

Boris Kühn, Hannes Schammann & Petra Bendel

Integration als Pflichtaufgabe: Holzweg oder Königsweg zu krisen- festen kommunalen Strukturen?



Gefördert durch:



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und Integration
Die Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus

IMPRESSUM

Über die Studie

Die Studie wurde zwischen August 2023 und Februar 2024 durch die Migration Policy Reserach Group der Universität Hildesheim in Zusammenarbeit mit dem Forschungsbereich Migration, Flucht und Integration der Universität Erlangen-Nürnberg durchgeführt. Das Projekt wurde gefördert durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.

Autor:innen

Boris Kühn, Migration Policy Research Group, Universität Hildesheim

Prof. Dr. Hannes Schammann, Migration Policy Research Group, Universität Hildesheim

Prof. Dr. Petra Bendel, Forschungsbereich Migration, Flucht und Integration, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Mit einem Beitrag von Prof. Dr. René Geißler, Professor für öffentliche Verwaltung, TH Wildau

Dank

Die Autor:innen danken allen interviewten und befragten Personen für ihre Zeit, ihr Vertrauen und die wertvollen Einblicke in ihre Arbeit. Großer Dank gebührt zudem all denjenigen Personen, die diese Studie durch ihr fachliches Feedback bereicherten. Darüber hinaus danken die Autor:innen Taskia Schwerdtfeger für die vielfältige Unterstützung bei Recherche und Berichterlegung, Franziska Ziegler für das Layout, sowie Laura Kolland, stellvertretend für den Arbeitsstab der Bundesbeauftragten, für die vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Lektorat

Wissenschaftslektorat Dr. Susanne Schuster, Lilienthal

Layout

Franziska Ziegler

Bildquelle (Titelseite)

Neropha, #175362438; Tobias Ott, #616951327 - stock.adobe.com

Copyright 2024

Universität Hildesheim, Hildesheim

Alle Rechte vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

1. Integration ohne Nachhaltigkeit?	4
2. Worum geht es? Integration in Kommunen, Ländern und im Bund	6
2.1 Teilhabe und Zusammenhalt: Dreh- und Angelpunkte von Integration	6
2.2 Integrationsaufgaben im deutschen Föderalismus	7
2.3 Länderprogramme für nachhaltige Integrationsstrukturen in Kommunen	9
3. Was soll und kann eine Pflichtaufgabe Integration leisten – und was nicht?	14
3.1 Pflichtige Aufgabentypen und Grade der Verbindlichkeit	14
3.2 Erwartungen und Wünsche aus der Praxis.....	15
3.3 Kein Allheilmittel: Was eine Pflichtaufgabe Integration nicht leisten kann	18
3.4 Zwischenfazit: Was bleibt an Potenzialen?.....	19
4. Was könnte pflichtig werden? Ansätze und Bausteine	20
4.1 Prämissen neuer Pflichtaufgaben.....	20
4.2 Inhaltliche Konkretisierung möglicher Pflichtaufgaben	21
4.3 Einordnung und Desiderate	26
5. Welche Kommunen? Konkretisierung der adressierten kommunalen Ebene	27
6. Können kommunale Integrationsstrukturen auch auf anderen Wegen krisenfest werden?	29
7. Bund oder Länder: Wer könnte Pflichtaufgaben einführen, finanzieren, anregen?	31
7.1 Land sticht Bund.....	31
7.2 Möglichkeiten der Bundesbeteiligung.....	32
7.3 Weiterführende Ideen zur Mitwirkung des Bundes	35
8. Zentrale Befunde und Handlungsoptionen	37
8.1 Was eine Pflichtaufgabe Integration nicht leisten kann.....	37
8.2 Potenziale pflichtiger Aufgaben im Integrationsbereich.....	38
8.3 Bausteine einer Pflicht? Kernaufgaben im Integrationsbereich	38
8.4 Rechtlicher Rahmen und finanzielle Optionen	39
8.5 Ausblick: Jenseits der Pflichtaufgabe	40
Literaturverzeichnis	42

1. Integration ohne Nachhaltigkeit?

Kommunen müssen eine ganze Menge, wenn es um Migration und ihre Folgen geht. Sie müssen Asylsuchende unterbringen und versorgen, sie müssen ausländerbehördliche Aufgaben für alle Menschen ohne deutschen Pass übernehmen und nicht zuletzt ihre Kapazitäten für die Daseinsvorsorge an eine steigende Bevölkerung anpassen. Dies sind pflichtige Aufgaben der Kommunen – und doch nur ein Teil dessen, was zur Förderung von Integrationsprozessen getan werden kann. Beratungsleistungen, migrationssensible Öffnungsprozesse in der Verwaltung, gemeinwesenorientierte Projekte auf Quartiersebene oder arbeitsmarktbezogene Maßnahmen unter Einbezug örtlicher Unternehmen sind nur einige Beispiele, die bislang die Kür kommunaler Integrationspolitik darstellen. Das gilt auch für die Koordination und Planung aller pflichtigen und freiwilligen Aufgaben der Kommune und der zahlreichen zivilgesellschaftlichen Angebote vor Ort. Eine gesetzlich verankerte Pflicht, den Überblick über Integrationsmaßnahmen zu behalten, gibt es nicht. Integration muss sich eine Kommune leisten wollen und können.

Daher sehen sich kommunale Integrationsverantwortliche immer wieder starkem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, gerade wenn die Zuwanderung niedrig ist und gleichzeitig der finanzielle Handlungsrahmen enger wird. Schließlich haben die Kommunen u. a. soziale Sicherungssysteme zu finanzieren, deren Kosten zusehends steigen. Wenn die Haushaltslage prekär ist, werden die freiwilligen Aufgaben schwieriger finanzierbar und daher (vorrübergehend) zurückgefahren. Dies steht in Widerspruch zu einem breiten Konsens in der Fachwelt, dass ein Mindestmaß an Integrationsstrukturen auch in Zeiten geringer Zuwanderung notwendig ist, um angemessen auf Krisensituationen reagieren zu können und Integrationsprozesse nachhaltig zu begleiten. Ein städtischer Dezernent brachte in einem unserer Interviews dieses Missverhältnis zwischen prak-

tischer Bedeutung und rechtlicher Verankerung auf den Punkt:

„Zum jetzigen Zeitpunkt hat die Integrationspolitik der Stadt kommunalverfassungsrechtlich die Wertigkeit wie die Weihnachtsbeleuchtung.“ (Kommunaler Dezernent)

Aber Integration ist eben kein Saisonprodukt, das sich mal eben an- und ausknipsen lässt. Wird eine aktive Integrationsarbeit nur phasenweise als kommunale Aufgabe begriffen, bleiben Teilhabe und Zusammenhalt weitgehend dem Zufall oder den jeweiligen politischen Konjunkturen überlassen. Außerdem besteht die Gefahr, dass die Träger der existierenden Pflichtaufgaben (z. B. Unterbringung), der bundes-/landesfinanzierten Integrationsmaßnahmen (z. B. Deutschkurse) und freiwillig Engagierte dauerhaft im Dunkeln aneinander vorbei tappen. Doppelstrukturen und Inkohärenzen sind so vorprogrammiert.

Der Ruf nach verlässlichen, krisenfesten Strukturen in einem Feld, das von Konjunkturen und Unsicherheiten geprägt ist, kann daher kaum überraschen. Er kommt nicht nur von zahlreichen Integrationsverantwortlichen auf der kommunalen Ebene, sondern immer wieder auch aus der Landes- und Bundespolitik. Dort wünscht man sich verlässliche Ansprechpersonen und einen nachhaltigeren, einheitlicheren Ansatz, um gleichwertige Startchancen für Zugewanderte zu erreichen. Vor diesem Hintergrund hat auch die Fachkommission Integrationsfähigkeit der Bundesregierung (2020: 179 ff.) in ihrem Abschlussbericht vorgeschlagen, eine kommunale Pflichtaufgabe Integration zu prüfen.

Es ist bemerkenswert, dass Forderungen nach einer Pflichtaufgabe Integration meist weder mit einem konkret gefassten Verständnis des Integrationsbegriffs noch mit klaren Vorstellungen von einem Aufgabenzuschnitt, einer

spezifischen rechtlichen Verankerung oder der Art einer institutionellen Finanzierung einhergehen. Sobald die Debatte etwas konkreter geführt werden soll, verhindert die aufscheinende Komplexität eine nähere Beschäftigung mit der Materie. In der Folge dreht sich die Diskussion im Kreis: Die Skeptiker:innen verschanzen sich u. a. hinter dem Argument, dass eine bundeseinheitliche kommunale Pflichtaufgabe rechtlich und politisch kaum durchsetzbar sein dürfte. Die Optimist:innen hingegen verweisen darauf, dass letztlich alles ginge, wenn nur der politische Wille da sei. Damit bleibt die Pflichtaufgabe Integration ein Phantom, das weder zum Leben erweckt noch gänzlich ins Reich der Phantasie vertrieben werden kann.

An dieser Stelle setzt die vorliegende Studie an. Sie schlägt sich weder auf die Seite der Pessimist:innen noch auf die der Optimist:innen, sondern bietet eine solide Grundlage für die weitere Diskussion. Sie prüft, welche Hoffnungen und teils überhöhten Erwartungen, welche Verständnisse und möglichen Missverständnisse sich mit einer kommunalen Pflichtaufgabe Integration verbinden. Sie analysiert, welche möglichen Aufgabenbereiche von einer solchen Pflichtaufgabe erfasst werden könnten – und welche eben auch nicht. Wir untersuchen auch, welche rechtlichen, finanziellen und politischen Spielräume das föderale Geflecht der Bundesrepublik Deutschland für eine solche Aufgabe bereithielte. Außerdem gehen wir der Frage nach, ob es für das norma-

tiv unterstützenswerte Ziel einer nachhaltigen und verlässlichen kommunalen Integrationsarbeit auch Alternativen zu einer Pflichtaufgabe gäbe. Schließlich fassen wir zentrale Befunde zusammen und präsentieren Handlungsoptionen, die praktische Wege für die politische wie fachliche Beschäftigung mit dem Thema aufzeigen.

Methodisch ruht die Studie auf drei Pfeilern: Zunächst rezipierten wir die Forschung zu Integration im bundesdeutschen Föderalismus und ergänzten sie um benachbarte Forschungsgebiete. Dann führten wir 28 leitfadengestützte Interviews mit 32 Expert:innen. Diese waren überwiegend als Integrationsfachleute in Kommunen und Ländern, Bund und kommunalen Spitzenverbänden tätig, aber auch bei Wohlfahrtsverbänden und weiteren zivilgesellschaftlichen Organisationen. Hinzu kamen Hintergrundgespräche und zwei Fokusgruppen, in denen die herausgearbeiteten Handlungsoptionen kritisch evaluiert wurden. Dabei wurden auch kommunale Führungskräfte einbezogen, deren Handlungsfeld über Integrationsfragen hinausreicht. Schließlich wurde ein externes Gutachten zur intensiveren Diskussion (finanz)rechtlicher Aspekte eingeholt. Bei der Interpretation der Daten und Ausarbeitung der Handlungsoptionen konnten wir zudem auf jahrelange Praxis- und Forschungserfahrung zu kommunaler Integrationspolitik zurückgreifen.

2. Worum geht es? Integration in Kommunen, Ländern und im Bund

2.1 Teilhabe und Zusammenhalt: Dreh- und Angelpunkte von Integration

Um den Integrationsbegriff entspinnen sich traditionell hitzige Debatten. Lässt man den seit Jahren schwelenden Streit über ideologische Färbungen beiseite, so geht es in der sozialwissenschaftlichen Literatur seit den 1960er Jahren schlicht um „einen permanenten Prozess zur Herstellung des Zusammenhalts einer Gesellschaft (*social cohesion*), der Fragen individueller Teilhabe beinhaltet (*social inclusion*)“ (Schammann/Gluns 2021: 24). Damit sind zwei Facetten des Integrationsbegriffs angesprochen, die auch für die politische und verwaltungsseitige Bearbeitung des Themas relevant sind.

Die erste Facette, der **soziale Zusammenhalt**, macht besonders deutlich, dass Integration eigentlich weit über Zuwanderung hinausweist. Zusammenhalt muss in einer modernen, pluralen Gesellschaft ganz grundsätzlich immer wieder aufs Neue hergestellt werden. Dies geschieht überwiegend durch Mechanismen jenseits einer politischen Maßnahmenebene, also beispielsweise durch ein gemeinsames Wirtschafts- oder Wohlfahrtssystem oder durch die Existenz eines bestimmten politischen Systems. In einer repräsentativen Demokratie ist beispielsweise auch das Ringen verschiedener Interessen Ausdruck dieses Prozesses zur Herstellung des Zusammenhalts. Jenseits solch übergreifender Strukturen können Politik und Verwaltung aber selbstverständlich konkrete Aktivitäten entwickeln. Ein Beispiel ist die Berücksichtigung neuer, migrationsbedingt auftretender Interessen im politischen Prozess, etwa durch Integrationsbeiräte. Die Frage aus einer politischen Steuerungsperspektive muss daher lauten: Existieren migrationsbedingte Herausforderungen, die besondere Maßnahmen zur Herstellung sozialer Kohäsion nötig machen?

