

CHANCEN UND VORAUSSETZUNGEN FÜR EIN INTEGRATIONSMINISTERIUM AUF BUNDESEBENE

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

Ziel dieser Studie

Über eine Million Schutzsuchende sind in den vergangenen anderthalb Jahren nach Deutschland geflüchtet und viele von ihnen wollen langfristig hier bleiben. Zudem weiß niemand, wie viele Menschen auch in Zukunft nach Deutschland kommen werden. In jedem Fall gilt es, die Integration noch effektiver zu organisieren – auch um dadurch zur Bewältigung des demographischen Wandels und des Fachkräftemangels beizutragen. Dies ist eine der entscheidenden Herausforderungen für Regierung und Verwaltung in der kommenden Zeit.

Die Vodafone Stiftung, die sich als überparteilicher, unabhängiger Partner von Staat und Politik versteht, der jenseits des politischen Tagesgeschäftes nach innovativen Wegen zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts sucht, hat deshalb die hier vorliegende Studie auf den Weg gebracht. Hierfür wandten wir uns an eine der führenden verwaltungswissenschaftlichen Institutionen in Deutschland: das Lorenz-von-Stein-Institut an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Die Experten des Instituts nahmen die Perspektive der Migranten ein, kartierten die Komplexitäten des bestehenden Zuständigkeitsystems und deckten Schwachstellen auf. Auf dieser Basis sondierten sie – sehr gründlich und ohne Hang zur eiligen Vereinfachung – die verschiedenen Handlungsoptionen und zeigten schließlich, wie ein Lösungsweg aussehen könnte.

Für diese besonnene, hochkompetente und engagierte Arbeit, gilt an dieser Stelle unser ausdrücklicher und aufrichtiger Dank dem Autoren-Team, unter der Leitung von Prof. Dr. Christoph Brüning: Uschi Babel, Prof. Dr. Florian Becker, Philipp Genßler, Friedrich Gottberg, Florian Kuhlmann und Christof Rambow (in alphabetischer Reihenfolge).

Die erfolgreiche Integration von Migranten ist eine der wichtigsten Aufgaben für die Zukunft unserer Gesellschaft. Wir hoffen, mit dieser Studie all jene zu unterstützen, die sich in der (nächsten) Bundesregierung sowie in Politik und Verwaltung für die Bewältigung dieser Aufgabe einsetzen.

Dr. Mark Speich

Vorsitzender der Geschäftsführung
Vodafone Stiftung Deutschland

Sebastian Gallander

Geschäftsführer
Vodafone Stiftung Deutschland

Inhaltsverzeichnis

A. Anlass und Gang der Untersuchung	6
B. Bestandsaufnahme	8
I. Schutzsuchende, Migration, Integration	8
II. Regierung und Verwaltung	9
III. Die maßgeblichen Akteure und ihre Kompetenzen	9
IV. Handlungsbedarfe	12
C. Organisatorische Optionen	16
I. Bundesamt für Migration und Integration	16
1. Rechtlicher Rahmen	16
2. Beurteilung	18
II. Shared Service Center	18
1. Rechtlicher Rahmen	19
2. Beurteilung	20
III. Koordinierungsstelle im Bundeskanzleramt	21
1. Rechtlicher Rahmen	21
2. Beurteilung	23
IV. Bundesministerium	24
1. Rechtlicher Rahmen	24
2. Beurteilung	25
a) Zuweisung von „echten“ Verwaltungszuständigkeiten	25
b) Bündelung politischer Kompetenzen	26
c) Finanzierung und Folgekosten	28
D. Ergebnis	32
E. Schlussbemerkung	35
Literaturverzeichnis	36
Internetquellen	37

A — Anlass und Gang der Untersuchung

Wegen des starken Anstiegs der Anzahl Schutzsuchender über die letzten Jahre und angesichts einer unsicheren Prognose der zukünftigen Entwicklung sehen sich vor allem auch die Regierungen und Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen großen Herausforderungen in den verschiedensten Aufgabenfeldern gegenüber. In der akuten Notlage, in der sich viele der Schutzsuchenden befinden, müssen Regierungen und Verwaltungen einerseits praktische Lösungen finden, die den Betroffenen schnell helfen, andererseits aber dabei den rechtsstaatlichen Vorgaben für Verwaltungshandlungen und -entscheidungen genügen.

Der Handlungsbedarf ist weiterhin groß, auch wenn der Druck auf die Behörden infolge des Rückgangs der Anzahl Schutzsuchender (im Oktober 2016 weniger als die Hälfte im Vergleich zum September 2016 und etwa ein Drittel im Vergleich zum August 2016¹) unter anderem wegen der verstärkten Kontrolle der EU-Außengrenzen und der Begrenzung des Familiennachzugs etwas nachgelassen hat. Außerdem zeigen einige gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich des Asylrechts Wirkung.² So trat beispielsweise im Februar 2016 das Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken in Kraft.³ Trotz der Besserung der Situation aufgrund der getroffenen Maßnahmen wurden im Jahr 2016 ca. 700.000 Asylentscheidungen getroffen.⁴

Getreu dem Leitmotiv der Vodafone Stiftung Deutschland, nämlich Menschen und Ideen zu fördern, will diese Studie die Perspektive der Schutzsuchenden in Deutschland einnehmen und die einfache, zweckmäßige und zügige Erfüllung ihrer Bedürfnisse als Ausgangspunkt für alle folgenden rechtlichen und ökonomischen Überlegungen zur Organisation von Regierung und Verwaltung wählen. Das Bemühen um eine Effektivierung der Verwaltung ist so wichtig, weil sie Voraussetzung für eine schnelle, unkomplizierte und qualitativ hochwertige Bewältigung derjenigen Probleme ist, die sich im Spannungsfeld zwischen geltendem Fachrecht und den durch den Flüchtlingszustrom faktisch geschaffenen Verhältnissen ergeben. Inmitten stehen dabei Fragen der föderalen und kommunalen Verwaltungsorganisation.

- 1** Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl – Ausgabe: Oktober 2016, abrufbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 20.12.2016).
- 2** Überblick bei Mosbacher in DVP 2016, 109 ff.
- 3** BGBl. I 2016, 130.
- 4** <http://biaj.de/archiv-materialien/864-bamf-asylentscheidungen-und-asylantraege-bis-dezember-2016.html> (Stand: 20.01.2017).

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 gubernerativer 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 anderer Verwaltungsorganisationsoptionen.

B — Bestandsaufnahme

I. Schutzsuchende, Migration, Integration

Unter dem Begriff der „Schutzsuchenden“ werden im Folgenden diejenigen Menschen verstanden, die das Asylrecht aus Art. 16a Grundgesetz (GG), die Flüchtlingseigenschaft im Sinne von Art. 1 Abschnitt A Nr. 2 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) nach § 3 Asylgesetz (AsylG) oder subsidiären Schutz nach § 4 AsylG begehren beziehungsweise denen einer dieser Schutzstatus gewährt wurde.

Vor dem Hintergrund der Studie setzt Migration im vorliegenden Zusammenhang den Grenzübertritt des Schutzsuchenden voraus; Binnenmigration soll außer Betracht bleiben. Enden soll der Tatbestand der Migration dann, wenn darüber entschieden ist, ob der Einwandernde in Deutschland bleiben darf – also einen Aufenthaltstitel erhält – oder ob er die Bundesrepublik Deutschland wieder verlassen muss – also letztlich abgeschoben wird. Diejenigen, die mit einer Aufenthaltserlaubnis in die Bundesrepublik Deutschland einreisen – also zum Zwecke einer Ausbildung, langen Urlaubsaufenthalts oder zur Aufnahme eines bestehenden Arbeitsverhältnisses – bleiben außer Betracht. Auch die Migration von Deutschen und anderen EU-Bürgern ist hier nicht von Relevanz. Diese Studie konzentriert sich also im Wesentlichen auf die rechtliche Behandlung von Menschen, die aus humanitären Gründen die deutsche Grenze überschreiten, um in der Bundesrepublik Schutz zu erfahren. Das bedeutet jedoch nicht, dass etwaige Verwaltungsumstrukturierungen nicht auch mittelbar oder unmittelbar andere Formen der Migration erfassen würden oder sollten.

Ziel der Integration soll es sein, alle rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland lebenden Schutzsuchenden in den Staat und die Gesellschaft aufzunehmen und mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten auszustatten.⁵ Diesen Menschen soll rechtliche Chancengleichheit und tatsächliche Teilhabe in allen Bereichen des Lebens ermöglicht werden.⁶ Der Integrationsbegriff ist danach sehr weit zu verstehen.⁷ § 43 Abs. 1 AufenthG benennt als Integrationsbereiche insbesondere das gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Leben. Die diesbezügliche Integration soll von Gesetzes wegen ausdrücklich gefordert und

⁵ So das Bundesministerium des Innern, abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration_node.html (Stand: 20.12.2016).

⁶ So das Bundesministerium des Innern, abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration_node.html (Stand: 20.12.2016).

⁷ So das Bundesministerium des Innern, abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration_node.html (Stand: 20.12.2016); ebenso BVerfGE 125, 175, 223; 132, 134, 160. Das Bundesverfassungsgericht stützt diesen Anspruch auf Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG.

gefördert werden. Auch eine rechtliche Integrationspflicht vermag allerdings den tatsächlichen Integrationserfolg nicht herbeizuführen. Zielführend ist für das Gelingen der Integration daher, staatlicherseits möglichst optimale Bedingungen zu schaffen.⁸

⁸ Becker/Kersten in NVwZ 2016, 580, 583.

II. Regierung und Verwaltung

Geht es um die Optimierung von Verwaltungsstrukturen, ist primär die vollziehende Gewalt im Sinne von Art. 20 Abs. 3 GG angesprochen. Sie lässt sich in einen gubernativen und einen administrativen Bereich unterteilen.⁹ Allerdings können die beiden Ebenen nicht strikt voneinander getrennt werden, vielmehr sind die Grenzen fließend.¹⁰

⁹ Schmidt-Aßmann in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 2, 3. A. 2004, § 26 Rn. 52.

