojekten auf den Gebieten der Migration und Integration sein. Zudem könnten die Kompetenzen des BAMF und der BA in einem solchen Ministerium zusammengeführt werden.

Leistungsvermögen eines Integrationsministeriums

Der Schaffung eines „Superministeriums“ für Integration, insbesondere unter Zusammenführung der Verantwortung für BAMF und BA stehen vielfältige, mutmaßlich unüberwindliche Hindernisse in verfassungsrechtlicher und wohl auch politischer Hinsicht entgegen. Die Einbettung in einen größeren Zusammenhang eröffnet einem Integrationsministerium indes Chancen mit Blick auf die Entwicklung einer ganzheitlichen und kohärenten Strategie in diesem Politikfeld. Nur über zukunftsorientierte Konzepte wird sich diesbezüglich Vertrauen der Bürger in Staatlichkeit und Verwaltung wiederherstellen beziehungsweise erhalten lassen. Weil es daran derzeit weitgehend fehlt, könnte ein entsprechendes Ministerium mehr als nur symbolisch wirken. Ähnlich der Idee nachhaltigen Umweltschutzes dürfte das Ziel nachhaltiger Integration ein Zukunftsthema von Verwaltung und Politik bleiben.

Voraussetzung für die Akzeptanz dieser Herangehensweise ist allerdings, dass es gelingt, Migration und Integration nicht nur als Bedrohung deutscher Staatlichkeit anzusehen, sondern als Herausforderung und Chance, Angelegenheiten, die in Deutschland teilweise seit Jahrzehnten anliegen, nun anzugehen. Ein Ministerium auf Bundesebene kann Ausdruck dieses Ansatzes sein.

Als Keimzelle einer Hochzoonung zu einem Bundesministerium bietet sich der bereits im Kanzleramt installierte Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration an, der über einschlägige – eher politische – Zuständigkeiten verfügt.

Eine Studie des Lorenz-von-Stein-Instituts
für Verwaltungswissenschaften an
der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
(Kurz-Zusammenfassung)

Herausgegeben von der
Vodafone Stiftung Deutschland

Die Ansiedelung im Kanzleramt dokumentiert die zentrale Rolle dieses Themenfeldes, das damit zur „Chefsache“ geworden ist. Eine Umorganisation in ein „echtes“ Ministerium signalisierte den Übergang zur Normalität und machte das Amt des Beauftragten obsolet. Insoweit müsste sich die budgetäre Ausstattung dieses Hauses zwar in die Prozesse um die Mittelverteilung auf Bundesebene einfügen, verlöre damit aber zugleich den Sonderstatus eines Beauftragten. Etwaige Rechtfertigungslasten, warum nun gerade diese Angelegenheit eine Hervorhebung im Kanzleramt verdient, gingen in der allgemeinen Auseinandersetzung um die Ausübung der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers auf.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die über die Formulierung politischer Ziele und eine finanzielle Unterstützung der Länder hinausgehenden Möglichkeiten des Bundes im Hinblick auf eine Umsetzung konkreter Integrationsprojekte „vor Ort“ von Verfassungen wegen sehr beschränkt sind. Grundsätzlich kann der Bund nur im Rahmen seiner Verwaltungskompetenz handeln und finanzieren. Die verfassungsrechtlich vorgesehenen Abweichungen von dieser Konnexität erlauben unter Umständen allein die Mitfinanzierung von Geldleistungsgesetzen des Bundes, die von den Ländern ausgeführt werden, sowie die Beteiligung an Investitionen.

Vor diesem Hintergrund könnte es sich empfehlen, ein Bundesintegrationsministerium zu errichten, ohne die derzeitige Verteilung der einschlägigen Verwaltungskompetenzen zu verändern. Vorrangige Aufgabe dieses Hauses wäre dann, Staat und Gesellschaft für die zentrale Bedeutung von Migration und Integration zu sensibilisieren, eine nachhaltige Integrationsstrategie zu entwickeln und deren Umsetzung durch Gesetzesinitiativen und Investitionsprogramme zu fördern.

Schlussbemerkung

Die Integration der zahlreichen Schutzsuchenden ist für die Bundesrepublik Deutschland von enormer Relevanz, nicht nur ganz unmittelbar für die Betroffenen selbst, sondern auch mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Integration lässt sich zwar begrifflich untergliedern, bleibt aber eine gesamtstaatliche Aufgabe und für den Staat und die Verwaltung eine Querschnittsangelegenheit. Sie umfasst sowohl direkte als auch indirekte Integrationsmaßnahmen. Die Integrationsbedingungen sind dabei vom Staat festzulegen. Und die Organisationen von Regierung und Verwaltung bei Bund, Ländern und Kommunen müssen möglichst effektiv auch für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben in den Bereichen von Migration und Integration aufgestellt sein. Hierzu für die Bundesebene in gubernativer und administrativer Hinsicht Anregungen zu geben, ist Inhalt und Ziel der zugrundeliegenden Studie.



Die vollständige Studie finden Sie im Internet unter
www.vodafone-stiftung.de