Die zweite Facette des Integrationsbegriffs wird in der

wissenschaftlichen und praktischen Debatte meist intensiver angesprochen. Dabei geht es um ein Verständnis von Integration als Prozess zur Gewährleistung **individueller Teilhabe** von Zugewanderten an verschiedenen Bereichen der Gesellschaft. Diese Bereiche werden in der Forschung unterschiedlich systematisiert, wobei international ein Vorschlag von Alastair Ager und Alison Strang (2008) breit rezipiert wird. Sie setzen in ihrem praxisorientierten Modell verschiedene Elemente wie Arbeit, Gesundheit, soziale Kontakte oder Recht zueinander in Beziehung. Im deutschen Kontext wird allerdings häufiger mit vier an Hartmut Esser (2001) orientierten Dimensionen individueller Integration gearbeitet: strukturelle (Zugänge und Rechte), kulturelle (Wissen), soziale (Kontakte) und identifikative (Verhältnis zur Gesellschaft) Integration. Politische Debatten drehen sich nun um die Verhandlung der Rahmenbedingung für Teilhabe in diesen Bereichen. Meist geht es darum, in welchen Bereichen und in welchem Maße eine einseitige Anpassung Zugewanderter an die nicht immer so klar beschreibbaren Rahmenbedingungen der Mehrheitsgesellschaft gefordert und gefördert werden müsse oder/und in welcher Intensität umgekehrt die Rahmenbedingungen an eine vielfältigere Gesellschaft anzupassen seien. Eine einseitige Anpassung wird in Deutschland üblicherweise im Bereich der Sprache gesehen. Als ein Beispiel für die Anpassung der Rahmenbedingungen kann die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation dienen.

Wenn es nun im Folgenden darum geht, die Aufgaben in Bund, Ländern und vor allem Kommunen zu identifizieren, die sich mit dem Themenfeld der Integration verbinden, stellt die Breite des Integrationsbegriffs eine erhebliche Herausforderung dar. Schließlich verlagern Menschen bei der Migration ihren Lebensmittelpunkt, nehmen also potenziell die ganze Bandbreite ihres Lebens mit. Es braucht also auch die ganze Bandbreite staatlichen und kommunalen Handelns. Nicht umsonst bestimmt die Diskussion

darüber, welche migrationsbedingte Sondermaßnahmen es braucht und welche staatlichen oder kommunalen Aufgaben im Sinne eines „Mainstreaming“ migrationssensibel oder interkulturell geöffnet werden sollten (und wie), seit Jahrzehnten die Fachdebatte auf allen föderalen Ebenen und in vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Es macht vor diesem Hintergrund durchaus Sinn, wenn Bogumil et al. (2018: 74; 2023: 36-37) im Rückgriff auf Hafner (2018) zwischen **unmittelbaren und mittelbaren Aufgaben** der Integrationsverwaltung unterscheiden:

Unmittelbar sind die Aufgaben in diesem Verständnis, wenn sie exklusiv wegen oder für Menschen mit Migrationshintergrund erbracht werden. Dies betrifft üblicherweise solche Aufgaben, die sich an der Staatsangehörigkeit und am Aufenthaltsstatus fest machen und sich damit im Grunde an Ausländer:innen ausrichten. Aber auch weitere Integrationsaufgaben wie Beratungen oder Sprachkurse, die nicht den Pass, sondern abgeleitete migrationsbedingte Bedarfe zum Anlass nehmen, können aus dieser Perspektive als unmittelbare Integrationsaufgaben gefasst werden. Mittelbar sind die Aufgaben, wenn sie grundsätzlich an die Gesamtbevölkerung gerichtet sind, aber „dennoch einen verstärkt integrativen Charakter besitzen“ (ebd.: 37). Letzteres meint wohl, dass hier migrationspezifische Belange besonders mitzudenken sind und lässt sich für Kindertagesstätten, Schulen oder Sozialen Wohnungsbau gut nachvollziehen. Wenn mittelbare Aufgaben beispielsweise in ein Integrationskonzept eingebunden werden sollen, verorten Bogumil et al. (2023: 37) diese Tätigkeit wieder auf einer strategischen Ebene der unmittelbaren Integrationsaufgaben – also beispielsweise bei Integrationsbeauftragten.

Es bleibt zwar letztlich offen, ob es Aufgabenbereiche geben kann, die nicht zumindest mittelbar von migrationsbedingter Pluralisierung der Gesellschaft betroffen sind. Doch vor allem die Identifikation unmittelbarer Aufgaben ist für eine weitere Eingrenzung von potenziell pflichtigen Kernaufgaben sinnvoll. Es ist jedoch eine wichtige Erweiterung vorzunehmen. Bogumil et al. (2018; 2023) beziehen sich bei der Beschreibung (kommunaler) Integrationsaufgaben nämlich auf ein Verständnis von Integration als individueller Teilhabe. Legt man stattdessen das oben entfaltete migrationswissenschaftliche Integrationsverständnis an, so müssten auch Aufgaben zur Stärkung sozialer Kohäsion als Integrationsaufgaben begriffen werden. Auch diese können mittelbar sein (wie die Förderung von Ehrenamt in Sportvereinen) oder unmittelbar (wie die Bildung von Integrationsbeiräten).

Sehr unterschiedlich wird in politischen Konzepten, aber auch in der wissenschaftlichen Literatur die Frage beantwortet, wer Zielgruppe von Integrationsmaßnahmen zur Förderung individueller Teilhabe sei. Zwei idealtypische Ansätze lassen sich unterscheiden:

- Der eine bezieht sich in der Definition der Zielgrup-

pe auf die statistische Kategorie der „Menschen mit **Migrationshintergrund**“, die sowohl Menschen mit als auch ohne eigene Migrationserfahrung und sowohl Menschen mit als auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit beinhaltet. Teils werden in entsprechenden Konzepten auch Menschen erfasst, denen ein Migrationshintergrund unterstellt wird, selbst wenn er statistisch nicht vorhanden sein mag. Dies betrifft beispielsweise Menschen, denen im Zuge einer „Migrantisierung“ von Religion ein „muslimischer Migrationshintergrund“ zugeschrieben wird. Die Ebene des sozialen Zusammenhaltes wird hier entweder nicht adressiert oder als ein Mit- bzw. Gegeneinander von verschiedenen ethnischen oder kulturell markierten Gruppen gedeutet.

- Davon zu unterscheiden ist der Ansatz, die **Migrationserfahrung** des Individuums zum Ausgangspunkt für Integrationsaufgaben zu machen. Diese knüpfen dann an Bedarfe und soziale Lebenslagen an, die sich durch den Akt der Migration ergeben. Eine solche Integrationsarbeit richtet sich auf der individuellen Ebene insbesondere an Menschen in den ersten Monaten und Jahren ihres Ankommens. Auf der Ebene des Zusammenhalts dagegen werden überindividuelle Fragen, etwa die Beheimatung neuer Religionen oder ethnisch definierter Gruppen, bearbeitet. Dies kann dann von der eigenen Migrationserfahrung der Mitglieder entkoppelt werden.

Da der Migrationshintergrund als Konzept von einigen Bundesländern bereits nicht mehr verwendet wird und auch bundesweit seit geraumer Zeit in der Kritik steht (Fachkommission Integrationsfähigkeit 2020: 218-227), scheint der zweite Ansatz zukunftsfruchtiger und wird im Folgenden verwendet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Will man konkrete oder gar neue pflichtige Integrationsaufgaben definieren, bietet es sich an, unmittelbare Integrationsaufgaben zu fokussieren. Diese bearbeiten (a) die Rahmenbedingungen für die individuelle Teilhabe Zugewanderter und beinhalten (b) Maßnahmen zum Umgang mit migrationsbedingten Herausforderungen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. In beiden Dimensionen gehört es zu den unmittelbaren Integrationsaufgaben auch, andere, eher mittelbar relevante Verwaltungsaufgaben hinsichtlich migrationspezifischer Belange zu beraten, zu koordinieren oder zu beeinflussen.

2.2 Integrationsaufgaben im deutschen Föderalismus

Die Integrationsaufgaben von Bund, Ländern und Kommunen haben ihren Ursprung in verfassungsrechtlichen

Grundlagen, aber auch internationalen Vereinbarungen und europäischem Recht. Gerade bei mittelbaren Integrationsaufgaben gibt es in vielen Bereichen, wie beim Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz, keine rechtliche Unterscheidung zwischen Menschen mit oder ohne Migrationshintergrund/-erfahrung. Damit ist ein großer Teil der für Migrant:innen relevanten staatlichen Aufgaben und Leistungen bereits abgedeckt, ohne dass dies durch eine spezifische integrationsgesetzliche Regelung oder eine besondere behördliche Zuständigkeit hinterlegt ist oder sein müsste.

Im Zentrum der gesetzlich definierten oder im Zuge der Selbstverwaltung übernommenen Integrationsaktivitäten stehen daher die unmittelbaren Integrationsaufgaben. Ihre konkrete Definition sowie die Verteilung der Zuständigkeiten sind teilweise auf grundgesetzliche Regelungen zurückzuführen, aber teilweise auch historisch gewachsen. Neben der Aufteilung auf föderale Ebenen ist relevant, dass integrationspolitische Aufgaben auch horizontal sowohl ordnungs- wie auch sozialpolitische Ressorts beschäftigen. Daraus ergibt sich ein strukturell angelegtes Spannungsverhältnis zwischen verschiedenen Zielvorstellungen, das nie ganz aufzulösen ist (u. a. Schammann 2015).

Die **Bundesebene** ist vor allem (mit)verantwortlich für die Gesetzgebung in zahlreichen unmittelbar integrationsrelevanten Bereichen. Dies trifft beispielsweise auf das Staatsangehörigkeitsrecht, das Asylrecht (AsylG) und das Aufenthaltsrecht (AufenthG), aber auch auf das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zu. Insbesondere das AufenthG und das AsylbLG sind relevant, da ihre Umsetzungen auf die Länder übertragen und letztlich zu Pflichtaufgaben der Kommunen werden. Dabei zeigt die Forschung, dass sich die betroffenen Gesetze durch ein ungewöhnlich hohes Maß an unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen auszeichnen, die entweder durch landesgesetzliche Präzisierungen oder durch die lokalen Sachbearbeitenden, die „street-level bureaucracy“ (Lipsky 1980), gefüllt werden müssen. Jenseits der Gesetzgebungskompetenz hat der Bund auch operative Aufgaben, am bekanntesten sicherlich die Zuständigkeit für das Asylverfahren (auch wenn dieses sicher nicht zweifelsfrei unter Integration subsummiert werden kann). Auf untergesetzlicher Ebene bewegt sich meist auch der oder die Beauftragte der Bundesregierung, die es seit 1978 gibt. Sie brachten das Thema politisch auf die Agenda (z. B. „Kühn-Memorandum“ 1978) bzw. hielten es dort.

Zum dezidierten Thema der Gesetzgebung wurde Integration erst im Zuwanderungsgesetz von 2005. Es enthält einige Maßnahmen (§§ 43-45 AufenthG), die als Kernaufgaben der Integration benannt und lokal wirksam werden. Bei den ‚Integrationsparagrafen‘ des Aufenthaltsgesetzes handelt sich im Gegensatz zum AufenthG oder dem AsylbLG nicht um eine Aufgabenübertragung an die Länder (und von diesen an die Kommunen), sondern hier wird

der Bund selbst vor Ort tätig beziehungsweise fördert die Arbeit freier Träger.¹ Dies betrifft besonders die Integrationskurse sowie die Migrationsberatung und gemeinwesenorientierte Projekte. Diese Maßnahmen werden zum Teil durch Bundesbehörden vor Ort koordiniert und überprüft, wie im Falle der Integrationskurse. Hier hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge weitreichende Steuerungsansprüche und entsendet sogar Regionalkoordinator:innen für die lokale Netzwerkarbeit.

Interessant für die vorliegende Studie ist, dass der Bund im Zuwanderungsgesetz 2005 offenbar keine Schwierigkeit sah, eine Gesetzgebungskompetenz für (eigene) Integrationsaufgaben abzuleiten. Wie sich dies verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt, wird in der Fachdebatte kaum noch hinterfragt. Einige Jurist:innen verweisen dazu auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG (Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen). Allerdings ergibt sich dabei zumindest ein Spannungsverhältnis zu der faktischen Zielgruppe der Integrationskurse: Gerade zu Beginn richteten sich diese im Zuge der „nachholenden Integration“ oft an Personen, die als Gastarbeiter:innen nach Deutschland gekommen waren und damit streng genommen nicht als Flüchtlinge gelten können. Eine alternative Lesart bietet die Gesetzesbegründung des Zuwanderungsgesetzes, in der die Integrationskurse als „Annexkompetenz“ der Bundeskompetenzen für Einwanderung (Art. 73 Abs. 3 GG) und Aufenthalt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4) interpretiert werden (Deutscher Bundestag, Drucksache 15/538: 65).