¹⁰ Näher dazu Stern, StaatsR, Bd. 2, 1980, S. 696.

¹¹ Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung, 2000, S. 115.

¹² Hoffmann-Riem in ders./Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2006, § 10 Rn. 48.

¹³ Stern, StaatsR, Bd. 2, 1980 § 39, S. 696, 697.

¹⁴ Loschelder in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 5, 3. A. 2007, § 107 Rn. 25.

¹⁵ Kirchhof in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 84 Rn. 238.

¹⁶ Kirchhof in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 83 Rn. 25.

Die Gubernative umfasst den Zuständigkeitsbereich der Regierung des Staates,¹¹ d.h. die „staatsleitende, richtunggebende und führende Tätigkeit“¹². Die Administrative wird demgegenüber durch Gesetze sowie Regierungsentscheidungen gelenkt und programmiert. Die sich daraus ergebenden konkreten Maßnahmen werden mittels eines grundsätzlich hierarchisch gegliederten Verwaltungsapparats verwirklicht.¹³ In diesem Aufbau stellt die Regierung die „zentrale Steuerungsinstanz“ dar,¹⁴ ohne selbst Teil dieses Systems zu sein.¹⁵ Die Hierarchie ist durch eine Weisungs- und Aufsichtskette gekennzeichnet, die von der Gubernative bis zum letzten Glied der Administration, dem einzelnen Bediensteten, reicht.¹⁶

Strukturveränderungen im Verwaltungsbereich können sowohl auf der Ebene der Staatsleitung, etwa in Form eines neuen Ministeriums, als auch auf der Ebene der Administration, zum Beispiel durch Zuständigkeitsverschiebungen zwischen einzelnen Behörden, erfolgen. Aufgrund der Stellung der Gubernative an der Spitze des hierarchisch gegliederten Verwaltungssystems haben Veränderungen in diesem Bereich zugleich Auswirkungen auf den administrativen Bereich.

III. Die maßgeblichen Akteure und ihre Kompetenzen

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):** Im BMI als oberster Bundesbehörde sind eine Vielzahl von Aufgaben institutionell verankert, die auch und gerade in den Bereichen der Migration und Integration bedeutsam sind (z. B. Bundespolizei). Zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern dem gehört zudem das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), welches unter der Rechtsaufsicht des BMI steht.
- **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS):** Dem Geschäftsbereich des BMAS ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) zugeordnet. Das BMAS führt als oberste Bundesoberbehörde die Rechtsaufsicht über die BA.
- **Bundeskanzleramt:** Das Bundeskanzleramt ist für die politische Gesamtkoordination der auf die verschiedenen Ministerien verteilten Aufgaben zuständig.
- **Weitere oberste Bundesbehörden:** Bei der Integration von Schutzsuchenden handelt es sich um eine Querschnittsmaterie, die nahezu alle Lebensbereiche berührt. Daher sind neben den Ressorts des BMI und des BMAS etliche Geschäftsbereiche anderer Ministerien mittelbar oder unmittelbar an der Integration beteiligt. Zu nennen ist bspw. das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), welches an der bundesdeutschen Integrationspolitik beteiligt ist. U. a. wird von dem Ministerium mit dem Bundesprogramm „Stark im Beruf - Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“ das Ziel verfolgt Müttern mit Migrationshintergrund den Erwerbseinstieg zu erleichtern.¹⁷
- **Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF):** Das BAMF ist insbesondere für die Durchführung des Asylverfahrens, für die Aufenthaltsgestattung sowie die Anordnung und Androhung der Abschiebung während des Asylverfahrens, für die Verteilung der Schutzsuchenden zur Unterbringung auf die Bundesländer und für bestimmte, im AufenthG normierte Integrationsmaßnahmen und die grundlegende Konzeption und Koordination der zahlreichen weiteren Integrationsangebote sämtlicher staatlichen und privaten Stellen zuständig. Außerdem ist das BAMF in vielen Fällen für die Koordinierung der Übermittlung bestimmter integrations- und migrationsrechtsrelevanter Informationen zwischen den beteiligten Behörden, die Führung des Ausländerzentralregisters sowie die Migrationsforschung verantwortlich.
- **Bundesagentur für Arbeit (BA)/Agenturen für Arbeit:** Die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Ausländer bedarf in vielen Fällen der Genehmigung durch die BA. Darüber hinaus können die BA beziehungsweise die

¹⁷ <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/chancen-und-teilhabe-fuer-familien/familien-mit-migrationshintergrund/73588>
(Stand: 07.02.2017)

örtlichen Agenturen für Arbeit Maßnahmen zur Erlangung von Sprachkenntnissen fördern sowie Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erbringen. Die Agenturen sind außerdem für die Gewährung bestimmter Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch zweites Buch (SGB II) zuständig.

→ **Beauftragter für Migration, Flüchtlinge und Integration des Bundes (Integrationsbeauftragter):** Aufgabe des Integrationsbeauftragten des Bundes ist es insbesondere, die Integration von Migranten zu fördern und die Integrationspolitik der Bundesregierung umzusetzen und weiterzuentwickeln. Dessen Amtsbefugnisse beschränken sich allerdings im Wesentlichen auf Beratung und Aufklärung. Der Integrationsbeauftragte hat den Rang eines Staatsministers¹⁸ und gehört zum Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes.

¹⁸ BGBl. I 2005, 3197, 3198.

→ **Oberste Landesbehörden:** Auf Landesebene sind die Bereiche Integration und Migration in der Regel in den jeweiligen Innenministerien institutionell verankert. Einige Länder haben demgegenüber zumindest den Bereich der Integration den Ressorts anderer Ministerien zugeordnet.¹⁹ Die obersten Landesbehörden haben vor allem im Bereich des Aufenthaltsrechts einige konkrete Kompetenzen.²⁰ Daneben koordinieren und organisieren sie in erster Linie den Gesetzesvollzug durch die ihnen nachgeordneten Behörden, wie etwa durch die Ausländerbehörden. Wie auf Bundes- gilt auch auf Landesebene, dass neben den obersten Landesbehörden, denen der Bereich der Integration explizit zugeordnet ist, eine ganze Reihe weiterer Ministerien zusammen mit den ihnen nachgeordneten Behörden an der Integration von Schutzsuchenden beteiligt sind. Da diese ganz maßgeblich im Bereich der Bildung (Schule, Kita) stattfindet, sind hier die jeweiligen Bildungsministerien besonders hervorzuheben.

¹⁹ Beispielsweise: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

²⁰ Beispielsweise: im Bereich der Aufenthaltsgewährung nach § 23 AufenthG.

→ **Integrations- und Ausländerbeauftragte der Bundesländer:** Mittlerweile haben sämtliche Bundesländer Ämter für Migrations- und Integrationsbeauftragte geschaffen, deren Aufgaben denen der Bundesbeauftragten auf Bundesebene weitgehend angenähert sind.

→ **Ausländerbehörden:** Die Ausländerbehörden sind außerhalb des Asylverfahrens grundsätzlich für den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zuständig. Neben der Androhung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen gehört insbesondere die Erteilung von Aufenthaltstiteln und Arbeitserlaubnissen zu ihren wichtigsten Aufgabenbereichen. Des Weiteren sind sie für die Feststellung der Teilnahmepflicht an bestimmten Integrationskursen verantwortlich. Welche Behörde die Aufgaben wahrnimmt, bestimmt das jeweilige Landesrecht. In vielen Bundesländern wurde dabei von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Aufgaben der Ausländerbehörden den kommunalen Gebietskörperschaften zu übertragen.

→ **Kommunale Gebietskörperschaften:** Die kommunalen Gebietskörperschaften sind nach dem jeweiligen Landesrecht überwiegend für die Anschlussunterbringung der Schutzsuchenden und währenddessen für die Erbringung der Leistungen nach dem AsylbLG zuständig. Hinzu kommt die Zuständigkeit für die Erbringung bestimmter Leistungen nach dem SGB II, da die kommunalen Gebietskörperschaften Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende sind.

Die Verwaltungskompetenzen sind also zwischen Bundes- und Landesbehörden aufgeteilt. Außerdem liegen wesentliche Zuständigkeiten bei den kommunalen Gebietskörperschaften, die zwar staatsrechtlich den Ländern zuzuordnen sind, aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aber eine Sonderrolle einnehmen. Innerhalb von Bund oder Ländern verteilen sich die politischen Kompetenzen schließlich auf die Ressorts unterschiedlicher oberster Bundes- oder Landesbehörden. Reibungsverluste sind angesichts dieses Kompetenzgefüges sowohl auf administrativer als auch gubernativer Ebene zu besorgen.

IV. Handlungsbedarfe

In der Bundesrepublik Deutschland existiert für die Aufgaben der Migration und Integration Schutzsuchender ein sehr komplexes Zuständigkeitssystem der öffentlichen Verwaltung, so dass sich insoweit – wie in jedem anderen Verwaltungsverfahren auch – zu Beginn eines Vorgangs bspw. eines Antrages und sodann bei jeder neuen bzw. weiteren Angelegenheit die Frage nach der konkreten sachlichen, örtlichen und instanziellen Zuständigkeit stellt. Die Klärung der Kompetenz erhöht zunächst den jeweiligen Aufwand nicht nur für die Behörde, sondern auch für den Schutzsuchenden als Antragsteller oder Betroffenen. Die damit verbundenen Belastungen können nur durch die Leistungskraft einer ausdifferenzierten Verwaltung gerechtfertigt werden.

Schon die Beteiligung mehrerer Stellen im Regelfall und erst recht der Ortswechsel eines Schutzsuchenden machen es erforderlich, dass die Behörden untereinander kommunizieren (können). Dies ist indes dann ein erhebliches Problem, wenn die Länder mit unterschiedlicher Software arbeiten und die Daten nicht übertragbar sind. In solchen Fällen muss dann die Arbeit der ehemals zuständigen Behörde erneut von der nun zuständigen Behörde vorgenommen werden.