Interessant für die Frage der Bundesbeteiligung bei der Harmonisierung kommunaler Praxis ist vor allem § 45 AufenthG, in dem das Integrationsprogramm des Bundes thematisiert wird. Aus diesem sind auch die Austauschforen des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans hervorgegangen. Das „bundesweite Integrationsprogramm“ könnte künftig aber durchaus wieder intensiver mit Leben gefüllt werden (s. u.).

Die **Bundesländer** haben im Integrationsbereich weitreichende Spielräume, die sie sehr unterschiedlich nutzen. Dies geht von der Einschränkung kommunaler Spielräume bei der Implementation weisungsgebundener Aufgaben über Organisationsfragen (z. B. Zentrale Ausländerbehörden) bis hin zu eigenen Landesgesetzen oder Förderprogrammen. Letztere beiden werden im Laufe dieser Studie noch mehrfach eine Rolle spielen, daher sei an dieser Stelle nur darauf hingewiesen, dass die Rolle der Länder in der Debatte um Integrationspolitik wie auch um (Flucht-)Zuwanderung häufig unterschätzt werden. Oft ist die Rede von Bundesgesetzen und kommunalen Anstrengungen: der „Integration vor Ort“. Die Ebene der Länder ist aber mehr

1 | Für Zweifel an dieser weitreichenden Bundeszuständigkeit, verbunden mit der Forderung nach dem Rückführen der Zuständigkeiten des BAMF auf ein „verfassungsrechtlich zulässiges Maß“ vgl. Bogumil et al. 2018: 170.

als bloßer Mittler. Gerade die Gestaltung und Finanzierung von unmittelbaren Integrationsaufgaben jenseits der bundesgesetzlich vorgegebenen ist nicht ohne aktives Zutun der Länder vorstellbar (Gesemann/Roth 2014; Blätte 2017). Kapitel 2.3 bietet einen groben Überblick über existierende Programme der Strukturförderung.

Die **Kommunen** schließlich gelten seit jeher als „Orte der Integration“ und vor allem Großstädte begreifen sich häufig auch als Pioniere, die lang vor Land und Bund mit einer migrationsbedingt diverseren Gesellschaft umzugehen hatten. Dies liegt u. a. darin begründet, dass Kommunen im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG sowie des Subsidiaritätsprinzips die Aufgaben der Daseinsvorsorge für die gesamte Bevölkerung vor Ort übernehmen müssen. Wenn Kommunen daher in aktuellen Debatten Zweifel an der eigenen Verantwortung, beispielsweise bei der Integration Geflüchteter, anmelden, so dürfte dies weniger dem Selbstverständnis kommunaler Zuständigkeit geschuldet, als vielmehr von Ressourcenfragen geprägt sein. Oft wird, wenn von Kommunen die Rede ist, die Vielfalt kommunaler Realität ausgeblendet. Tatsächlich umfassen Kommunen kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Städte und Gemeinden. Die kommunale Landschaft ist daher sehr vielfältig, nicht nur mit Blick auf ihre Strukturbedingungen – wie Bevölkerung, Ländlichkeit oder Finanzkraft. Wichtig ist auch, dass die integrationspolitischen Maßnahmen übergeordneter Ebenen meist die kreisfreien Städte und Kreise adressieren. Gerade letztere sind aber teilweise so groß und versammeln derart viele kreisangehörige Kommunen in sich, dass sich faktisch eine weitere administrative Ebene aufspannt, die es zu berücksichtigen gilt.

Die oben skizzierten unmittelbaren Integrationsaufgaben der Kommunen lassen sich neben der Zuordnung zu Teilhabe oder Zusammenhalt grob in pflichtige und freiwillige Aufgaben unterscheiden (zur Ausdifferenzierung pflichtiger Aufgaben vgl. Kapitel 3.1). Zudem lässt sich bei den freiwilligen Aufgaben zumindest idealtypisch zwischen operativen und strategischen Aufgaben unterscheiden (Bogumil et al. 2023: 37), auch wenn die Übergänge zwischen einigen realen Aufgaben, wie im Fall von Interkultureller Öffnung, fließend sind. Da im Bereich der freiwilligen Aufgaben der kommunalen Phantasie nur selbst auferlegte oder finanzielle Grenzen gesetzt sind, kann eine Tabelle wie die untenstehende nie abschließend sein. Wichtig ist auch: Selbst innerhalb von Pflichtaufgaben sind jeweils freiwillige Aufgaben denkbar. Dies betrifft beispielsweise die Initiierung und Umsetzung einer Einbürgerungskampagne oder eines Projektes zur Gewährung eines Chancenaufenthaltsrechts. Tabelle 1 systematisiert unmittelbare Integrationsaufgaben und illustriert sie mit Beispielen.

2.3 Länderprogramme für nachhaltige Integrationsstrukturen in Kommunen

Integrationsarbeit im Sinne unmittelbarer Integrationsaufgaben – also Strukturen und Maßnahmen, die direkt die Integration zugewanderter Menschen oder das Zusammenleben in der Migrationsgesellschaft adressieren – ist als freiwillige Aufgabe der Kommunen nicht flächendeckend bundesweit verbreitet. Der Grad ihrer Verbreitung, ein Überblick über geförderte und kommunal finanzierte

Tabelle 1: Beispiele für unmittelbare Integrationsaufgaben der Kommunen

Aufgabentyp	Pflichtige Aufgaben	Freiwillige Aufgaben	
		operativ	strategisch
IntegrationsEbene			
Individuelle Teilhabe	<ul style="list-style-type: none"> - Aufenthalt - Staatsangehörigkeit - AsylbLG - Unbegleitete Minderjährige 	<ul style="list-style-type: none"> - Deutschkurse, ergänzend zu Integrationskursen - Migrationsberatung, ergänzend zu MBE/JMD - Psychosoziale Versorgung - Arbeitsmarktprojekte - Beratung von Unternehmen - Schulungsangebote für Verwaltung - Mobilitätsprojekte - Sprachmittlung - Antirassismuserbeit - Koordination Ehrenamt 	<ul style="list-style-type: none"> - Koordination und Netzwerkarbeit - Integrationsplanung und -monitoring - Organisationsentwicklung - Gewaltschutzkonzepte - Wohnraumkonzepte - Integrationskonzept
Gesellschaftlicher Zusammenhalt	<ul style="list-style-type: none"> - Integrationsbeiräte (sofern pflichtig) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeinwesenorientierte Projekte - Kulturelle Veranstaltungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Integrationsleitbild - Integrationsbeiräte (sofern freiwillig)

Integrationsarbeit wäre eine wichtige Folie, vor der auch die Frage der potenziellen Wirkung und Reichweite einer neuen Pflichtaufgabe besser bewertet werden könnte. Nicht zuletzt ließen sich die zusätzlichen bundesweiten Gesamtkosten besser schätzen, wenn klar wäre, was von dem, das ggf. pflichtig werden sollte, bereits existiert und in welchem Umfang. Genau dieser **fehlende Gesamtüberblick** ist jedoch ein Desiderat, das immer wieder – auch in unseren Interviews und vor allem aus der Bundesperspektive – bemängelt wird. Auch der Bundesrechnungshof (2022) kritisierte in jüngster Zeit mehrfach, dass ein Überblick über die Integrationsmaßnahmen, auch auf kommunaler Ebene, fehle.

Einen solchen Überblick über alle Maßnahmen werden auch wir an dieser Stelle schlicht nicht leisten: Denn Bund, Länder, Kommunen, Stiftungen, Kirchen und Verbände finanzieren ein in der Summe unüberschaubares Maß an kleineren und größeren Projekten und Programmen zur Ehrenamtsbegleitung, zur Förderung von Deutschkenntnissen (für spezifische Bedürfnisse), Mehrsprachigkeit, Sprachmittlung, Elternbildung, Begegnung, zum interkulturellen Austausch, zu Wohnungssuche und vielem mehr. Fraglich ist auch, ob ein solcher Überblick bundesseitig überhaupt von Bedeutung ist oder ob es nicht umgekehrt genügt, wenn auf lokaler Ebene ein Überblick über die Rahmenbedingungen und Finanzierungsmöglichkeiten durch höhere Ebenen besteht und innerhalb dieses Rahmens ggf. entsprechend lokaler Bedarfe und Schwerpunkte nachgesteuert wird.²

Wir konzentrieren uns an dieser Stelle daher auf die **Strukturen kommunaler Integrationsarbeit**. Dabei geht es um mehr oder minder dauerhaft bestehende Stellen, die sich mit denjenigen Kernaufgaben (d. h. unmittelbaren, aber bislang freiwilligen Integrationsaufgaben) befassen, die in Kapitel 4 mit Blick auf eine mögliche Pflichtigkeit identifiziert werden. Wir legen den Fokus insbesondere auf die Stellen mit koordinierender Funktion.³

Wir nähern uns über die Ebene der Länder: Integrationsarbeit auf kommunaler Ebene ist, da sie ja eben keine Pflichtaufgabe ist, landesseitig weder gesetzlich vorgeschrieben noch näher geregelt. Die allermeisten Landesintegra-

tionsgesetze spielen für die Verankerung kommunaler Integrationsarbeit keine erkennbare Rolle. Zwar können sie „symbolisch-kommunikativ wie materiell wertvolle Impulse für Integrationspolitik geben“ (Schupp/Wohlfarth 2022: 48) und sie betonen allesamt die wichtige Rolle der Kommunen. Sie treffen jedoch keine Vorgaben für die kommunale Ebene und unterfüttern dieses Bekenntnis auch nicht mit verbindlichen finanziellen Zusagen für kommunale Integrationsarbeit. Eine Ausnahme bildet das Land Nordrhein-Westfalen, das nicht nur seine (Struktur-)Förderprogramme im Gesetz benennt, sondern dort auch ein konkretes Finanzierungsvolumen für diese zusichert. Dies wird in Kapitel 6 als eine der Pflichtigkeit recht nahekommende Alternative noch genauer betrachtet werden.

Entscheidend für die Verbreitung kommunaler Integrationsstrukturen (Beauftragte, Zentren, Fallmanagement) sind **Existenz und Ausgestaltung entsprechender Förderprogramme**: Derzeit gibt es in acht von 13 Flächenländern geförderte Stellen, die im weitesten Sinne mit koordinierenden und strategischen Aufgaben in der kommunalen Integrationsarbeit betraut sind.⁴ Diese Stellen haben je nach Bundesland unterschiedliche Bezeichnungen und je spezifische Schwerpunkte. Insgesamt ähnelt sich das Aufgabenprofil dieser Stellen jedoch stark. Grob umrissen sollen sie die Vernetzung der für kommunale Integrationsarbeit relevanten Akteure inner- und außerhalb der Verwaltung vorantreiben, die kommunale Integrationsarbeit koordinieren sowie die Interkulturelle Öffnung der Kommunen fördern. Mit Ausnahme der schleswig-holsteinischen Koordinierungsstellen sind sie außerdem zur Erstellung bzw. Fortschreibung eines Integrationskonzeptes verpflichtet, wobei auch hier die genaue Begrifflichkeit differiert („Integrationsplan“, „Handlungskonzept“, „Vielfalts- und Teilhabekonzept“ usw.).

Zuwendungsempfänger der Förderungen sind in der Regel (nur) die Landkreise und kreisfreien Städte des betreffenden Bundeslandes. Lediglich Baden-Württemberg fördert in großer Zahl auch Integrationsbeauftragte auf Ebene der kreisangehörigen Kommunen. Dort fällt im Gegenzug die Förderhöhe mit maximal 20.000 Euro als Festbetragszuschuss pro Stelle relativ gering aus. Die Programme der anderen Bundesländer decken hingegen 80-100% der Personalkosten der geförderten Stellen. Entsprechend werden die Förderungen auf Kreisebene nahezu flächendeckend in Anspruch genommen. Einen Sonderfall bildet nur Thürin-

2 | Der Bedarf an einer besseren Koordination besteht dennoch, er bezieht sich jedoch auf die Abstimmung zwischen unterschiedlichen Bundesministerien, Ländern (sowie unter den Ministerien auf dieser Ebene) und mit Akteuren wie der Bundesagentur für Arbeit.

3 | Eine Reihe von Bundesländern fördert zudem – wenn auch in sehr unterschiedlichem Umfang – Beratungsangebote für zugewanderte Menschen in kommunaler Verantwortung. Das quantitativ größte Programm ist das 2017 eingeführte und mehrfach für jeweils zwei Jahre verlängerte «Integrationsmanagement» in Baden-Württemberg, über das rund 1000 Stellen landesweit finanziert werden.

4 | Siehe Tabelle 2. Die Inanspruchnahme der Förderung (rechte Spalte) verweist auf zum Stand der Recherche (Dezember 2023) geförderte Kommunen bzw. besetzte Stellen im Verhältnis zu den landesweit insgesamt antragsberechtigten Kommunen bzw. zur Verfügung stehenden Stellenanteilen. Des Weiteren können Landkreise in NRW im Rahmen des KIM je eine weitere Stelle für größere kreisangehörige Städte mit bestimmten Strukturvoraussetzungen beantragen.

Tabelle 2: Förderung kommunaler Integrationsstrukturen durch die Bundesländer (Koordination)

Bundesland	Förderprogramm	Förderumfang	Antragsberechtigte Kommunen	Inanspruchnahme der Förderung
Baden-Württemberg	Integrationsbeauftragte	Zuschuss als Festbetragsfinanzierung abhängig von Kommengröße und Stellenumfang, max. 20.000 €	Landkreise, Städte, Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften	34 von 35 Landkreise Ca. 145 IntB-Stellen in Städten und Gemeinden
Hessen	WIR-Koordinator:innen	2 Stellen mit je bis zu 60.000 € p. a.	Landkreise, kreisfreie Städte und Sonderstatusstädte	33 von 33 Kommunen
Niedersachsen	Koordinierungsstelle für Migration und Teilhabe	Anteilsfinanzierung bis zu 70.000 € und bis zu 50% der zuzwendungsfähigen Personalausgaben	Landkreise, die kreisfreien Städte, die Region Hannover, die Landeshauptstadt Hannover sowie die Stadt Göttingen	45 von 47 Kommunen
Nordrhein-Westfalen	Kommunale Integrationszentren (KI) Kommunales Integrationsmanagement (KIM)	5 bis 6 Stellen je KI bis zu 55.000 Euro p. a. pro Koordinator:innenstelle 3-3,5 Stellen für Steuerung/Koordination im Rahmen des KIM	KI: Kreise und kreisfreie Städte KIM: Kommunen mit KI	54 von 54 Kommunen Insgesamt ca. 500 Personalstellen zur Koordination
Sachsen	Koordinierungskraft Integration/kommunale Integrationskoordinator:innen (KIK)	Eine Vollzeitstelle pro Antragssteller	Landkreise und kreisfreie Städte	13 von 14 Kommunen
Sachsen-Anhalt	Koordinierungsstellen Migration	Anteilsfinanzierung, bis zu 90% der zuzwendungsfähigen Ausgaben, maximal 84.280 EUR jährlich	Landkreise und kreisfreie Städte	14 von 14 Kommunen
Schleswig-Holstein	Koordinierungsstellen für Integration und Teilhabe (KIT)	2 Vollzeitstellen pro Kreis/kreisfreier Stadt, max. 71.700€ pro Stelle	Kreise und kreisfreie Städte	28,52 von 30 Vollzeitstellen
Thüringen	Integrationsmanager	Anteilsfinanzierung, max. 60% durch ESF Plus und max. 40% durch Landesmittel	Landkreise und kreisfreie Städte	10 von 22 Kommunen

gen, wo sich weniger als die Hälfte der Landkreise Integrationsmanager:innen fördern lassen: Diese werden anteilig auch über europäische Fördermittel finanziert („ESF Plus“ im Rahmen der Sozialstrategie richtlinie). Der Fokus des Programms ist hier breiter angelegt: Es obliegt den Kommunen, ob sie die bis zu vier Stellen zur Einstellung von Integrationsmanager:innen beantragen oder für Projekte, deren Zielgruppe eine andere „besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppe“ ist. Im Unterschied zu den anderen

Landesförderprogrammen besteht also in Thüringen die Notwendigkeit zwischen verschiedenen Schwerpunkten abzuwägen.

Formal handelt es sich bei den Landesprogrammen um **Projektförderungen**, so dass jährlich oder im Zweijahresrhythmus neue Anträge zu stellen sind. Das gilt selbst dann, wenn politisch teilweise eine dauerhafte Förderung zugesichert ist, die prinzipielle Förderung (außer in NRW jedoch nicht deren Höhe) teilweise in Gesetzen verankert ist und

die Programme meist Teil der mehrjährigen Haushaltsplanung sind.

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung steht es selbstverständlich allen Kommunen frei, auch ohne Förderung Integrationsarbeit zu unterstützen, zu koordinieren und entsprechende Stellen einzurichten. Und viele tun dies auch.⁵ Aber wie viele? Dieser Gesamtüberblick ist selbst nach umfangreichen Recherchen unmöglich. Als ein Beispiel sei die Antwort eines in der Vernetzung kommunaler Integrationsarbeit aktiven Akteurs aus Bayern genannt, als wir nach Koordinierungsstellen bzw. Integrationsbeauftragten fragten:

*„Leider können wir das genau nicht sagen ... und es ist auch nicht immer exakt, manchmal haben landesgeförderte Lots*innen noch ein paar Stunden intern für die Beauftragtenrolle. Und was gilt als IntB? Stabsstelle Familie und Integration? Koordination für Bildung und Integration? Leitung der Ausländerbehörde, die „den Hut fürs Thema“ aufhat? Darf es gemischt sein? Reine Integrationsbeauftragte?“*

5 | Vor allem viele Großstädte haben Strukturen geschaffen, die lange vor entsprechende Förderprogramme zurückreichen, siehe: Gesemann/Roth/Aumüller 2012.

Im genannten Fall ging es nur um die Kreisebene. Während sich die dortigen Strukturen zumindest in einigen Bundesländern – mit nur wenigen Kreisen oder mit umfassend genutztem Förderprogramm – noch rekonstruieren lassen, wäre eine Bestandsaufnahme für die Ebene der Städte und Gemeinden noch ungleich herausfordernder: Es gibt deutschlandweit knapp 11.000 Kommunen. Auch wenn vereinzelt auch sehr kleine Gemeinden eine fachliche Koordination für das Thema Integration geschaffen haben, wäre es plausibel, sich bei einer Rekonstruktion der kommunalen Integrationsarbeit auf Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohner:innen zu konzentrieren. Dies wären jedoch weiterhin fast 2.000 Einzelfälle, für die – wie oben bei den Landkreisen gesehen – eine Schlagwortsuche nicht ausreicht. Für eine solide Bestandsaufnahme müsste für jede Kommune geklärt werden, inwiefern eine ggf. bestehende Stelle eher übergeordnete, koordinierende Aufgaben wahrnimmt, den Fokus (nur) auf die Begleitung Ehrenamtlicher hat, auf bestimmte Projekte der Begegnung oder der Sprachförderung, auf Einzelfallberatung Geflüchteter – oder nichts von alledem. Ein solche Erörterung von Zuständigkeiten im Einzelfall konnte im Rahmen dieser Studie zu möglichen neuen Pflichtaufgaben nicht geleistet werden. Ob dies in anderem Rahmen mit vertretbarem Aufwand gelingt, darf zumindest bezweifelt werden.

Exkurs: Integrationsbeiräte als Teil nachhaltiger Integrationsstrukturen

Einige Bundesländer verpflichten und/oder fördern Kommunen ab einer bestimmten Größe auch bezüglich der Einrichtung von **Integrationsbeiräten** (oder vergleichbaren Gremien). Dies lässt sich als unmittelbare Integrationsaufgabe zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts einordnen und kann als Versuch interpretiert werden, die repräsentative Demokratie für eine Gesellschaft anzupassen, die durch Migration geprägt ist. Gerade für Ausländer:innen, die noch nicht das (kommunale) Wahlrecht haben, soll so eine Möglichkeit der im Ansatz formellen Partizipation geschaffen werden. Entsprechend wurde in der Vergangenheit die Besetzung des Integrationsbeirats meist über eine Wahl durch vor Ort lebende Ausländer:innen legitimiert. In der Praxis ist allerdings festzustellen, dass die Integrationsbeiräte zunehmend in einem Bewerbungsverfahren mit sachkundigen Bürger:innen mit (und manchmal auch ohne) Migrationsgeschichte besetzt werden. Dies trägt erstens der Tatsache Rechnung, dass die Wahlbeteiligung sehr gering war und die faktische Mitbestimmung der Gremien innerhalb der Kommunalpolitik gering ist. Zweitens soll die Neuausrichtung die Qualität der Beratungen steigern. Dies hat zur Folge, dass „sich die Gremien von Beteiligungsformen zur Abmilderung des Demokratiedefizits zu Expert:innengremien zur Politikberatung wandeln“ (Schammann/Gluns 2021: 240).

Inwiefern sich der Wandel der Integrationsbeiräte auf die Rolle dieser Gremien für Integrationsprozesse auswirkt, müsste an anderer Stelle intensiver erörtert werden. Der Wille jedoch, migrantische Stimmen in die Ausgestaltung lokaler Integrationsarbeit einzubringen, ist vielerorts vorhanden. Die überwiegende Mehrheit der deutschen Bundesländer regelt den Einsatz von Integrationsbeiräten allerdings mit einer „Kann-Vorschrift“. Nur in drei Ländern sind Kommunen ab 1.000 (Hessen, Rheinland-Pfalz) bzw. 5.000 (Nordrhein-Westfalen) nicht-deutschen Einwohner:innen durch ihre Gemeinde- bzw. Landkreissatzung dazu verpflichtet, einen Integrationsbeirat einzusetzen. Einzig im Saarland werden Kommunen mit einem Ausländeranteil von mehr als zehn Prozent mit einer „Soll-Vorschrift“ dazu angehalten, einen entsprechenden Beirat oder Ausschuss einzurichten.

In den Bundesländern, die den Einsatz von Integrationsbeiräten über eine „Kann-Vorschrift“ regeln, sind diese auf Kreisebene nur sehr wenig oder gar nicht vorhanden. In vielen dieser Bundesländer sind die vorhandenen Migrations-

beiräte eher in kreisfreien Städten angesiedelt. Die Ausnahmen bilden hier Bayern und Baden-Württemberg, wo Integrationsbeiräte zwar nicht auf Kreis, aber durchaus auf Gemeindeebene vorhanden sind. Im Saarland, wo Kommunen zwar zur Wahl eines Integrationsbeirats angehalten, aber nicht verpflichtet werden, gibt es auf Kreisebene keine Beiräte, aber sechs städtische.⁶

Anders verhält es sich in Ländern, in denen Integrationsbeiräte ab einer bestimmten Einwohnerzahl verpflichtend einzurichten sind. Die gesetzliche Verpflichtung schlägt sich in diesen Bundesländern deutlich in der Zahl der Integrationsbeiräte nieder. So sind Hessen und Nordrhein-Westfalen deutschlandweit Spitzenreiter bei Integrationsbeiräten auf Gemeindeebene. Auch auf Landkreisebene sind Integrationsbeiräte in zwei der drei Länder stärker vertreten als im restlichen Land: In Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen besitzen mehr als die Hälfte der Landkreise eigene Integrationsbeiräte; in Hessen immerhin ein Drittel.

⁶ | Seit Ende 2023 schreibt das Kommunalselfverwaltungsgesetz des Saarlandes vor, dass bei nicht zustande gekommener Wahl eines Integrationsbeirats stattdessen eine Integrationsbeauftragte oder ein Integrationsbeauftragter benannt werden soll.

3. Was soll und kann eine Pflichtaufgabe Integration leisten – und was nicht?

3.1 Pflichtige Aufgabentypen und Grade der Verbindlichkeit

Das Grundgesetz garantiert den Kommunen in Art. 28 das Recht auf Selbstverwaltung. Aus diesem leiten sich verschiedene konkretere Rechte ab, wie die Finanz-, die Personal-, die Organisations- und die Planungshoheit (Bogumil/Holtkamp 2023: 25). Andererseits sind Kreise und Gemeinden zur Erfüllung bestimmter Aufgaben im Auftrag der Länder und (mittelbar) auch des Bundes verpflichtet. Zusammengefasst lassen sich drei Typen kommunaler Aufgaben unterscheiden, wobei sich die exakten Bezeichnungen und der Katalog der einem Typ zugeordneten Aufgaben je nach Bundesland im Detail unterscheiden können.⁷

Bei **weisungsgebundenen Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten**⁸ sind Aufgabeninhalt und Aufgabendurchführung durch das Land vorgegeben. Ein Ermessensspielraum ist eigentlich nicht vorgesehen, da die Ministerien des Landes das Ob und Wie der Aufgabenerfüllung grundsätzlich im Detail steuern können. Dass Spielräume dennoch existieren und diese gerade auch im Feld der Integration erhebliche Auswirkungen haben können, wurde vielfach herausgearbeitet. Zu diesen Pflichtaufgaben gehören u. a. das Meldewesen und der Vollzug des Ausländerrechts, die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) oder die Bauaufsicht.

Mehr Freiheit in der Umsetzung haben Kommunen im

Rahmen der „**pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben**“. Hier ist das Ob vorgegeben: Es besteht eine Verpflichtung zum kommunalen Handeln. Zusätzlich sind Ziele und in Teilen auch die Umsetzung der Maßnahmen durch Landesgesetze oder Verordnungen geregelt. Allerdings sind Eingriffe in die Umsetzung per Weisung ausgeschlossen. Im Rahmen der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sind Kommunen u. a. Träger von Grund-, Haupt-, Berufs- und Volkshochschulen oder übernehmen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe, in deren Rahmen sie ausreichend Kita-Plätze zur Verfügung stellen müssen.