Des Weiteren ist aus der Sicht des Schutzsuchenden problematisch, dass ihm verschiedene Ansprechpartner begegnen, die jeweils für verschiedene Themen zuständig sind. Vor allem Schutzsuchende, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind und denen das deutsche Verwaltungswesen fremd ist, wird es schwerfallen, die für ihr Anliegen zuständige Behörde

zu identifizieren. Insofern droht mangels eines einheitlichen Ansprechpartners ein „Herumirren“ des Schutzsuchenden zwischen verschiedenen Behörden.

Ferner erschwert die Beteiligung unterschiedlicher Ministerien – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene – und die damit einhergehende Vielzahl von Weisungsketten ein gesteuertes, kohärentes Vorgehen. Hinzu kommt, dass insbesondere im Bereich der Flüchtlingsunterbringung den kommunalen Gebietskörperschaften zahlreiche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen wurden. Eine Überprüfung der Aufgabenerfüllung erfolgt dann im Wege der Fachaufsicht durch die Länder.

Das BAMF ist allein nicht in der Lage, diese Problematik zu lösen, weil ihm als Bundesoberbehörde – selbst im Falle der Bundesauftragsverwaltung – gegenüber den anderen Akteuren grundsätzlich weder Weisungs- noch Aufsichtsbefugnisse zustehen.²¹ Allenfalls ausnahmsweise können unter den in Art. 84 Abs. 4 GG näher bestimmten Voraussetzungen entsprechende Rechte der Bundesregierung zustehen. Jedoch setzt dies Mängel bei der Ausführung von Bundesrecht durch ein Land voraus, die hier nicht ersichtlich sind.

Beim Bundesministerium des Innern sind zwar einige wichtige Teilbereiche der Aufgabenfelder Integration und Migration derzeit zugeordnet; allerdings handelt es sich dabei um eine Behörde, in der traditionell Gesichtspunkte der Sicherheit und Ordnung im Vordergrund stehen. Diese Überschneidung der Aufgabenbereiche kann zu Interessenskonflikten führen. Weil der Themenkomplex Integration neben der inneren Sicherheit nur eine untergeordnete Rolle spielt, erfolgt die Lösung dann oftmals zu Lasten der Migrations- und Integrationspolitik.²²

Dem Bundeskanzleramt obliegt zwar die Koordinierung der Flüchtlingspolitik. Sein Einfluss ist aber durch die Ressortleitungsbefugnis der Bundesminister (Art. 65 S. 2 GG) begrenzt.

Eine Lösung oder zumindest Abschwächung dieser Reibungsverluste kann auf verschiedenen Ebenen ansetzen: Zunächst wäre es möglich, verteilte Sachkompetenzen – Sachverhaltsermittlung und Sachentscheidung – ungeachtet ihrer derzeitigen Verortung an einer Stelle zusammenzuführen. Letzteres soll in dieser Studie aber nicht weiterverfolgt werden, da damit die grundgesetzliche Verteilung von Verwaltungsangelegenheiten verändert werden müsste.

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

²¹ Vgl. *Dittmann* in *Sachs*, GG, 7. A. 2014, Art. 85 Rn. 18.

²² Jahresgutachten 2014 des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration, S. 138, abrufbar unter: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_JG_2014_WEB.pdf (Stand: 20.20.2017).

Form eines Bundesamtes erfolgen. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Erweiterung des bereits bestehenden BAMF möglich. Andererseits käme in diesem Bereich die Einrichtung einer lediglich im Hintergrund arbeitenden 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. Zum einen könnte hier eine dauerhafte Koordinierungsstelle für die Bereiche Migration und Integration etabliert werden. Zum anderen 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 BAMF und BA in einem solchen Ministerium zusammengeführt werden.

C — Organisatorische Optionen

I. Bundesamt für Migration und Integration

Eine Option zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation in den Bereichen Migration und Integration ist die Errichtung einer mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Bundesoberbehörde. Mit dem BAMF existiert bereits eine selbstständige Bundesoberbehörde, die sowohl im Bereich der Migration als auch im Bereich der Integration mit umfangreichen Kompetenzen betraut ist. Folgende Möglichkeiten bieten sich daher an: Es könnten erstens weitere Kompetenzen beim BAMF gebündelt und dessen Aufgabenkatalog ausgebaut werden (zum Beispiel im Hinblick auf ausländerrechtliche Verfahren). In diesem Fall wäre es möglich, auf die bereits vorhandene Infrastruktur des BAMF zurückzugreifen. Die zweite Möglichkeit liegt darin, das BAMF aufzulösen und eine gänzlich neue Bundesoberbehörde zu errichten. Dies wäre aber mit einem ungleich höheren Aufwand verbunden als der bloße Ausbau des BAMF. Drittens ließe sich eine weitere Bundesoberbehörde errichten, die selbstständig neben dem BAMF steht. Angesichts der Gefahr, dadurch lediglich eine weitere zuständige Behörde zu errichten, ohne das Verwaltungsverfahren effektiv zu vereinfachen, konzentriert sich die folgende Darstellung auf die erste Option der Bündelung weiterer Kompetenzen beim BAMF.²³

²³ Ohnehin unterliegen alle drei genannten Optionen aus verfassungsrechtlicher Sicht weitestgehend den gleichen Voraussetzungen.

1. Rechtlicher Rahmen

Rechtsgrundlage der Errichtung selbstständiger Bundesoberbehörden ist Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG. Danach können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbstständige Bundesoberbehörden durch Bundesgesetz errichtet werden.

Zwar legt Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nach seinem Wortlaut lediglich die Voraussetzungen fest, die vorliegen müssen, wenn selbstständige Bundesoberbehörden „errichtet werden“. Die Formulierung umfasst jedoch nicht nur die rechtliche Konstituierung der Behörden, sondern auch die Ausgestaltung ihrer Organisation sowie die Festlegung ihrer Aufgaben und Kompetenzen.²⁴ Darüber hinaus findet Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG Anwendung, wenn Aufgaben auf schon bestehende Behörden übertragen werden sollen²⁵, wie es bei einem Kompetenzausbau des BAMF der Fall wäre.

²⁴ Ibler in Maunz/Dürig, GG, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 248.

²⁵ Sachs, Grundgesetz, 7. A. 2014, Art. 87 Rn. 72 m. w. N.; Leidinger/Zimmer in DVBl. 2004, 1005, 1007.

Der Bund kann selbstständige Bundesoberbehörden nur für Angelegenheiten errichten, für die ihm die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Mehrfach hat das Bundesverfassungsgericht die äußerste Begrenzung der Verwaltungsbefugnisse des Bundes durch dessen Gesetzgebungskompetenzen als Grundsatz deutschen Verfassungsrechts betont.²⁶ Dabei ist in den von Art. 73 Abs. 1 GG normierten Bereichen allein der Bund berechtigt, Gesetze zu erlassen (ausschließliche Gesetzgebungskompetenz). Demgegenüber haben die Länder in den in Art. 74 Abs. 1 GG aufgezählten Bereichen solange und soweit die Befugnis, Gesetze zu erlassen, wie der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz).

²⁶ BVerfGE 12, 205, 229; 15, 1, 16; 78, 374, 386.

Die Gesetzgebungskompetenzen zur Regelung der für das Thema der vorliegenden Untersuchung maßgeblichen Sachbereiche im Zusammenhang mit der Integration Schutzsuchender sind über die Kompetenzkataloge des Grundgesetzes verstreut. Exemplarisch sind hier Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht von Ausländern) und Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG (Staatsangehörigkeit im Bunde) zu nennen.

Begrenzt wird die dem Bund durch Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG gewährte Kompetenz zum einen durch die Verfassungspflicht zur Bundestreue.²⁷

²⁷ BVerfGE 14, 197, 215; 104, 238 247 f.

Zum anderen wird der Bund in der Ausübung seiner Kompetenz aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG dadurch beschränkt, dass er nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbstständige Bundesoberbehörden nur für Aufgaben errichten darf, die „der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder – außer für reine Amtshilfe – wahrgenommen werden können.“²⁸ Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG kann die Verwaltungszuständigkeit des Bundes also nur für Sachaufgaben begründen, die nach ihren typischen Merkmalen von einer für das gesamte Bundesgebiet zuständigen Stelle zur zentralen Erledigung geeignet sind.²⁹ Dieses Tatbestandsmerkmal entnimmt das Bundesverfassungsgericht dem Begriff der „selbstständigen Bundesoberbehörde“ sowie einem Vergleich zwischen Art. 87 Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG (und dem daraus folgenden Verbot eines Verwaltungsunterbaus auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG).³⁰ Vor diesem Hintergrund werden bereits gegen eine Errichtung von Außenstellen durch selbstständige Bundesoberbehörden verfassungsrechtliche Bedenken erhoben.³¹ Für die tatsächliche Übertragung neuer Aufgaben auf das BAMF bedarf es dann eines Organisationserlasses der Bundesregierung.³² Der Aufgabenkreis und die wichtigsten Fragen der Errichtung müssen zuvor aber durch ein Parlamentsgesetz festgelegt werden.³³ Erwägt man allerdings die Errichtung eines Verwaltungsunterbaus (zum Beispiel Mittel- oder Unterbehörden mit ausländerrechtlicher Zuständigkeit), so sind die engen Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG zu beachten.

²⁸ BVerfGE 14, 197, 211; NVwZ, 2007, 942, 944.

²⁹ BVerfGE 110, 33, 49.

³⁰ BVerfGE 14, 197, 211.

³¹ Gegen die Zulässigkeit der (geplanten) Außenstellen des BAMF: VG Düsseldorf, NVwZ 1993, 503, (504f.); OVG NRW, ZAR 1994, 87; Die Zulässigkeit von Außenstellen gänzlich ablehnend: *Schwerda*, Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz, 2007, S. 132f.; *Sachs* in ders., GG, 7. A. 2014, Art. 87 Rn. 65 bezeichnet die verbreitete Einrichtung von Außenstellen als „nicht unproblematisch“.