Für beide Arten von Pflichtaufgaben gilt: Die Länder können die Kommunen zur Erledigung bestimmter Aufgaben verpflichten, die Personal- und Organisationshoheit der Kommunen bleibt davon in der Regel unberührt. Über den Zuschnitt von Ämtern, die internen Hierarchien oder die Besetzung von Stellen entscheiden Kommunen eigenverantwortlich (Büchner 2020: 28-29).

Bei den „**freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben**“ gibt es keine gesetzliche Pflicht der Gemeinde, tätig zu werden. Die lokale Politik entscheidet, ob sie überhaupt aktiv wird und wie sie dabei vorgeht. Die Landesministerien wachen lediglich über die Einhaltung bestehender Gesetze. Zu den typischen freiwilligen Aufgaben gehören z. B. die Wirtschaftsförderung, touristische und kulturelle Einrichtungen oder eine Koordination bzw. die Pflege von Netzwerken der Seniorenarbeit oder eben eine steuernde Aktivität im Bereich Integration. Oft ergänzen und erweitern Kommunen pflichtige Aufgaben auch um freiwillige Anteile, z. B. um besondere Fördermaßnahmen in Kitas oder eine Auszugsunterstützung für untergebrachte, wohnungslose Menschen. Will der Gesetzgeber eine (bisher freiwillige) Aufgabe zur Pflicht machen, so hat er zu berücksichtigen, dass dies

„eine Beschränkung des in Art. 28 Abs. 2 GG garantierten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden darstellt, [daher] setzt die Übertragung inhaltlich voraus, dass die Übertragung aufrechtfertigenden Gründen des

7 | Die folgende Darstellung basiert auf: Schammann/Kühn (2016: 7-8), Bogumil/Holtkamp (2023: 24-28) und Kommunalpolitisches Forum Sachsen (2018).

8 | Hierbei handelt es sich eigentlich um zwei unterschiedliche Kategorien: Die Auftragsangelegenheiten erledigt die Kommune als unterste Ebene der Landesverwaltung, man spricht vom „übertragenen Wirkungskreis“. Die Pflichtaufgaben nach Weisung gelten als Teil des „eigenen Wirkungskreises“. Da es für die Handlungsspielräume und die Finanzierung kaum einen Unterschied macht, werden die beiden Kategorien hier zusammengefasst.

Gemeinwohls beruhen muss und diese Gründe von höherem Gewicht sind als die Gründe, die gegen die Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts sprechen“ (WD 2010, 221/10 bezugnehmend auf das BVerfG).

Die Formulierung ist wenig bestimmt und macht deutlich, dass es sich letztlich um politische Prioritätensetzungen handelt. Eine Abwägung und eine Begründung, wieso vom Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung abgewichen wird, hat durch den Gesetzgeber jedoch zu erfolgen.

Die Länder müssen den Kommunen die Kosten der neuen Aufgabe – oder der wesentlichen Erweiterung einer bestehenden Aufgabe – ausgleichen. Dieses **Konnexitätsprinzip** ist seit den 2000er Jahren in allen Landesverfassungen verankert. Die jeweiligen Regelungen unterscheiden sich jedoch im Wortlaut und im Grad ihrer Präzisierung und fallen daher unterschiedlich strikt aus. Teils ergibt sich recht deutlich der Anspruch auf eine Vollkostendeckung, teils ist nur von einem „angemessenen Ausgleich“ die Rede. Umstritten ist u. a. auch, wo die Grenze einer Mehrbelastung für die Kommunen verläuft bzw. wann es sich nur um unwesentliche Verschiebungen handelt (siehe dazu ausführlicher und mit Beispielen zur Rechtsprechung: Kluth 2009).

Gewinnen Politikfelder an Bedeutung oder verändern sich die Rahmenbedingungen, kann sich die Frage nach einer Pflichtigkeit stellen. So wird aktuell auch die Forderung nach einer neuen kommunalen Pflichtaufgabe Klimaschutz erhoben.⁹ Bei solchen neuen oder erweiterten Pflichtaufgaben kann es zu Streitigkeiten zwischen Land und Kommunen kommen. Zumindest aber sind komplexe Aushandlungsprozesse um Finanzierungsfragen zu erwarten, wie auch einige der von uns interviewten Expert:innen prognostizieren. Bekannt ist ebenfalls, dass von kommunaler Seite die Finanzierung bestehender Pflichtaufgaben teilweise als nicht auskömmlich angesehen wird. Dies gilt beispielsweise im Bereich der Ausländerbehörden, in denen nicht nur viele Planstellen unbesetzt sind, sondern auch die Berechnung der Planstellen zur Erfüllung der immer komplexer werdenden Aufgaben als unzureichend kritisiert wird (Schlee/Schammann/Münch 2023: 29-32). Auch im Bereich der schulischen Inklusion ist die Finanzierung seit Jahren ein Streitpunkt.¹⁰

Durch Pflichtaufgaben können sich Standards und Strukturen angleichen, sie können dafür sorgen, dass ein Thema flächendeckend bearbeitet wird. Gleichzeitig greifen sie in die kommunale Gestaltungsfreiheit ein. Zudem redu-

ziert jede weitere Pflichtaufgabe die Möglichkeiten demokratisch gewählter kommunaler Entscheidungsträger:innen, Schwerpunkte zu setzen – oder auch bewusst nicht zu setzen. Dieses Spannungsverhältnis führen Verheyen und Hölzen in ihrem Rechtsgutachten zu Kommunalem Klimaschutzmanagement aus:

„Auch das Problem, dass Kommunen einerseits größtmögliche Unabhängigkeit bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben behalten wollen, und sich gegen die Übertragung immer weiterer Aufgaben wehren, gleichzeitig aber nur bei klaren Übertragungen von Aufgaben durch die Länder auch auf die Finanzierung durch die Länder pochen können (Konnexitätsprinzip) ist so alt wie das Grundgesetz selbst.“ (Verheyen/Hölzen 2022: 7)

Empirisch betrachtet ist der Anteil freiwilliger Selbstverwaltung in den letzten Jahrzehnten tendenziell zurückgegangen: durch neue Verpflichtungen, durch Vorgaben von Ländern, Bund oder EU und durch einen (wenn auch nicht überall) enger werdenden Finanzrahmen der Kommunen (Bogumil/Holtkamp 2023: 27, genauer zu den Ursachen: 208-216).

Zu beachten ist zudem noch eine gewisse **Abstufung der Verbindlichkeit auch innerhalb der Pflichtaufgaben**, wie auch einige Verwaltungsexpert:innen in unseren Interviews hervorhoben. Es gibt schärfere und weniger scharfe Leistungsverpflichtungen: Am unmittelbarsten ist der Handlungsdruck dann, wenn eine kommunale Aufgabe an **individuelle Rechtsansprüche** geknüpft ist, also dann, wenn eine bestimmte Leistung auch einklagbar wäre. Ein prominentes Beispiel hierfür ist der Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz, der in § 24 SGB VII geregelt ist. Demgegenüber wäre die ebenfalls pflichtige Aufgabe der offenen Jugendarbeit, die jedoch nicht mit einem individuellen Rechtsanspruch verknüpft ist, kaum einklagbar. Der Umfang, in dem eine Verwaltung Jugendtreffs und Ähnliches betreibt oder finanziert, ist viel stärker eine Frage politischer Prioritäten und der Kassenlage.

3.2 Erwartungen und Wünsche aus der Praxis

Integration mag eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sein, ein Querschnittsthema, ein politisch umkämpfter Begriff, oder auch ein Paradigma – eine Aufgabe im kommunalrechtlichen Sinne ist sie bislang nicht. Auch wenn sie sich über die Notwendigkeit einer Pflichtaufgabe Integration nicht einig sind, teilen Fachleute aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in Bund, Ländern und Kommunen daher die Einschätzung, dass Integration in vielen Kommunalverwaltungen nur unzureichend strukturell verankert und zu häufig an Projektfinanzierung gekoppelt sei.

9 | Siehe vor allem das Positionspapier des Klima-Bündnis für die deutsche Bundes- und Landespolitik (2022): <https://www.germanwatch.org/de/87409>.

10 | Siehe für NRW: <https://www.kommunen.nrw/presse/pressemitteilungen/detail/dokument/land-muss-bei-inklusion-konnexitat-ererkennen.html>.

Auch die Gesprächspartner:innen in den Interviews zu dieser Studie verweisen auf die erschwerte **Kontinuität und Planbarkeit** der lokalen Integrationsarbeit. Sie vermissen in erster Linie eine Entfristung des zuständigen Personals und eine dauerhafte Finanzierung kommunaler Integrationsmaßnahmen, z. B. im Rahmen fester Budgets. Beides würde durch knappe kommunale Kassen unwahrscheinlicher. Hinzu kommt die Sorge um ein weiteres Erstarken rechtspopulistischer Parteien, unter deren politischem Einfluss Integrationsarbeit vor Ort unter Druck geriete.

Vor diesem Hintergrund sind Forderungen an eine übergreifende Pflichtaufgabe im Integrationsbereich auch mit der Hoffnung verbunden, **Strukturen zu sichern** „unabhängig davon, wie die politischen Kräfte vor Ort Integration und Notwendigkeiten interpretieren“ (kommunaler Integrationsbeauftragter). Als freiwillige Aufgabe liefe Integrationsarbeit Gefahr, zurückgefahren oder gar komplett „eingestampft“ zu werden. Zumindest aber müssten Kommunalvertretungen abwägen zwischen Integrationsarbeit und anderen freiwilligen Aufgaben wie dem Betrieb von Schwimmbädern – mit unklarem Ausgang. Bei einer Verpflichtung zu bestimmten Leistungen „wären diese keine Verschiebemasse mehr, sondern müssen erfüllt werden“ (kommunale Integrationsbeauftragte). Eine Pflichtaufgabe garantiere, dass sich Kommunen auf jeden Fall mit dem Thema befassen: „Es müssen dann alle machen.“ (Referatsleiterin, Landesministerium).

Die teils aufwändige Akquise von Projektmitteln und das jährliche „Bitten und Betteln“ (kommunale Integrationsbeauftragte) um Mittel aus dem kommunalen Haushalt wird vor allem von der Fachebene beklagt. Mit einer Pflichtaufgabe Integration wird dort oft **eine Aufwertung des Themas** verbunden. Dabei geht es einerseits um das Bekenntnis, dass Einwanderung Realität und Integration eine wichtige gesellschaftliche Daueraufgabe ist. Mindestens ebenso wichtig aber ist vielen der Wunsch nach einer gleichberechtigten **Anerkennung von Integrationsarbeit im Gefüge kommunaler Aufgaben**: Mit Blick auf die Verwaltungshierarchie erhoffen sich Integrationsverantwortliche von einer Pflichtaufgabe häufig auch eine stärkere Stellung gegenüber anderen Verwaltungsabteilungen. Sie wünschen sich beispielsweise eine Ansiedlung bei der Hausspitze oder einen Steuerungsanspruch bzw. ein „Durchgriffsrecht“ gegenüber anderen Bereichen, deren Handeln für gelingende Integration von Bedeutung ist (Jugendhilfe, Flüchtlingsunterbringung etc.).

Jenseits dieser organisationalen Aspekte wird mit der Pflichtaufgabe vor allem die **Abkehr von Einzelmaßnahmen mit Projektcharakter** („Projektitis“) zugunsten einer strategischen Planung und eines verbindlichen Monitorings von Integration verbunden. Einige Gesprächspartner:innen gingen noch weiter und forderten eine stärkere inhaltliche Kohärenz innerhalb der Kommunen, aber auch eine **stärkere Harmonisierung kommunaler Praxis**: Ziele

von Integration und das Handwerkszeug, diese umzusetzen, sollten verbindlich vorgegeben werden.

Ein damit verbundener Argumentationsstrang nimmt eine übergeordnete Sicht bzw. die Perspektive zugewanderter Menschen ein: Es dürfe nicht vom Zufall abhängen, auf welche kommunale Integrationslandschaft Einwander:innen treffen, da davon auch weitere Teilhabeprozesse abhängen. Einheitliche Strukturen bundes- oder zumindest landesweit wirkten in Richtung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch für Zugewanderte.

„Es muss Strukturen geben, die nachhaltig sind, die fest sind, deren Finanzierung gesichert ist - auch wenn eine Kommune arm ist.“ (Vertreterin Dachverband Migrantenvertretungen)

Gesprächspartner:innen auf Bundesebene wünschen sich einheitlichere Strukturen auch mit dem Ziel, die bisher unübersichtliche **Integrationsförderung** und Integrationsarbeit von Ländern und Kommunen **übersichtlich und transparent** zu machen. Eine verpflichtende kommunale Zuständigkeit würde zudem Ansprechpersonen definieren, an die sich übergeordnete Stellen (Land, Bund, kommunale Spitzenverbände) wenden können.

So groß mancherorts die Hoffnungen und Erwartungen an eine Pflichtaufgabe Integration sind, so vage blieb selbst bei manchen Befürworter:innen die Vorstellung, welche konkreten Aufgaben darunter fallen müssten. Die Fragen lauten also genauer: Welche hinreichend klar abgrenzbaren Aufgaben im Kontext Integration lassen sich definieren? Und was davon ist von so großem übergeordnetem Wert, dass es flächendeckend zur Pflicht werden sollte? Nicht wenige Gesprächspartner:innen entwickelten erst im Laufe des Gesprächs ein Verständnis für die Logik und Funktionsweise kommunaler Pflichtaufgaben. Die Aufzählung in Tabelle 3 gibt die im Laufe der Interviews genannten Vorschläge und Forderungen zunächst ohne eine weitere Einordnung oder Bewertung wieder. Die Reihenfolge folgt der Häufigkeit der Nennungen.¹¹

Der Detailgrad, in dem mögliche Aufgaben beschrieben wurden, variiert stark. Teils wurden sehr konkrete Aufgaben beschrieben, teils eher Schlagwörter und Programmsätze genannt, deren Übersetzbarkeit in eine Pflichtaufgabe – oder überhaupt in eine kommunale Aufgabe – unklar blieb.

Wenig überraschend gab es seitens der kommunalen Integrationsfachleute die Tendenz, (ausschließlich) in Richtung einer Stärkung des eigenen Themenfelds und Ausweitung des (pflichtigen) Aufgabenfeldes zu argumentieren.

11 | Zu beachten ist wiederum, dass es sich bei der Mehrzahl der Befragten um kommunale Fachstellen (Integrationsbeauftragte und ähnliche Positionen) handelte, seltener um die kommunale Führungsebene, die kommunalen Spitzenverbände sowie um Vertreter:innen aus Ministerien und von Migrantenorganisationen.

Tabelle 3: Aus den Interviews: Was sollte Pflichtaufgabe werden?

Aus den Interviews: Was sollte Pflichtaufgabe werden?	
Koordinierende Stellen	mit jeweils leicht abweichenden Schwerpunktsetzungen auf Vernetzung, Bündelung oder auch Steuerung; teilweise verbunden mit der Forderung nach einem eigenen festen Budget
Interkulturelle Öffnung	bzw. die Wahrnehmung und Verankerung von Integration als Querschnittsthema
Verpflichtende Schulungen des Verwaltungspersonals	mit unterschiedlichem Fokus: Interkulturelle Kompetenz, Diversität, Anti-Bias-Training, Anti-Rassismus
Partizipation	zumeist verstanden als verpflichtende Verankerung von Beiräten
Beratungsangebot/ Sozialarbeit	in kommunaler Hand. Teils eher als Verweisberatung oder Welcome-Center gedacht, teils als engmaschiges Fallmanagement
Integrationsplan/-konzept und Monitoring	z. T. verknüpft mit der Bedingung einer partizipativen Erarbeitung sowie einer Datenerhebung zu Planungszwecken; z. T. Betonung von Mitwirkungspflichten der Gesamtverwaltung bei Umsetzung
Organisat. Zusammenlegung	One-Stop-Shops, Ämter für Integration oder ähnliche Bezeichnungen
Antidiskriminierung	als Grundsatz, konkret: interne Meldestelle für rassistische Vorfälle
Sprachförderung	ergänzende Kurse zu den Integrationskursen oder eine Stelle für Clearing und lokale Koordination
Integration in Kitas	Deutschförderung und Fachkräfte für Integration in ausreichender Zahl
Sprachmittlung	vor allem im Gesundheitswesen
Wohnraumkonzepte	verbunden mit langfristiger Unterbringungsplanung
Beratung von Unternehmen	vor allem mit Blick auf Fachkräftegewinnung
Auszugsmanagement	für untergebrachte Geflüchtete
Begegnungsangebote	
Herkunftssprachlicher Unterricht	
Tagesstrukturierende Maßnahmen	für untergebrachte Geflüchtete
Psychosoziale Versorgung	vor allem mit Blick auf Traumata

Dezernatsleitungen thematisierten dagegen häufiger Abgrenzungsschwierigkeiten, Konkurrenzverhältnisse, aber auch Synergien im Verhältnis zu anderen kommunalen Aufgaben sowie die grundsätzliche Prämisse des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

Der **Wunsch nach koordinierenden Stellen** oder Abteilungen stellte sich jedoch – bei unterschiedlichen Begriffen und Ausgangspunkten – als ebenenübergreifender Konsens dar. Mehrfach wurde dies mit dem Auftrag an die Kommune verbunden, ein Integrationskonzept bzw. einen Integrationsplan zu erstellen, der auf erfassten Bedarfen fußt, konkrete Maßnahmen enthält und dem ein Monitoring folgt.

Die Bedeutung einer interkulturellen bzw. migrationsgesellschaftlichen Öffnung der Gesamtverwaltung wurde ebenfalls häufig hervorgehoben.¹² Es scheint auf der Fach-

ebene Konsens, dass Integration als **Querschnittsaufgabe** begriffen werden muss. Konkrete Möglichkeiten, wie dies – jenseits von Schulungen und Fachstellen, die dies vorantreiben sollen – im Rahmen einer Pflichtaufgabe zu verankern wäre, folgten aus den Ausführungen jedoch nicht. Ähnlich verhielt es sich mit dem Schlagwort „Antidiskriminierung“. Gefordert wurde teilweise, Schulungen in diesen Bereichen einen verpflichtenden Charakter zu geben.

Nicht nur die Vertreter:innen migrantischer Organisationen hoben die Bedeutung von **Partizipationsmöglichkeiten** für Zugewanderte hervor. Im Rahmen einer Debatte um pflichtige Aufgaben müsse auch über die Pflicht zur

12 | „Interkulturelle Öffnung“ war der in unseren Gesprächen am häufigsten verwendete Begriff, vereinzelt wurde auch von vielfaltsorien-

tierter Öffnung, Diversitätssensibilität oder migrationsgesellschaftlicher Öffnung gesprochen. Die Autor:innen selbst orientieren sich im Rahmen dieser Studie vor allem am letztgenannten Konzept, das keinen normativen Fokus setzt und migrationsbedingte Veränderungen in ihrer Breite adressiert.

Einrichtung von (Migrations-)Beiräten diskutiert werden, wie sie in einigen Bundesländern ab einer bestimmten Größe existiert.

Von zentraler Bedeutung war für einige Expert:innen eine flächendeckende **Beratungsstruktur**, die sie durch das Angebot der Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) und des Jugendmigrationsdienstes (JMD) nicht ausreichend gewährleistet sehen. Während manche daraus ableiteten, dass das Angebot bei freien Trägern gestärkt werden sollte, sahen andere in einem kommunalen Fallmanagement als Pflichtaufgabe die Lösung.

Mehrfach ausgeführt wurden ebenfalls die Vorteile einer Zusammenlegung integrationsrelevanter Dienstleistungen und Abteilungen innerhalb der Kommunalverwaltung: für eine bessere Abstimmung einerseits, für kürzere Wege der Zugewanderten andererseits. Einige Interviewte hofften, dass die Landesebene solche **integrierten Ämter** oder One-Stop-Shops zur Vorgabe machen könnte.

Neben diesen eher übergreifenden, auf Strukturen zielenden Vorstellungen wurden in geringerer Zahl konkrete Maßnahmen genannt, die für so wichtig gehalten werden, dass sie aus Sicht der Befragten Pflicht werden sollten: beispielsweise eine Koordination der Sprachförderung, eine Stärkung integrativer Maßnahmen in Kitas und Schulen, ein Auszugsmanagement für untergebrachte Geflüchtete oder ein gesichert finanziertes System der Sprachmittlung im Gesundheitswesen. Diese Vorschläge schienen oft einer intensiven Problemwahrnehmung beim jeweiligen Thema vor Ort zu entspringen.

3.3 Kein Allheilmittel: Was eine Pflichtaufgabe Integration nicht leisten kann

Zumindest in Teilen der Debatte erscheint die Pflichtaufgabe als Projektionsfläche diverser Wünsche bzw. als Schlüssel zur Lösung einer Palette von Problemen. Das Instrument „Pflichtaufgabe“ wird einige der Erwartungen definitiv nicht, andere nur schwerlich oder höchstens im Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen erfüllen können.

Grundsätzlich nicht zu Pflichtaufgaben der Kommunen werden können solche Aufgaben, für die die Zuständigkeit im föderalen Gefüge **bereits auf Bundesebene** verankert ist. Dies betrifft beispielsweise die Zuständigkeit für das Asylverfahren, aber mit Einschränkungen auch die bundesgeförderten Deutschkurse (Integrationskurse) und deren Steuerung. Hierfür wäre zunächst eine Verlagerung der Zuständigkeit von der Bundes- auf die Landesebene notwendig (dazu u. a. Bogumil et al. 2018). Faktisch sehen sich Kommunen gezwungen, die Integrationskurse durch weitere Angebote der Sprachförderung zu ergänzen und müssen sich daher zumindest einen Überblick verschaffen.

Aus der **Implementationsforschung** im Migrationsbereich ist bekannt, dass die Definition von Pflichtaufgaben

nicht automatisch zu einer einheitlichen Umsetzung in den Kommunen und damit auch nicht zu gleichen (Start-) Chancen für Zugewanderte bundes- oder auch nur landesweit führt. Die Divergenz kommunaler Praxis in verschiedenen pflichtigen Bereichen ist erheblich (u. a. Bogumil et al. 2023; Kleist et al. 2022; Schammann 2015; Schammann/Kühn 2016; Schultz 2020). Selbst vermeintlich bis in Details durchnormierte Aufgaben wie die Arbeitsvermittlung (SGB II) oder die Umsetzung des Ausländerrechts lassen erhebliche lokale Spielräume, die für „weichere“ Aufgaben wie Planung, Koordination oder Beratung noch größer ausfallen dürften.

In diesem Sinne garantiert auch eine Verankerung von Pflichtaufgaben keine funktionierende, effektive oder gar engagierte Integrationsarbeit. Wenn eine kommunale Verwaltungsspitze keine Integrationsplanung oder Koordination möchte, *„dann setzen die da jemanden mit einer viertel Stelle drauf“* (kommunaler Dezernent), sodass organisatorisch wie inhaltlich kaum Fortschritte erzielt werden. Es wird immer von der Haltung der Hausspitze und der Kommunalpolitik abhängen sowie von **lokalen Rahmungen**, von Kompetenzen und Engagement von Schlüsselakteuren, wie gut kommunale Integrationsarbeit gelingt (Schammann et al. 2021).

Eine Aufwertung der Position von (beispielsweise) Integrationsbeauftragten ginge mit der Schaffung einer Pflichtaufgabe nicht zwingend einher. Kommunen bestimmen selbst über den Zuschnitt ihrer Ämter, die hierarchische Ansiedlung und die Eingruppierung von Stellen. Auch die verpflichtende Einführung von One-Stop-Shops oder integrierten Ämtern, für die fachlich einiges spricht, wäre ein erheblicher Eingriff in die **kommunale Organisationshoheit**.¹³

Ein Steuerungsanspruch oder „Durchgriffsrecht“ der Integrationsabteilung oder Beauftragten gegenüber anderen Fachbereichen lässt sich aus demselben Grund (Organisationshoheit) von außen kaum vorschreiben. Doch selbst wenn man diese Hürde meistern könnte, entstünde eine **Konkurrenzsituation** zu anderen Fachstellen, deren Themen ebenso einen Querschnittscharakter haben und die (ebenso nachvollziehbarerweise) beanspruchen, in andere Bereiche hineinzuwirken, wie z. B. Inklusion, Jugend, Senioren, Klimaschutz oder Digitalisierung. Eine Bevorzugung des Integrationsthemas dürfte politisch kaum durchsetzbar sein. Auch der Wunsch nach verpflichtenden Schulungen zu Diversität, Interkulturalität oder Diskriminierungssensibilität steht – zumindest für die Breite der Verwaltung – im Widerspruch zur kommunalen Personal- und Organisati-

13 | Der Verfassungsrechtler Martin Burgi kommt zu der Einschätzung, dass die Einführung integrierter Verwaltungsstellen per Landesgesetz durchaus denkbar wäre (Bogumil et al. 2018: 174 ff.). Es bliebe aber ein außergewöhnlicher Eingriff, dessen Verhältnismäßigkeit zumindest umstritten wäre.

onshoheit.