³² *Burgi* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. A. 2010, Art. 87, Rn. 94, Art. 86, Rn. 75.

³³ *Burgi* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. A. 2010, Art. 87, Rn. 95.

2. Beurteilung

Festzuhalten ist zunächst, dass das BAMF bereits jetzt über umfangreiche Kompetenzen in den Bereichen Migration und Integration verfügt. Hier könnte nun daran gedacht werden, durch Gesetzesänderungen die ausländerrechtliche Behandlung nach Abschluss des Asylverfahrens dem Bund zuzuweisen und einheitlich durch eine Bundesoberbehörde statt durch die derzeit zuständigen kommunalen Ausländerbehörden verwalten zu lassen. An dieser Stelle wird jedoch die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Außenstellen einer selbstständigen Bundesoberbehörde relevant. Soweit Aufgaben übertragen werden sollen, die die Anwesenheit einer Verwaltung vor Ort erfordern, müssten wohl zahlreiche neue Außenstellen geschaffen werden, da in weiten Teilen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere in den neuen Bundesländern, derzeit kaum Außenstellen des BAMF existieren. Dies würde die verfassungsrechtliche Problematik um die Zulässigkeit von Außenstellen aber nicht abschwächen, sondern ganz im Gegenteil noch verstärken. Denn das BAMF verfügt bereits jetzt über mehr als 50 Außenstellen. Daher müsste ein entsprechender Verwaltungsunterbau errichtet werden, um insoweit eine echte mehrstufige und damit verfassungsrechtlich unproblematischere Behördenstruktur zu erreichen. Dies wäre allenfalls auf Grundlage des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG und seinen engen Voraussetzungen (neue Aufgabe, dringender Bedarf und Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages) möglich.

Die im Wege mittelbarer Bundesverwaltung geführte Bundesagentur für Arbeit ist umfassend zuständig für die Integration auch von Schutzsuchenden in den Arbeitsmarkt. Aufgrund der Sachnähe dieser Aufgabe zur Vermittlung etwa von Langzeitarbeitslosen oder Arbeitssuchenden ohne hinreichende Berufsqualifikation spricht viel dafür, diese Kompetenz nicht herauszulösen und eigenständig zu organisieren.

Weitere wesentliche Gesetzgebungszuständigkeiten im Bereich der Integration, insbesondere im Bildungs- und Betreuungssektor stehen dem Bund vorbehaltlich einer Änderung des Grundgesetzes nicht zu und können daher auch nicht dem BAMF zugewiesen werden.

II. Shared Service Center

Anstelle weiterer Zuständigkeitskonzentration bei einer Bundesoberbehörde ist die Errichtung eines sogenannten „Shared Service Center“ auf administrativer Ebene zur Steigerung der effizienten Abwicklung bestimmter migrations- und integrationsrechtlicher Verwaltungsprozesse zu erwägen.

Der Begriff des Shared Service Center ist ein Organisationsansatz zur Bereitstellung von internen Dienstleistungen für mehrere Organisationseinheiten mittels gemeinsamer Nutzung von Ressourcen innerhalb einer Organisation.³⁴ Dadurch werden betriebswirtschaftliche Vorteile durch eine funktionale Zentralisierung bei dezentralisierter Steuerung und Entscheidung bei den Auftraggebern verbunden.³⁵ Hierbei geht es jedoch grundsätzlich nicht um Aufgaben mit Letztentscheidungskompetenz, sondern um die Bündelung von Unterstützungsleistungen.³⁶ Die Letztentscheidungskompetenz bleibt vielmehr den dezentralen Einheiten zugeordnet, während den Shared Service Centern einzig die unternehmerische Verantwortung für die Produktion der Dienstleistung zukommt.³⁷

Grundsätzlich ist der Einsatzbereich von Shared Service Centern auf operative Hilfstätigkeiten beschränkt. Darunter fallen solche Leistungen, die bei einem oder mehreren Fachverfahren wiederholt anfallen und dabei die unteren Ebenen betreffen, wodurch sie keine oder nur geringfügige Effekte auf die spätere Sachentscheidung haben.³⁸ Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind diese Dienstleistungen ferner durch eine „hohe Standardisierbarkeit“, „großes Volumen“ und durch das „Erfordernis spezieller Kenntnisse“ charakterisiert.³⁹ Vorteilhaft ist ferner die Raumunabhängigkeit der Dienstleistung,⁴⁰ die gerade durch einen fortschreitenden Ausbau der IT befördert wird.⁴¹

1. Rechtlicher Rahmen

Shared Service Center können in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt gegründet werden. Als Anstalt des öffentlichen Rechts bezeichnet man einen Bestand von Mitteln, sächlichen wie personellen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind.⁴² Ihr öffentlicher Zweck besteht meist in der Erbringung von Leistungen für die Bürger oder sonstige außerhalb der Verwaltung stehende Rechtssubjekte auf Grund eines Benutzungsverhältnisses.⁴³ Während nicht-rechtsfähige Anstalten durch einen bloßen Organisationsakt des Trägers errichtet werden können, muss die Errichtung einer rechtsfähigen Anstalt durch ein formelles Gesetz, eine Rechtsverordnung, einen Verwaltungsakt auf der Basis eines Gesetzes, eine Satzung oder auch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen, wodurch zugleich auch ihr öffentlicher Zweck festgelegt wird.⁴⁴

Wie selbstständige Bundesoberbehörden können öffentlich-rechtliche Anstalten des Bundes auf Grundlage des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG und damit nur für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, und nur durch Bundesgesetz errichtet werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht deutlich problematischer ist hingegen die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt, an der sowohl der Bund als auch die Län-

³⁴ Maier/Gebele in DVP 2007, 270, 271.

³⁵ Schütz in Hill, Die Zukunft des öffentlichen Sektors, S. 23, 26 f.

³⁶ Tallich, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 15.

³⁷ Schütz in Hill, Die Zukunft des öffentlichen Sektors, S. 23 (27).

³⁸ Tallich, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 17.

³⁹ Schütz in Hill, Die Zukunft des öffentlichen Sektors, S. 23, 28.

⁴⁰ Tallich, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 17.

⁴¹ Schliesky in Schimanke, Verwaltung und Raum, S. 49 ff.

⁴² Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd.2, 3. A. 1969, S. 268, 331.

⁴³ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. A. 2011, § 23 Rn. 46.

⁴⁴ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht, Bd. 2, 7. A. 2010, § 86 Rn. 50 f.

⁴⁵ *Korioth* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 30 Rn. 1 ff.; *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 83 Rn. 1 ff.

⁴⁶ BVerfGE 119, 331, 367; so auch schon BVerfGE 63, 1, 41.

der beteiligt sind. Denn aus der in Art. 30, 83 ff. GG festgelegten dualen Staatlichkeit von Bund und Ländern⁴⁵ folgt das grundsätzliche Verbot einer Mischverwaltung. Eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn es sich dabei um eine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie handelt und ein besonderer sachlicher Grund dafür vorliegt.⁴⁶ Liegen die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Voraussetzungen nicht vor, bleibt allein die Möglichkeit, einen entsprechenden Legitimationstitel im Grundgesetz zu schaffen.

2. Beurteilung

Der konkrete Anwendungsbereich des Shared Service Centers hängt von der Aufgabenzuweisung durch das jeweilige Organisationsgesetz ab.

⁴⁷ BVerfGE 119, 331, 367; so auch schon BVerfGE 63, 1, 41.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 119, 331, 370 f., das Bundesverfassungsgericht stellt dort maßgeblich auf die sozialen und finanziellen Dimensionen der Verwaltungsmaterie ab.

⁴⁹ *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 42 f., 47.

Zunächst ist festzuhalten, dass ein Shared Service Center mit Sachentscheidungsgewalt in Form einer Bund-Länder-Anstalt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig wäre, da sich seine Zuständigkeit auf eine eng umgrenzte Verwaltungsmaterie beziehen und ein besonderer sachlicher Grund dafür vorliegen müsste.⁴⁷ Bei den Themen Migration und Integration handelt es sich aber um Querschnittsmaterien, die die unterschiedlichsten Lebensbereiche und ein großes Finanzvolumen umfassen sowie eine Vielzahl von Menschen betreffen.⁴⁸ Von einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie ist daher grundsätzlich nicht auszugehen. Demgegenüber würde ein Shared Service Center ohne Sachentscheidungsgewalt, welches zulässig ist,⁴⁹ erheblich hinter den Erwartungen an eine effektive Bewältigung der mit den Asylsuchenden verbundenen Sachmaterien zurückbleiben. Es können daher im Folgenden nur einige Anwendungsbeispiele gegeben werden.

Dem Shared Service Center kann zunächst die Aufgabe einer Koordinierungsstelle auf administrativer Ebene zukommen. Dies ist spiegelbildlich zur Tätigkeit der Koordinierungsstelle im Bundeskanzleramt als gubernativem Pendant zu sehen, dessen Entscheidungen einer administrativen Umsetzung bedürfen.

Das Shared Service Center bietet insbesondere im Rahmen von E-Government-unterstützter Verwaltung Chancen. Gerade die Durchführung der Verwaltungsverfahren und der damit verbundene Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern könnten durch gemeinsame IT-Interoperabilitätsstandards die Durchführung von Asylverfahren, soweit diese digitale Abläufe betreffen, wesentlich effektiver gestaltet werden. Dadurch könnte unter anderem mit besserem Identitätsmanagement die doppelte Bearbeitung von Anträgen reduziert, dem Missbrauch im Asylsystem vorgebeugt und Abschiebungen durch die Vernetzung mit den Gefahren-

abwehrbehörden erleichtert werden. Diese Potenziale wurden teilweise bereits gehoben, beispielsweise durch die Einführung eines einheitlichen Ankunftsnachweises für Asylsuchende im Juni 2016 im Rahmen des Integrierten Identitätsmanagements. Ferner könnten bestimmte Verfahren flächendeckend automatisiert und den Schutzsuchenden die Möglichkeit gegeben werden, digitale Kanäle für den Behördenkontakt zu nutzen.