Auch der in anderem Kontext (Reinhold/Bendel 2022) von Interviewpartner:innen aus Kommunen geäußerten Hoffnung, eine Pflichtigkeit der Aufgabe würde das Fachpersonal im Bereich Integration vor einem Abzug in Krisenzeiten schützen, ist mit Vorsicht zu begegnen: In der Corona-Krise wurde aus fast allen Bereichen Personal eingesetzt, auch aus der Jugendarbeit (pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe) oder den Ausländerbehörden (Pflichtaufgabe nach Weisung). Die Zuteilung von Personal, gerade zur **Krisenbewältigung** vor Ort, ist wiederum eine Frage der kommunalen Personal- und Organisationshoheit. Am ehesten „geschützt“ sein dürften nur solche Aufgaben, denen ein individueller Rechtsanspruch gegenübersteht, so dass Kommunen bei Nichterfüllung des Anspruchs Klagen drohen.

Kaum konsequent nachzuverfolgen wäre auch eine Pflichtaufgabe, die einem **Mainstreaming**-Ansatz folgt, also einer migrationsgesellschaftlichen Öffnung aller Verwaltungseinheiten. Zwar finden sich entsprechende Programmsätze und Ziele bereits in einigen Landesintegrationsgesetzen, jedoch ohne konkrete Pflichten. Hier geht es sowohl um Haltungen als auch um Kompetenzen und Abläufe, mit denen die Verwaltung einer heterogenen Bevölkerung gerecht werden soll.

Selbst auskömmliche finanzielle Ressourcen sind durch Pflichtaufgaben nicht garantiert. Je unpräziser die Aufgabe und je weniger strikt das **Konnexitätsgesetz eines Bundeslandes**, desto schwieriger wird die Aushandlung einer auskömmlichen Finanzierung der Kommunen für die Aufgabe.

3.4 Zwischenfazit: Was bleibt an Potenzialen?

Eine Pflichtaufgabe Integration wäre kein Allheilmittel. Sie würde keine „gute“ kommunale Integrationsarbeit garantieren. Entsprechend dem politischen Willen, der politischen Tradition oder der Organisationskultur einer Kommune würde selbst bei Einführung einer Pflichtaufgabe das Thema Integration mit unterschiedlichen Haltungen und folglich auch mit unterschiedlichen Ergebnissen angegangen werden. Auch prägen einige Wünsche die Debatte, die nachvollziehbar oder auch integrationspolitisch sinnvoll sind – zu deren Lösung sich das Instrument der Pflichtaufgabe jedoch nicht anbietet. Eine rechtliche Verankerung von (weiteren) kommunalen Pflichtaufgaben führt insbesondere weder zwingend zu einer auskömmlichen Ressourcenausstattung inklusive eigener Budgets der Integrationsfachstellen noch zu einer generellen Priorisierung des Themas in der Kommune.

Dem ist entgegenzuhalten, dass eine pflichtige Aufgabe immerhin **nicht komplett ignoriert** werden kann. Eine

Kommune mag Spielräume haben, sie wird sich aber mit dem Thema auseinandersetzen müssen – wobei die Frage, wie intensiv sie das tun *muss*, wiederum davon abhängt, wie detailliert und verbindlich die Aufgabe definiert ist und ob ihr individuelle Rechtsansprüche gegenüberstehen. Richtig ist auch, dass rein freiwillige Aufgaben im Falle einer angespannten Haushaltslage meist als erstes zur Disposition stehen. Befindet sich eine Kommune in der Haushaltssicherung,¹⁴ wacht die Kommunalaufsicht darüber, dass solche Einsparungen auch tatsächlich stattfinden. Das Risiko besteht prinzipiell auch im Falle von Landesförderungen, wenn es sich bei diesen nicht um Vollfinanzierungen handelt.

Neue Pflichtaufgaben sind zudem meist mit einer Berechnung der zu ihrer Erledigung benötigten **Personalressourcen** verbunden. Nicht zuletzt orientiert sich hieran die Höhe der Mittel, die das Land im Rahmen der Konnexität den Kommunen zusätzlich zur Verfügung stellt. Die auf dieser Basis errechneten Personalstellen werden unbefristet eingerichtet, was Planungssicherheit gewährleistet und die personelle Kontinuität im Arbeitsfeld zumindest wahrscheinlicher macht. Es scheint ebenfalls plausibel, dass die mit diesen Integrationsaufgaben betrauten Mitarbeitenden dann selbstverständlich(er) im kommunalen Gefüge platziert und anerkannt sind und ihre Stellen im Organigramm verankert werden.¹⁵

Um die bei aller Kritik weiter vorhandenen Potenziale der Pflichtaufgabe Integration konkreter erörtern zu können, werden im Folgenden vorstellbare Optionen der Umsetzung diskutiert. Dies betrifft in Kapitel 4 Fragen nach der konkreten Aufgabenart, die pflichtig werden könnte, und in Kapitel 5 die Frage nach dem richtigen Kommumentyp, bei dem sie angesiedelt sein sollte. Kapitel 6 diskutiert alternative Wege jenseits einer rechtlichen Verankerung. Kapitel 7 fragt nach der richtigen Verortung rechtlicher, aber auch finanzieller Instrumente. Dabei werden ganz konkrete Handlungsoptionen sichtbar.

14 | Eine Kommune befindet sich in der Haushaltssicherung, wenn sie keinen ausgeglichenen Haushalt aufweisen kann und von der Kommunalaufsicht (die nächsthöhere zuständige Behörde) zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet wurde. In diesem müssen Konsolidierungsmaßnahmen aufgeführt werden, um den Haushaltsausgleich wieder zu erreichen (siehe Bogumil/Holtkamp (2023): 82-83; 217).

15 | Dies ist natürlich regelmäßig auch bei freiwillig eingerichteten, ggf. geförderten Stellen oder Abteilungen der Fall, sofern diese langfristig bestehen.

4. Was könnte pflichtig werden? Ansätze und Bausteine

4.1 Prämissen neuer Pflichtaufgaben

Ganz grundsätzlich ist festzuhalten: Pflichtaufgabe kann nur werden, was es bisher noch nicht ist. Wie in den Kapiteln 2 und 3 dargestellt, sind einige kommunale Aufgaben im Kontext Integration schon heute Pflichtaufgaben. Hier kann bestenfalls nachgesteuert werden, indem diese anders oder umfangreicher definiert werden. Kommunale Pflicht kann außerdem nicht werden, was Zuständigkeit des Bundes ist – jedenfalls nicht durch Landesgesetz und nicht ohne eine weitreichende Neuordnung der föderalen Zuständigkeiten im Themenfeld Integration insgesamt. Dies betrifft vor allem die bundesrechtlich in § 43 und 44 AufenthG geregelten Integrationskurse.

Die Einführung einer Pflichtaufgabe darf außerdem nicht dazu führen, dass etablierte und funktionierende Strukturen gefährdet oder geschwächt werden; sie sollte integrationspolitisch aktive Kommunen nicht einschränken. Vielmehr muss sie ihnen **Spielräume lassen**, sich auf lokale Gegebenheiten und veränderte Rahmenbedingungen einzustellen. Denn das Themenfeld Integration ist sehr dynamisch – aufgrund wechselnder Zahlen und Formen der Zuwanderung, gesellschaftspolitischer oder wissenschaftlicher Debatten und Trends. Dynamik erhält es auch durch bewusste Schwerpunktsetzungen in der jeweiligen Kommune. Diese Flexibilität und Handlungsfreiheit wird von Integrationsfachleuten in den Kommunen auch explizit geschätzt:

„Ich habe eigentlich freie Hand, man kann sich Aufgaben suchen, Prioritäten setzen, auf Aktuelles reagieren. [...] Ich mag es, diese Orchideen zu haben.“ (Integrationsbeauftragte einer Großstadt)

Diese begeisterten Ausführungen würde man vermutlich nicht von einer Mitarbeiterin in der Ausländerbehörde oder im Straßenverkehrsamt hören, deren Alltag viel stärker von der Erfüllung gesetzlich vorgegebener Aufträge geprägt ist. In diesem Sinne wurde auch in mehreren In-

terviews bestätigt, dass die Integrationsabteilung nicht die gleichen Schwierigkeiten der Personalgewinnung hat wie zum Beispiel die Ausländerbehörden (vgl. Schlee/Schammann/Münc 2023: 29-32). Oder, wie es eine Leitungskraft im Integrationsbereich formulierte: *„Das ist ein anderer Markt.“*

Es sollte also beim Ruf nach einer Pflichtigkeit von Integrationsarbeit nicht vergessen werden: Die relative Attraktivität des Berufsfelds hängt auch daran, dass den Integrationsbeauftragten (zumindest teilweise) dynamisches, sinnstiftendes und kreatives Handeln möglich ist. Hier liegt ein weiteres Argument dafür, die Handlungsspielräume durch eine eventuelle Pflichtaufgabe nicht zu sehr einzuzengen.¹⁶

Mit Blick auf die Aufgabentypen in Kapitel 3.1 bieten sich für das Themenfeld Integration daher vor allem **pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben** an, also eine Vorgabe des „Ob“ und ggf. der Ziele, aber mit kommunalen Spielräumen bei der konkreten Ausgestaltung – inklusive der Freiheit, bestimmte Teilaufgaben an freie Träger auszulagern oder diese einzubeziehen. Diese Form der Pflichtigkeit schränkt die kommunale Selbstverwaltung in geringerem Maße ein als weisungsgebundene Pflichtaufgaben. Sie eröffnet auch eher die Möglichkeit unterschiedlicher inhaltlicher Schwerpunktsetzungen innerhalb bestimmter Ziele, Rahmenbedingungen und Strukturen. Denn, so ein Landesintegrationsbeauftragter:

„Ich glaube nicht, dass es uns gelingen wird, irgendwie übergeordnet Bereiche vorzudefinieren, die dann sozusagen für alle gelten sollten. Dafür ist die Situation vor

16|Und es könnte ein Argument dafür sein, auch in Ausländerbehörden „inspirierende“ Stellen mit Gestaltungsspielraum zu schaffen, um die dortige Personalnot zu lindern und Selbstwirksamkeit zu stärken. Denkbar wäre dies durch zusätzliche Tätigkeiten im Integrationsbereich, bestenfalls in gemeinsamen Ämtern.

Ort viel zu unterschiedlich.“ (Landesintegrationsbeauftragter)

Mit Blick auf das Verfahren hin zu einer möglichen Pflichtaufgabe könnte noch folgende Prämisse gelten: Die kommunale Ebene – und dort sowohl Spitzenverbände als auch Führungspersonal und Integrationsfachleute aus Kommunen selbst – sollte in die Ausgestaltung von Anfang an einbezogen sein. Dies ist rechtlich nicht erforderlich, könnte aber in einem sowohl komplexen als auch politisch umkämpften Politikfeld dazu beitragen, dass die neue Pflicht nicht als landesseitige Bürde oder Bevormundung, sondern als gemeinsame Weiterentwicklung wahrgenommen wird. Zudem sind gerade im Migrationsbereich in jüngster Zeit viele Änderungen beschlossen wurden, die sich als wenig praktikabel herausgestellt haben – auch dieses Risiko kann durch einen frühzeitigen Einbezug der Praxisebene vermieden werden.

4.2 Inhaltliche Konkretisierung möglicher Pflichtaufgaben

Unter Berücksichtigung der Wünsche und Bedarfe, der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Erfahrungswerte aus anderen (ähnlichen) kommunalen Aufgaben haben wir vier denkbare inhaltliche Ansätze für neue Pflichtaufgaben im Bereich Integration herausgearbeitet, die wir mit einem Blick auf ihre Vor- und Nachteile darstellen.

4.2.1 Koordinierende Stellen: Anker für Integration in der Verwaltung

Als gemeinsamer Nenner aller interviewten Expert:innen hat sich die **Notwendigkeit einer koordinierenden Stelle** (oder in größeren Kommunen: einer Abteilung, eines Teams) herausgestellt. Auch wenn meist das Ideal eines Mainstreamings, einer „interkulturellen“ oder „migrationsgesellschaftlichen Öffnung“ hochgehalten wird, in dem sich alle Abteilungen auf eine migrationsbedingt diverse Gesellschaft eingestellt haben und alle Zielgruppen erreichen, erklären die Expert:innen, dass dieses Ideal „noch nicht“ erreicht ist oder auch „vielleicht nie“ (Referentin Landesministerium) erreicht werden wird.¹⁷ Es brauche Personen, die das Thema ganzheitlich im Blick haben und koordinieren, die Stränge bündeln, Netzwerke pflegen, anderen Abteilungen Fachwissen und Sensibilität vermitteln und Prozesse anstoßen.