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass ein Shared Service Center allein nicht die zu bevorzugende Option sein kann, sehr wohl aber einen wichtigen Baustein im Rahmen der Neu- bzw. Umorganisation im Bereich Integration ausmachen könnte.

III. Koordinierungsstelle im Bundeskanzleramt

Angesichts der nicht kurzfristig zu erfüllenden Aufgaben im Zusammenhang mit dem Zusammenleben von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in Deutschland kommt die Einrichtung einer dauerhaften Koordinationsstelle auf Bundesebene für den Bereich der Integration in Betracht.

Eine solche Stelle würde mit den verschiedenen zuständigen Behörden im engen Kontakt stehen und könnte so darauf hinwirken, dass es zu einer koordinierten Zusammenarbeit der Beteiligten kommt. Grundsätzlich wird eine solche koordinative Aufgabe vom Bundeskanzleramt wahrgenommen, denn es ist die zentrale Koordinierungsstelle der Regierungspolitik.⁵⁰ In diesem Sinne ist für den Bereich der Flüchtlingspolitik Ende 2015 in Umsetzung des „Konzepts zur Koordinierung der Flüchtlingslage“ durch die Bundesregierung ein besonderer Stab im Bundeskanzleramt eingerichtet worden. Er soll sich darum kümmern, die einschlägigen, auf die Ministerien verteilten Aufgaben zu bündeln und zu koordinieren, um insbesondere die Ressourcen der einzelnen Ressorts besser auszuschöpfen.

⁵⁰ <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/element-chef-des-bundeskanzleramtes.html?nn=391346> (Stand: 07.02.2017).

1. Rechtlicher Rahmen

Dem Bundeskanzler steht das sogenannte „materielle Kabinettsbildungsrecht“ nach Art. 64 Abs. 1 GG zu. Danach hat er das Recht, die Bundesminister vorzuschlagen, die dann vom Bundespräsidenten ernannt werden. Als Annex dazu steht ihm die „gouvernementale Organisationsgewalt“ zu.⁵¹ Diese Befugnis umfasst nicht nur die Entscheidung über die Errichtung bestimmter Ministerien, sondern auch die Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzbereiche der einzelnen Ministerien.⁵² Das Zusammenspiel aus Art. 62 GG und Art. 65 S. 2 GG sowie die Staatspraxis zeigen allerdings, dass Bundesminister nicht zwingend immer einen

⁵¹ Oldiges in Sachs, GG, 7. A., Art. 64 Rn. 24; Hermes in Dreier, Grundgesetz, 3. A., Bd. 3, Art. 64 Rn. 9.

⁵² Hermes in Dreier, Grundgesetz, 3. A., Bd. 3, Art. 64 Rn. 9.

eigenen Geschäftsbereich haben müssen. Grundsätzlich denkbar ist daher auch die Berufung eines Bundesministers ohne Geschäftsbereich, dessen Aufgabe sich dann in der Mitwirkung bei der Willensbildung der Bundesregierung erschöpft.⁵³

⁵³ Vgl. *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 6 m. w. N.

Weiter gibt es die Möglichkeit der Ernennung von Bundesministern für besondere Aufgaben, die dann zwar auch keinem Ministerium vorstehen, aber dennoch neben ihrer Funktion als Kabinettsmitglied einen eigenen Aufgabenbereich, wie etwa die Leitung des Bundeskanzleramts, haben.⁵⁴ Bezeichnend für diese Art von Sonderstellung ist, dass die Minister nur Koordinationsaufgaben wahrnehmen können und dürfen, da sie keinerlei rechtliche Weisungs- oder Entscheidungsbefugnisse gegenüber den zu koordinierenden Ressorts haben können.⁵⁵ Letztlich kann der Bundeskanzler zumindest in besonderen Situationen die Leitung eines Ressorts selbst übernehmen.⁵⁶

⁵⁴ Vgl. hierzu *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 7 m. w. N. und grundlegend schon *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. A., 1998, S. 224 f.

⁵⁵ Vgl. hierzu *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 47 m. w. N.

⁵⁶ So *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 8. Nach *Epping* in BeckOK, Grundgesetz, Art. 62 Rn. 23 ist dies außer im Hinblick auf das Finanzministerium, das Verteidigungsministerium sowie das Justizministerium immer möglich. Für Ressortfreiheit *Brauneck*, Die rechtliche Stellung Bundeskanzleramtes, 1994, S. 115.

⁵⁷ *Epping* in BeckOK, Grundgesetz, Art. 65 Rn. 2.

Die Richtlinienkompetenz nach Art. 65 Abs. 1 GG besagt, dass es allein dem Kanzler zusteht, die Richtlinien der Politik in ihren wesentlichen Zügen und Zielen selbst zu bestimmen. Damit wird dem Kanzler die politisch-gouvernementale Führung innerhalb der Regierung zugewiesen. Dies korrespondiert mit seiner parlamentarischen Verantwortung (Art. 67 GG).⁵⁷ Gegenüber den Ministern als Adressaten sind die Richtlinien rechtlich verbindlich (vergleiche Art. 65 S. 2 GG i. V. m. § 1 Abs. 1 S. 2 GOBReg).

Der Bundeskanzler hat nach Art. 65 S. 4 GG (siehe auch § 6 GOBReg) zudem die sogenannte Geschäftsleitungskompetenz. Er hat folglich intern sowie extern die Geschäfte der Bundesregierung zu leiten.

Die Praxis zeigt, dass es vermehrt Aufgabengebiete gibt, in denen der Sachverstand mehrerer Ministerien entscheidend ist, um zu einer sachgerechten Erledigung zu kommen (Querschnittsaufgaben). Dafür ist zwingend erforderlich, dass Entscheidungen und Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden. Außerhalb der Richtlinienkompetenz des Kanzlers und der Kabinettsitzungen haben sich im Laufe der Zeit Zwischenlösungen etabliert. Bei Einzelproblemen werden oftmals „interministerielle Arbeitsgruppen“ eingerichtet. Geht es jedoch um eine größere, längerfristige Aufgabe, ist ein regelmäßiger Koordinationsbedarf gegeben. Hierfür werden häufig Kabinettsausschüsse oder ähnlich benannte Gremien⁵⁸ gebildet (Beispielsweise: Bundesverteidigungsrat, Wirtschaftskabinettsrat, Europakabinettsrat). Deren Mitglieder sind dann jeweils durch Kabinettsbeschluss genau und abschließend festgelegte Bundesminister. Kennzeichnend für die Ausschüsse ist, dass sie nur vorberatend tätig werden und dabei gemeinsame Vorschläge erarbeiten können. Verbindlich entscheiden können nach dem Grundgesetz nur der Kanzler, der einzelne Minister in seinem Ressort oder gegebenenfalls die Bundesregierung als Kollegialorgan.

⁵⁸ Vgl. zum Folgenden insb. *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016 Art. 64 Rn. 39 ff.

Zudem ist es insbesondere bei Querschnittsaufgaben regelmäßig erforderlich, dass eine Abstimmung mit den Bundesländern erfolgt, da oftmals Teilaspekte in deren Zuständigkeitsbereich fallen. Aus dem Postulat des bundesfreundlichen Verhaltens⁵⁹ folgt vor allem die Pflicht, sich über Angelegenheiten von beiderseitigem Interesse in geeigneter Weise auszutauschen, um eine bessere Grundlage für die jeweiligen Entscheidungen zu schaffen und gegebenenfalls eine gemeinsame Gesamtstrategie abzustimmen. Das wichtigste Instrumentarium auf diesem Gebiet liefert § 31 GOBReg, der regelmäßige Konferenzen der Regierungschefs von Bund und Ländern vorsieht. Diese Gespräche finden auf Einladung des Bundeskanzlers statt (bei besonderem Bedarf können diese jederzeit stattfinden. Ist ein solcher nicht gegeben, finden die Gespräche halbjährlich statt.). Ergebnis dieser Treffen sind dann zumeist gemeinsame Beschlüsse, die indessen keine rechtliche, aber durchaus große politische Bindungswirkung haben können (aktuelle Beispiele: Beschlüsse vom 24.09.2015⁶⁰ und 22.04.2016⁶¹ betreffend die Asyl- und Flüchtlingspolitik).

⁵⁹ Vgl. dazu grundlegend BVerfGE 34, 216, 232.

⁶⁰ <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/beschluss-asyl-und-fluechtlingspolitik,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 20.10.2016).

⁶¹ <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/beschluss-asyl-und-fluechtlingspolitik,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 20.10.2016).

2. Beurteilung

Aufgrund der enormen Bandbreite und Vielschichtigkeit der im Zusammenhang mit dem Thema Integration zu erfüllenden Aufgaben scheint die Einrichtung einer dauerhaften Koordinierungsstelle für die vielfältigen Aktivitäten auf Bundesebene naheliegend. Sie lässt die vorhandene Ressortverteilung unangetastet, beeinträchtigt die Verantwortung der Bundesminister nicht und belässt die im Zusammenhang mit Schutzsuchenden anfallenden Teilaufgaben im sachlichen Zusammenhang der auch sonst zu erledigenden Angelegenheiten. Zugleich ermöglicht sie im Sinne einer kohärenten Problemlösung, die einzelnen Maßnahmen abzustimmen, Doppelinitiativen vorzubeugen und das Fachwissen der jeweils zuständigen Häuser an die anderen Beteiligten weiterzugeben.

Allerdings ist eine solche Koordinierungsstelle typischerweise auf Krisen und Herausforderungen bezogen und auf ad-hoc-Lösungen ausgerichtet. Dies zeigt sich beim derzeitigen Status des Flüchtlingskoordinators der Bundesregierung, der neben dieser Funktion zahlreiche „turnusgemäße“ Zuständigkeiten im Bundeskanzleramt wahrzunehmen hat. Als dauerhafte Einrichtung eignet sich eine Koordinierungsstelle folglich nicht, da sie eine einzelne Aufgabe aus dem Portfolio der Bundesregierung heraushebt, die durch ihre organisatorische Hervorhebung vom Bundeskanzleramt „geadelt“ wird und zugleich andere Aufträge in den Hintergrund drängt. Die organisatorische Ausgestaltung liegt damit quer zur regulären Konstitution der Aufgabenerledigung durch Bundesministerien, die auf Augenhöhe nebeneinanderstehen und insofern über eine Ressortabstimmung koordiniert werden. Erhalten einzelne Abteilungen beziehungsweise Referate kraft Sachzusammenhangs Zugang zum Kanz-

leramt, genauer zur Koordinierungsstelle für die einschlägige Aufgabe, wird diese Angelegenheit aus politischen oder auch tatsächlichen Gründen hypertrophiert, ohne dass dafür dauerhaft ein sachlicher Grund gegeben wäre. Denn soll mehr als eine akute Problemlage bewältigt werden, ist der übliche verwaltungsorganisatorische Gang die Einbettung der zuständigen Sachwalter in die hierarchische Bundesverwaltung.

IV. Bundesministerium

Eine weitere Option zur Umsetzung des Handlungsbedarfs bildet die Errichtung eines besonderen Bundesministeriums – eines Integrationsministeriums. Die Schaffung eines Bundesministeriums obliegt dabei dem Bundeskanzler, der über die Organisationsstruktur der Bundesregierung kraft der „gouvernementalen Organisationsgewalt“⁶² entscheidet.⁶³ Einem solchen Ministerium könnten jedenfalls politische Kompetenzen, eventuell sogar „echte“ Verwaltungszuständigkeiten zugewiesen werden.

⁶² Oldiges in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 64 Rn. 24; Hermes in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 64 Rn. 9.

⁶³ Herzog in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 2.

1. Rechtlicher Rahmen

Die „gouvernementale Organisationsgewalt“⁶⁴ erlaubt es dem Bundeskanzler über die Errichtung bestimmter Ministerien und die Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzbereiche der einzelnen Ministerien zu entscheiden.⁶⁵ Einfachgesetzlich konkretisiert ist das Recht des Bundeskanzlers zur organisatorischen Regierungsbildung in § 9 S. 1 GOBReg. Danach wird der Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister in den Grundzügen durch den Bundeskanzler festgelegt. Die Ressortverteilung liegt mithin grundsätzlich im Ermessen des Bundeskanzlers, wobei er aber durch Koalitionsvereinbarungen eingeschränkt wird. Eine bestimmte Form ist dem Bundeskanzler bei der Ausübung seiner Organisationsgewalt nicht vorgeschrieben. Seit 1969 bedient sich der Bundeskanzler allerdings regelmäßig der Möglichkeit des Organisationserlasses.⁶⁶

Zur Wahrnehmung der sogenannten „Ressortleitungsbefugnis“ aus Art. 65 S. 2 GG ist ein Bundesminister mit einer Vielzahl von Organisations- und Weisungsbefugnissen gegenüber nachgeordneten Behörden ausgestattet.⁶⁷ So hat er grundsätzlich das Recht, in allen, seinen Geschäftsbereich betreffenden Verwaltungsangelegenheiten, Sachentscheidungen selbst zu treffen und sie durch die ihm unterstellten Bediensteten durchführen zu lassen.⁶⁸

Der Ressortminister ist darüber hinaus grundsätzlich berechtigt, die interne Struktur seines Geschäftsbereichs festzulegen. Außerdem ist der Minister weitgehend befugt, über Einstellung, Beförderung und Entlassung der Bediensteten des Ministeriums sowie der nachgeordneten Be-

⁶⁴ Oldiges in Sachs, GG, 7. A., Art. 64 Rn. 24; Hermes in Dreier, Grundgesetz, 3. A., Bd. 3, Art. 64 Rn. 9.

⁶⁵ Hermes in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. A., Art. 64 Rn. 9.

⁶⁶ Lehmguth/Vogelsang in AöR 1988, 531; Brandener/Uwer in DÖV 1993, 107; Hermes in Dreier, Grundgesetz, Art. 64 Rn. 16; Oldiges in Sachs, GG, 6. A., Art. 64 Rn. 25a.

⁶⁷ Stern, StaatsR, Bd. 2., S. 309.

⁶⁸ Schenke in Bonner Kommentar, Grundgesetz, 108. EL. 2003, Art. 65 Rn. 86.

⁶⁹ *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. A., Art. 65 Rn. 30.

⁷⁰ *Schenke* in Bonner Kommentar, Grundgesetz, 108. EL. 2003, Art. 65 Rn. 90.

⁷¹ *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. A., Art. 65 Rn. 30.

⁷² *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 3. A., Art. 65 Rn. 31.

hörden zu entscheiden.⁶⁹ Mit diesem Recht ist die Befugnis des Ministers verbunden, den Bediensteten bei Wahrnehmung dienstlicher Aufgaben Weisungen zu erteilen.⁷⁰ Die Finanzhoheit des Ministers ermöglicht es ihm zudem haushaltsrechtliche Maßnahmen zu treffen.⁷¹ Schließlich dürfen weder der Kanzler noch das Kabinett abseits ihrer verfassungsrechtlich gewährten Befugnisse Einfluss auf die Leitung des Geschäftsbereichs nehmen.⁷²

2. Beurteilung

a) Zuweisung von „echten“ Verwaltungszuständigkeiten

Zunächst ist festzuhalten, dass die Errichtung eines speziellen Bundesministeriums Verwaltungszuständigkeiten des Bundes erfordert, denn jede organisatorische Maßnahme auf der Ebene der Bundesverwaltung setzt voraus, dass deren Leistung durch eine Neu- beziehungsweise Umorganisation von Bundeszuständigkeiten optimiert werden soll. Da es sich bei der Integration von Ausländern um eine Querschnittsaufgabe handelt, die auf allen Ebenen des föderalen und kommunalen Verwaltungsaufbaus anfällt, scheidet eine Bündelung aller einschlägigen Kompetenzen in einem Ministerium, einer Stelle oder Behörde aus. Dies gilt aus politischen Gründen schon deshalb, weil die Schaffung eines „Superministeriums“ unter der Fahne der Migration weder mehrheitsfähig noch vermittelbar sein dürfte. Dies spielt verwaltungswissenschaftlich ferner eine Rolle, weil das Herauslösen einzelner Zuständigkeiten aus vielen Häusern und deren Zusammenführung in einem Ministerium angesichts der Bandbreite der Zuständigkeiten keine sachgerechtere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erwarten lässt. So reichen die betroffenen Kompetenzen von der Grenzsicherung durch die Bundespolizei über Fragen der Erstunterbringung und -versorgung, die Bildung und Ausbildung von Schutzsuchenden und Migranten, die Betreuung von Kindern, Jugendlichen und deren Eingliederung in die Gesellschaft bis hin zur Rückführung nichtbleibeberechtigter Personen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung der Fluchtursachen, zur europäischen Kooperation und zur Koordinierung der außenpolitischen- und verteidigungspolitischen Initiativen. Des Weiteren kann eine (entsprechende Zuständigkeitsänderungen vorausgesetzt) zentralistische Herangehensweise letztlich eher blockierend beziehungsweise hemmend wirken als förderlich, vor allem weil nicht mehr flexibel genug auf örtliche Besonderheiten und Unterschiede eingegangen werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist mehr als zweifelhaft, ob die beiden großen Behörden, einerseits das BAMF und andererseits die BA, in ein Integrationsministerium überführt werden sollten. Auf Grund der Verschiedenheit der Aufgaben ist ein Mehrwert einer derartigen Ressortbildung kaum erkennbar. Auf der einen Seite geht es um Ordnungsrecht im weiteren

Sinne, auf der anderen Seite um Arbeits- und Leistungsverwaltung, die je eigenen Gesetzen und Gesetzmäßigkeiten folgen. Zudem bieten sowohl die ausländerrechtliche als auch die arbeitsmarktpolitische Behandlung der Schutzsuchenden wenig Möglichkeiten, sich als Minister positiv im politischen Sinne beweisen zu können, da beide Aufgabenfelder ebenso schwierig wie undankbar sein dürften. Erst recht gilt das, wenn die Fragen des ausländerrechtlichen Status in einer Behörde zusammengeführt werden und damit auch Fragen der Abschiebung und Rückführung erfassen.

Ohne die Zuführung solch belastbarer Zuständigkeiten bildet ein Integrationsministerium aber lediglich ein „kleines“ Haus, dessen Bedeutung zwischen den traditionell „großen“ Ministerien eher gering erscheint. Wenn und weil die Mittelverteilung den Aufgaben folgt, wäre der Etat überschaubar; dasselbe dürfte für den Mitarbeiterstab gelten. Entsprechendes war zu beobachten beim 2011 errichteten ersten eigenständigen Integrationsministerium in Baden-Württemberg.⁷³ Letztlich war dies aufgrund der soeben angedeuteten Aspekte hauptsächlich ein politisches Signal, denn das Ministerium verfügte über einen sehr schmalen Kompetenzzuschnitt, und auf eine Ausweitung der Zuständigkeiten, was zugleich immer zu einem Weniger für andere (etablierte) Ressorts wie etwa dem Sozialministerium führt, konnte man sich nicht einigen. So hatte das Ministerium insgesamt nur 72 Mitarbeiter und zum Teil Referate, die nur mit einem Referenten besetzt waren. Folglich hatte es nur begrenzte Ressourcen. Schlussendlich wurde das Ministerium zum Ende der Legislaturperiode im April 2016 und dem damit einhergehenden Regierungswechsel abgeschafft. Die integrationspolitischen Aufgaben wurden wieder beim Innenministerium sowie beim Sozialministerium angegliedert.

⁷³ <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/3024/Auszug%20Denkschrift%202015%20-%20Beitrag%20Nr.%2025.pdf> (Stand: 27.01.2017).

b) Bündelung politischer Kompetenzen

Hebt man den Blick indessen von der Einordnung von Verwaltungszuständigkeiten des Bundes in ein Ministerium auf die politische Ebene, insbesondere auf die Initiierung, Vorbereitung und Strukturierung von Gesetzgebungsprojekten auf dem Gebiet der Migration und Integration, so eröffnen sich neue Möglichkeiten. Ein entsprechendes Bundesministerium wäre „naturgemäß“ federführend bei einschlägigen Vorhaben und übernehme insoweit eine konzeptionierende und koordinierende Funktion für die Bewältigung der Querschnittsmaterie zwischen den verschiedenen Häusern. Hinzu kommen die Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit zu den Themen der Migration und Integration sowie eine diesbezügliche Integrationsanalyse und -forschung sowie ein Integrationsmonitoring.

Insoweit ist daran zu erinnern, dass es bereits einige Ministerien gibt, deren Bestand als gesichert gilt, ohne dass diese Häuser über Vollzugskompetenzen im engeren Sinne verfügen. Das betrifft beispielsweise das

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). Wie die Integration stellt auch der Umweltschutz eine Aufgabe dar, deren Bewältigung in den unterschiedlichsten Lebensbereichen, etwa der Landwirtschaft, dem Bauwesen oder dem Verkehr, anfällt. Obwohl nach wie vor viele der insoweit einschlägigen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen in anderen Ministerien angesiedelt sind, konnte sich das BMUB im Laufe der Zeit politisch etablieren und existiert seit nunmehr über 30 Jahren.⁷⁴ Dass Umweltbelange in all ihren Facetten heute nicht nur im Bewusstsein der Bevölkerung, sondern auch in vielen Gesetzen verankert wurde, ist nicht zuletzt der Öffentlichkeitsarbeit und den Gesetzesinitiativen des BMUB zu verdanken.

74 Bekanntmachung des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 5. Juni 1986, BGBl. I 1986, S. 864, s. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Ministerium/organisationserlass_bmu_1986.pdf (Stand: 02.02.2017).

Vor Errichtung des BMUB erfolgte die „Gesamtkoordination“ der Umweltbelange im Übrigen nur durch den 1971 eingerichteten „Kabinettsausschuß für Umweltfragen“, unterstützt durch den „Ständigen Abteilungsleiterausschuß für Umweltfragen“ (STALA).⁷⁵ Insofern erinnern die damaligen Gegebenheiten an die aktuelle Situation der Integrationspolitik, in der die Gesamtkoordination der Integrationsmaßnahmen nicht einem Ministerium, sondern dem Bundeskanzleramt obliegt.

75 Pehle, *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgrenzt statt integriert?*, 1998, S. 27 f.

Mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) oder dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finden sich noch weitere Beispiele für Ministerien, die sich trotz – oder gerade wegen – partiell fehlender „harter“ Verwaltungskompetenzen auf der politischen Bühne etablieren konnten.

Hinzu kommt, dass in einem solchem Ministerium – die genannten Häuser liefern dafür allesamt zahlreiche Beispiele – Initiativen aufgelegt werden können, mit denen Bürger ebenso wie andere Verwaltungsträger, insbesondere Länder und Kommunen, zu bestimmten Verhaltensweisen angehalten werden können. Exemplarisch sei auf die Exzellenzinitiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung verwiesen. Typischerweise werden solche Anreizsysteme mit Fördergeldern aus dem Bundeshaushalt unterlegt und entfalten darüber ihre Wirkung. Solcherart Programme lassen sich für Integrationsbemühungen von Flüchtlingen und Ausländern andeuten. Allerdings unterliegt ein solches Vorgehen stets den oben beschriebenen Voraussetzungen und Grenzen.

Schließlich ist an die politischen Gestaltungsmöglichkeiten zu erinnern, die ein Ministerium für ein bestimmtes Politikfeld entwickeln kann. Zwar ist derzeit die öffentliche und mediale Wahrnehmung der Flüchtlingsthematik eher auf eine akute Problemlösung denn auf eine langfristige Auseinandersetzung mit dieser Herausforderung fokussiert. Gleichwohl ist klar, dass die Verwaltungsaufgabe „Integration“ erhalten bleiben wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Aufgabe, die spontane Aussage „wir schaffen das“ in eine Formulierung von Zielen und Mitteln zu über-

führen. Diese Aufgabe, nämlich die Gestaltung der sozialen Wirklichkeit, ist nicht abhängig von einem Abnehmen oder Ansteigen aktueller Flüchtlingszahlen, weil sich derzeit schon so viele bleibeberechtigte Schutzsuchende in Deutschland aufhalten, dass diese Aufgabe bereits angefallen ist. Im Übrigen bedarf auch die Etablierung von Rückkehrhilfen der Administration. Nimmt man die Ausländer hinzu, die in dritter oder vierter Generation als Nachfahren der Gastarbeiter in Deutschland leben und lange Jahrzehnte nicht Adressaten tiefgreifender Integrationsinitiativen der deutschen Staatlichkeit und Gesellschaft gewesen sind, weitet sich der Auftrag aus. Weiterhin können die Migrationsbewegungen innerhalb der Europäischen Union in den Blick genommen werden, die weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit in erheblichem Maße stattfinden. Schließlich rechnen hierher alle Versuche, die Zuwanderung von Fachkräften zu steuern.

Insbesondere dieser letzte Aspekt verdeutlicht, dass Migration und Integration durchaus nicht zwingend negativ konnotiert werden müssen, weil der demografische Wandel und der Fachkräftemangel hierüber langfristig jedenfalls partiell bewältigt werden können. Wie einige inzwischen traditionelle Ministerien eine Digitalisierungsstrategie, eine Exzellenzinitiative, einen Bildungsgipfel oder die Energiewende konzeptioniert und angestoßen beziehungsweise administriert haben, so könnte ein Integrationsministerium ein Migrations- und Integrationsprogramm konfigurieren. Dann hätte es mehr als einen politischen Auftrag.

c) Finanzierung und Folgekosten

Das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip hat zur Folge, dass jedwede Änderung von Verwaltungsstrukturen und insbesondere eine verstärkte Wahrnehmung bestimmter (Querschnitts-) Aufgaben auf der Ebene des Bundes zugleich dessen Finanzierungsverantwortung zur Folge hat. Wird ein mit den Fragen der Integration befasstes Ministerium auf der Ebene des Bundes eingerichtet, so hat der Bund die sich hieraus ergebenden sachlichen und personellen Kosten zu tragen.

Wenn ein solches Ministerium keine operativen Verwaltungsaufgaben übernimmt, werden die vielfältigen Bausteine, die zu einer gelungenen Integration in jedem konkreten Einzelfall beitragen, überwiegend von den Ländern und den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bei der Anwendung der hier relevanten Bundes- und Landesgesetze verantwortet. Einem Ministerium obliegt dann in Anerkennung der Integration als gesamtgesellschaftlichem Anliegen eine Entwicklung politischer Konzepte sowie die Anleitung oder gar Anregung ihrer Umsetzung.

Daraus ergibt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß ein neu geschaffenes Ministerium seine Funktion dadurch verwirklichen kann, dass es bestimmte einzelne Aufgaben und Projekte in den Bundesländern anstößt

und finanziert. Der aus Art. 104a Abs. 1 GG folgende Grundsatz macht die Finanzierung auch einzelner Projekte und Vorhaben in den Aufgabebereichen, die eigentlich den Bundesländern zugeordnet sind, zu einer rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme. Die bereits in Art. 104a Abs. 1 GG angedeuteten Ausnahmen von dem grundsätzlichen Gleichlauf der Aufgaben- mit der Finanzierungsverantwortung betreffen zum Beispiel die Fälle der Bundesauftragsverwaltung (Art. 104a Abs. 2 GG), der vom Bund erlassenen, aber nicht von ihm, sondern von den Ländern auszuführenden Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG), der Finanzhilfen (Art. 104b GG) sowie der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a ff. GG).

Diese zentralen Ausnahmen von Art. 104a Abs. 1 GG gestehen dem Bund nur beschränkten Handlungsspielraum bei der Abweichung vom Konnexitätsprinzip zu:

Nach Art. 104a Abs. 3 GG können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Ausgaben für die Leistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Für eine Inanspruchnahme dieser Möglichkeit der Fremdfinanzierung setzt Art. 104a Abs. 3 GG eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraus. Wenn diese vorhanden und ausgenutzt ist, indem der Bund auf ihrer Grundlage ein entsprechendes, von den Ländern auszuführendes Gesetz erlässt, kann der Bundesgesetzgeber in einem zweiten Schritt aufgrund der von Art. 104a Abs. 1 GG abweichenden Regelung in Art. 104a Abs. 3 GG dem Bund die Finanzierungsverantwortung für Leistungen, die eigentlich die Länder zu finanzieren haben (weil ihnen die Verwaltungskompetenz obliegt; Art. 104a Abs. 1 GG), übertragen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass dem Bund in den Bereichen, die der Bundesgesetzgebung unterliegen, die Übernahme von Geldleistungen möglich ist, auch wenn die Verwaltungsaufgaben weiter bei den Ländern liegen; soweit der Bund mehr als die Hälfte der Geldleistungen übernimmt, schlägt die Eigenverwaltung der Länder zwar in Bundesauftragsverwaltung, nicht aber in eine Bundesverwaltung um. Art. 104a Abs. 2 GG erlaubt dem Bund in dem Fall, in dem die Bundesländer ein Bundesgesetz im Auftrag des Bundes (vergleiche Art. 85 GG) ausführen, auch die hierbei entstehenden Zweckkosten zu tragen.

Nach Art. 104b GG kann der Bund den Ländern unter näher umschriebenen Voraussetzungen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums dienen. Die Gewährung muss einen Bezug zu den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes haben, auch wenn diese in einem konkreten Fall nicht durch den Erlass eines Bundesgesetzes ausgeübt wurde.⁷⁶ Anderes gilt nur für Investitionen, die auf besondere Ka-

⁷⁶ Siekmann in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 104b Rn. 31; Kube in BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 104b Rn. 5.

tastrophenlagen reagieren. Es handelt sich bei diesen um außergewöhnliche Notsituationen, die sich im Wesentlichen der staatlichen Kontrolle entziehen und auf äußeren Einflüssen beruhen.⁷⁷ Als Beispiele werden insoweit in der Literatur genannt⁷⁸: besonders schwere Unglücksfälle infolge technischen oder menschlichen Versagens oder eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks. Die Genese der Flüchtlingskrise, die zwar in nicht unerheblichem Maße auf einem staatlichen Kontrollverlust beruht, der aber durch bewusste Zurückhaltung hervorgerufen worden war, legt es nicht nahe, diese in dem dargelegten Sinne als außergewöhnliche Notsituation aufzufassen.

⁷⁷ Kube in BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 104b Rn. 9.

⁷⁸ Ebd.

Nach dem eindeutigen Wortlaut kann der Bund auf der Grundlage von Art. 104b GG die Länder nur bei Sachinvestitionen, nicht bei Finanzinvestitionen (wie etwa die Einrichtung einer Stiftung für Integration o.ä.) unterstützen.⁷⁹ Die Zahlungen müssen zudem befristet gewährt und degressiv gestaltet sein.

⁷⁹ Kube in BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 104b Rn. 4; *Hellermann* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. A. 2010, Art. 104b Rn. 26; *Siekmann* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 104b Rn. 14.

D — Ergebnis

Es wurde gezeigt, dass die Optionen für den administrativen Bereich nicht zu einer erheblichen Verbesserung der derzeitigen Situation beitragen können. Hinsichtlich der Erweiterung des BAMF besteht auf der einen Seite die Problematik des dann erforderlichen Ausbaus von Außenstellen, deren Verfassungsmäßigkeit selbst umstritten ist. Auf der anderen Seite erscheint es nicht sinnvoll, die Integration von Schutzsuchenden in den Arbeitsmarkt der Zuständigkeit der BA zu entziehen.

Ein Shared Service Center mit Sachentscheidungsgewalt wäre verfassungsrechtlich nur in einem so eng umgrenzten Bereich zulässig, dass die Einführung wohl nicht zu einer erheblichen Verbesserung der Situation führen wird. Demgegenüber bietet die Errichtung eines Shared Service Center ohne Sachentscheidungsgewalt keine zielführende Option dar, da es die Sachmaterie nicht effizient bearbeiten könnte. Auch ein Shared Service Center mit Sachentscheidungsgewalt ist allein nicht in der Lage die bestehenden Probleme zu bewältigen.

Die Einrichtung einer Koordinierungsstelle als Option auf gubernativer Ebene ist zur Behebung des dargelegten Handlungsbedarfs nicht geeignet, da sie als dauerhafte Einrichtung nicht dienlich ist. 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 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 Hochzonung zu einem Bundesministerium bietet sich der bereits im Kanzleramt installierte Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration an, der über einschlägige – eher politische – Zuständigkeiten verfügt. 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 Staatsministers bis dahin 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.

Die Darlegungen haben jedoch auch deutlich werden lassen, dass die über die Formulierung politischer Ziele oder finanzieller Unterstützung der Länder bei Geldleistungsgesetzen hinausgehenden Möglichkeiten des Bundes im Hinblick auf konkrete Projekte zur Integration „vor Ort“, sehr beschränkt sind. Grundsätzlich kann der Bund nur im Rahmen seiner Verwaltungskompetenz handeln und finanzieren, der die entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen vorgelagert sind. Die Verwaltungskompetenzen begründen und begrenzen zugleich auch die Finanzierungsbefugnisse. Die verfassungsrechtlich vorgesehenen Abweichungen dieser Konnexität erlauben angesichts der hier vorliegenden Problematik in erster Linie 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.

E — 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. So hat der Innenminister Thomas de Maizière gesagt: „Was uns an Integration gelingt, erspart uns später einiges – in jeder Hinsicht.“⁸⁰ Integration lässt sich zwar begrifflich untergliedern, bleibt aber eine gesamtstaatliche (Querschnitts-)Aufgabe.⁸¹ Sie umfasst sowohl direkte als auch indirekte Integrationsmaßnahmen.⁸² Die Integrationsbedingungen sind dabei vom Staat festzulegen.⁸³ Die Organisationen von Regierung und Verwaltung bei Bund, Ländern und Kommunen müssen dabei 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.

⁸⁰ De Maizière in *Der Landkreis*, 2016, 154, 155.

⁸¹ Von Lewinski/de Barros Fritz in *BayVBl* 2016, 469, 470; Rossi in *Die Verwaltung* 40 (2007), 383, 387; Thym, *Migrationsverwaltungsrecht*, 2010, S. 274 – 295.

⁸² Bast, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, 2011, S. 47, 48.

⁸³ Becker/Kersten in *NVwZ* 2016, 580, 582; Bast, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, 2011, S. 47, 48.

Literaturverzeichnis

- Bast, Jürgen**, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011.
- Becker, Ulrich/Kersten, Jens**, Demokratie als optimistische Staatsform, NVwZ 2016, S. 580 ff.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang**, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung: eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1998.
- Bogdandy, Armin von**, Gubernative Rechtsetzung, Tübingen 2000.
- Brauneck, Jens**, Die rechtliche Stellung des Bundeskanzleramtes, Diss., 1994.
- De Maizière, Thomas**, Taten sprechen lassen, Haltung zeigen, Der Landkreis 2016, 154 ff.
- Dreier, Horst** (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Bd. 3, 2. Aufl. 2008.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian** (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, Grundgesetz, 31. Edition 2016.
- Hill, Hermann** (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2006.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas** (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 1, 2006.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul** (Hrsg.), Handbuch des Staatsrecht, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, Bd. 5, 3. Aufl. 2007.
- Kahl, Wolfgang /Waldhoff, Christian/Walter, Christian** (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 182. Ergänzungslieferung 2016.
- Lehnguth, Gerold/Vogelsang, Klaus**, Die Organisationserlasse der Bundeskanzler, AöR 113 (1988), 531 ff.
- Leidinger, Tobias/Zimmer, Tilman**, Die Überführung der Bundesauftragsverwaltung im Atomrecht in Bundeseigenverwaltung, DVBl. 2004, 1005 ff.
- Lemberg, Eugen/Edding, Friedrich** (Hrsg.), Die Vertriebenen in Westdeutschland, Bd. 1, 1959.
- Lewenski, Kai von/de Barros Fritz, Raphael**, Verwaltung in der (Flüchtlings-)Krise, BayVBl 2016, 469 ff.
- Maier, Helen/Gebele, Bernadette**, Shared Service Center und das Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG, DVP 2007, 270 ff.
- Mangoldt, Hermann von** (Begr.)/**Klein, Friedrich/Starck, Christian**, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2010.
- Maunz, Theodor/Dürig, Günter** (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, Stand 78. Ergänzungslieferung 2016.
- Maurer, Hartmut**, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011.
- Mayer, Otto**, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, 1969.
- Mosbacher, Wolfgang**, Das neue Asylrecht zur Bewältigung der Flüchtlingskrise – Teil 1 –, DVP 2016, S. 109 ff.
- Pehle, Heinrich**, Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?, 1998.
- Rossi, Matthias**, Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration, Die Verwaltung 40 (2007), 383ff.
- Sachs, Michael**, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014.
- Schimanke, Dieter** (Hrsg.), Verwaltung und Raum, 2010.
- Schwerda, Klaus**, Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz, Köln, Univ., Diss., 2007.
- Stern, Klaus**, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980.
- Tallich, Maximilian**, Shared Service Center als innovative Organisationsform, Diss., 2012.
- Thym, Daniel**, Migrationsverwaltungsrecht, 2010.
- Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried**, Verwaltungsrecht, Bd. 2, 7. Aufl. 2010.

Internetquellen

<http://biaj.de/archiv-materialien/864-bamf-asylentscheidungen-und-asylantraege-bis-dezember-2016.html> (Stand: 20.01.2017).

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 20.12.2016).

http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration_node.html (Stand: 20.12.2016).

http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Ministerium/organisationserlass_bmu_1986.pdf (Stand: 02.02.2017).

<http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/3024/Auszug%20Denkschrift%202015%20-%20Beitrag%20Nr.%2025.pdf> (Stand: 27.01.2017).

<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/chancen-und-teilhabe-fuer-familien/familien-mit-migrationshintergrund/73588> (Stand: 07.02.2017)

<https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/beschluss-asyl-und-fluechtlingspolitik,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 20.10.2016).

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/element-chef-des-bundeskanzleramtes.html?nn=391346> (Stand: 07.02.2017).

https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_JG_2014_WEB.pdf (Stand: 20.20.2017).

Der hier veröffentlichte Text ist eine Zusammenfassung der Studie –
die ausführliche Version steht auf folgender Website zum Download bereit:

www.vodafone-stiftung.de

Impressum

Von:

Prof. Dr. Christoph Brüning

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
und geschäftsführender Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für
Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Unter Mitarbeit von:

Prof. Dr. Florian Becker, LL.M., Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Uschi Babel, wissenschaftliche Mitarbeiterin
am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Philipp Genßler, wissenschaftlicher Mitarbeiter
am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Friedrich Gottberg, freier wissenschaftlicher Mitarbeiter
am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Florian Kuhlmann, geschäftsführender wissenschaftlicher Mitarbeiter
am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Christof Rambow, wissenschaftlicher Mitarbeiter
am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Herausgeber:

Vodafone Stiftung Deutschland gGmbH
Ferdinand-Braun-Platz 1
40549 Düsseldorf
Telefon +49 211 533-5392
www.vodafone-stiftung.de
Verantwortlich: Dr. Mark Speich
Projektleitung: Sebastian Gallander

Gestaltung:

fountain studio, Düsseldorf



Vodafone
Stiftung
Deutschland