Der potenzielle Mehrwert solcher Stellen wurde in

¹⁷| Zu dem in der Realität nur selten verwirklichten Anspruch der Bearbeitung von Integration als Querschnittsaufgabe siehe Schammann et al. (2020: 32-33).

zahlreichen Publikationen herausgearbeitet. Es geht auch darum, Schnittstellenprobleme zu identifizieren, Abstimmungsprozesse zu optimieren und auf ein kohärentes Vorgehen der Gesamtverwaltung beim Querschnittsthema Integration hinzuwirken (Bogumil et al. 2023: 44-45; Kühn 2018: 26-29; Younso/Schammann 2023). Inwieweit sie diesen Ansprüchen gerecht werden können, hängt auch davon ab, wo solche Abteilungen oder Einzelpersonen in der Verwaltung hierarchisch angesiedelt sind, welche personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen, mit welchen Zuständigkeiten, ggf. auch Rechten, sie ausgestattet sind und wieviel Rückendeckung sie von der Hausspitze erfahren.¹⁸

Nicht alle dieser Gelingensbedingungen wären durch ein Gesetz vorzuschreiben, wie z. B. die Haltung und Rückendeckung der Verwaltungsspitze. Und auch wenn zumindest in kleinen Kommunen für eine Ansiedlung als Stabsstelle vieles spricht und ebenso – in größeren Kommunen – für integrierte Ämter bzw. One-Stop-Shops (Bogumil/Hafner 2021: 20; Schammann et al. 2020), bleiben genau diese verwaltungsinternen Organisationsfragen auch bei Pflichtaufgaben i. d. R. Entscheidung der lokalen Verwaltung. In jedem Fall möglich ist es, bestimmte Aufträge festzuschreiben,¹⁹ die nicht nur die grundsätzliche Stoßrichtung vorgeben, sondern konkrete Aufgaben darstellen. Hier ist vor allem an die Erarbeitung eines Integrationskonzepts zu denken, das konkrete Maßnahmen umfasst, regelmäßig fortgeschrieben wird und partizipativ zu erarbeiten ist.

Sind bestimmte Aufgaben Pflicht, muss im Rahmen der Konnexität eine angemessene personelle Ausstattung vom Land finanziert werden (zu den Schwierigkeiten und Spielräumen siehe Kap. 3.5). Möglich wäre auch, exakte Stellenanteile je nach Größe und ggf. Zuständigkeitszuschnitt von Kommunen in einer Durchführungsverordnung aufzunehmen. Diese Anteile könnten, basierend auf den Erfahrungen in der Umsetzung, leichter angepasst werden als im Rahmen eines neuen Gesetzes.

Schon jetzt ist in einigen Förderrichtlinien der Anspruch formuliert, dass die geförderten Stellen Integrationsarbeit vor Ort und das Zusammenspiel der Akteure koordinieren sollen (VwV Integrationsbeauftragte BaWü, die Förderrichtlinie „Kommunale Integrationszentren“ [„KI“] NRW). Dieser Anspruch erweist sich aber zum Teil als kaum einlösbar: Andere Abteilungen der Verwaltung sind von den Förderrichtlinien der – im Zweifel befristeten – Stellen

¹⁸| Siehe zu diesen Gelingensbedingungen Kühn (2018: 27); Bogumil et al. (2023: 79-83) betonen außerdem die Vorteile einer engen Kopplung von strategischer und operativer Ebene bzw. verweisen auf die Risiken einer geringen Kopplung insbesondere von koordinierenden/steuernden Stellen und Beratungspraxis.

¹⁹| In der Logik einer Pflichtaufgabe ist das sogar zwingend: Es wird die Aufgabe definiert und die Personalressourcen folgen, nicht umgekehrt.

nicht tangiert. Außerhalb der Verwaltung gilt das umso mehr:

„Der Leiter der Diakonie war ziemlich pikiert, dass ich überhaupt mit seinen Leuten [MBE] spreche, und was ich da koordinieren wolle: Wir sind doch ein anderes Haus.“ (Städtischer Integrationsbeauftragter)

Die Frage, wie andere Akteure innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung zur Mitwirkung am Querschnittsthema Integration verpflichtet werden können, trieb viele unserer Gesprächspartner:innen um, die fachlich dafür zuständig waren. Während die Verbindlichkeit innerhalb der Verwaltung ggf. ein Stück weit erhöht würde, wenn es sich bei der Erstellung eines Plans um eine pflichtige Aufgabe handelte (s. u.), macht dies für externe Akteure keinen Unterschied.

Will man deren Mitwirkung an einem oft geforderten abgestimmten, gemeinsamen Vorgehen auf lokaler Ebene sichern, so müsste dies – ergänzend zur Verankerung einer Koordinationsstelle auf kommunaler Ebene – in den jeweiligen Gesetzen, Verordnungen oder Förderrichtlinien der betreffenden Akteure definiert sein: im SGB II für die Jobcenter, über eine Verordnung oder Weisung für die Ausländerbehörden und in den Förderrichtlinien für MBE und JMD. Dort findet sich zwar schon jetzt die „Mitarbeit in kommunalen Netzwerken sowie die Kooperation mit kommunalen Strukturen der Integrationsarbeit“ (Punkt 2.4.2. der Förderrichtlinie in der ab 1.1.2024 geltenden Fassung), allerdings nur als einer von zahlreichen Tätigkeitsbereichen. Einfordern lässt sich eine Mitarbeit oder gar eine Einbindung in eine kommunale Gesamtstrategie auf dieser Basis nicht.

Die koordinierenden Stellen selbst kann auf der untergesetzlichen Ebene zusätzlich durch effektive Austauschformate auf Landesebene und gemeinsame (verpflichtende) Fort- und Weiterbildungen gestärkt werden, die zu Professionalisierung und Etablierung geteilter fachlicher Standards beitragen.

Die Bezeichnung der jeweiligen Koordinator:innen spielt für ihre Wirksamkeit zwar prinzipiell keine Rolle. In verschiedenen Förderrichtlinien werden Koordinator:innen für Integration, Migration oder Teilhabe oft die gleichen Aufgaben zugeordnet wie Migrations- oder **Integrationsbeauftragten**. Der Blick auf letztere ist aber teilweise von Skepsis oder gar Abwehr seitens anderer Abteilungen und von Amts- oder Dezernatsleitungen geprägt. In unseren Interviews wurde mehrfach vom „Beauftragtenunwesen“ gesprochen. Die kommunalen Spitzenverbände in Baden-Württemberg hatten im Rahmen einer sogenannten Entlastungsallianz sogar explizit eine „Reduktion der Beauftragten auf der unteren Verwaltungsebene“ gefordert.²⁰

Die Autor:innen dieser Studie möchten sich diese Forderung nicht zu eigen machen, jedoch scheint es im Hinblick auf den virulenten Überlastungsdiskurs in kommunalen Verwaltungen angezeigt, den Fokus nicht auf advokatorische Funktionen und zusätzliche spezifische Aufgaben zu legen, sondern auf fachliche Unterstützung einerseits und andererseits auf eine Koordination des Themenfelds, die im Idealfall zu einem effizienten, zielgerichteten Einsatz kommunaler Ressourcen in einem komplexen Querschnittsthema beiträgt.

Der Ansatz, Koordinationsstellen einzurichten, die davon leben, gesetzlich und untergesetzlich die **Kooperation der Verwaltung für die Integrationsaufgaben** zu stärken, wäre eine „Minimallösung“, um Integration innerhalb der kommunalen Verwaltung zu verankern (vgl. dazu auch Bogumil et al. 2023): Einigen wenigen Aufgaben auf der strategisch-koordinierenden Ebene stünde eine große Freiheit der Kommunen und der Stelleninhaber:innen gegenüber, thematisch eigene Schwerpunkte zu setzen und eigene Wege zu finden, das Querschnittsthema zu verankern und dabei andere Abteilungen mitzunehmen. Der Dezernent eines Landkreises sprach mit Blick auf die seit einigen Jahren landesgeförderten Koordinierungsstellen von „Samen“, die aufgehen: das Verständnis für Integration, Teilhabe, Anti-Diskriminierung wachse dank der Initiativen und Abstimmungsrunden der neuen Fachstelle nach und nach.

Die Reichweite und Wirkung einer so definierten neuen Pflichtaufgabe hängt stark davon ab, wie weit solche Stellen ohnehin schon verbreitet sind (siehe Kap. 2). In Bundesländern, in denen diese Aufgabe bisher nur vereinzelt in größeren Städten wahrgenommen wird, wäre eine Verpflichtung aller Kreise und der größeren kreisangehörigen Städte ein Quantensprung hin zur Verankerung dauerhafter Strukturen. Dort, wo Stellen bereits dauerhaft existieren bzw. in Bundesländern, in denen diese langfristig gefördert werden, wären hingegen nur kleinere, ggf. qualitative Veränderungen zu erwarten.²¹

4.2.2 Planungsauftrag Integration

Anknüpfend an Koordinationsfragen wurde auch mehrfach die (mangelnde) Planung im Themenfeld Integration thematisiert:

„Ich habe noch kein Politikfeld erlebt, was so untersteuert [...], so unterfinanziert ist, so unstrategisch bearbeitet wird wie das Thema Integrationspolitik“ (kommunaler Dezernent)

„Das sollte immer die allererste Pflichtaufgabe vor Ort sein, das Kartographieren der Aufbau- und Ablaufor-

20 | In einem nicht öffentlichen Schreiben vom 14.08.2023 an das den Prozess koordinierende Staatsministerium.

21 | Die Vor- und Nachteile von Strukturförderungen und Pflichtaufgabe werden in Kapitel 7 noch aufgegriffen.

*ganisation der Integrationsarbeit vor Ort: Akteure, Aufgaben, Abbrüche, Lücken, Bedarfe, Lösungen.“
(kommunaler Integrationsbeauftragter)*

Eine solche Bestandsaufnahme und die Entwicklung von Maßnahmen findet in Teilen natürlich schon jetzt im Rahmen von kommunalen Integrationskonzepten statt. Ob Kommunen solche Konzepte oder Pläne entwickeln, liegt bisher jedoch in ihrem Ermessen.²² Zwar ist ihre Verbreitung in Folge der hohen Fluchtzuwanderung 2015/16 deutlich angestiegen: Filsinger/Gesemann (2018) zählten im Jahr 2017 in 69 der 79 deutschen Großstädte und in gut 100 der 574 Mittelstädte Integrationskonzepte. Forschung aus den Folgejahren legt nahe, dass es einen „zweiten Frühling der Integrationskonzepte“ (Schammann et al. 2020) gegeben hat und die Zahlen auch in Landkreisen und Mittelstädten gestiegen sein dürften.

Allerdings bleibt gerade bei neueren Konzepten noch unklar, ob es sich um einmalige Aktionen handelt oder ob diese Integrationspläne regelmäßig fortgeschrieben werden. Auch fragt sich, wer an ihrer Erstellung beteiligt war, ob sie etwa top-down oder bottom-up erstellt wurden. Es bleibt außerdem offen, inwieweit die kommunalen Konzepte tatsächlich Planungsinstrumente darstellen oder eher

Leitbilder mit allgemeinen Zielvorstellungen. Zwar scheint es einen Trend weg von „Konzepten“ hin zu „Plänen“ zu geben. Der bloße Name des Produkts sagt allerdings wenig über dessen Inhalt aus: Es existieren sowohl Integrationskonzepte mit relativ konkreten Zielen, Maßnahmen, Indikatoren und Verantwortlichkeiten als auch Integrationspläne, die kaum Greifbares enthalten und entsprechend wirkungslos bleiben.

Hier würde ein klarer Planungsauftrag als pflichtige Aufgabe deutlich machen, worum es zuvorderst gehen soll. Ein Modell könnte die in § 80 SGB VIII verankerte Jugendhilfeplanung darstellen, die für die Kommunen – in diesem Kontext vor allem die Kreise und kreisfreien Städte als Träger des Jugendamts – verpflichtend ist.

Basis eines solchen Planungsauftrags wären eine verbindliche Datenerhebung und Bedarfserfassung in regelmäßigen Abständen. Neben der Erfassung der Angebotsstruktur könnten dazu einige wenige Basisindikatoren (örtliche Wanderungsstatistik und Teilhabe in zentralen Bereichen) verbindlich festgelegt werden, während andere Aspekte und Wege zu deren Erfassung je nach örtlichen Besonderheiten und Kommunengröße herangezogen würden.

Dies ähnelt in Teilen einem immer wieder geforderten und diskutierten Integrationsmonitoring²³ – mit einem entscheidenden Unterschied: Während jenseits einiger we-

22| Wobei in einigen Bundesländern die Förderung von Koordinationsstellen oder Beauftragten mehr oder weniger verbindlich an die Aufgabe gekoppelt ist, einen Integrationsplan zu erstellen.

23| Siehe hierzu das als Kernvorhaben im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Integration geförderte Difu-Projekt in Zusammen-

Exkurs: Jugendhilfeplanung in § 80 SGB VIII

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben im Rahmen ihrer Planungsverantwortung

1. den Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen,
2. den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Erziehungsberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und
3. die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen; dabei ist Vorsorge zu treffen, dass auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann.

(2) Einrichtungen und Dienste sollen so geplant werden, dass insbesondere

1. Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können,
2. ein möglichst wirksames, vielfältiges, inklusives und aufeinander abgestimmtes Angebot von Jugendhilfeleistungen gewährleistet ist,
3. ein dem nach Absatz 1 Nummer 2 ermittelten Bedarf entsprechendes Zusammenwirken der Angebote von Jugendhilfeleistungen in den Lebens- und Wohnbereichen von jungen Menschen und Familien sichergestellt ist, [...]

(4) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen. Zu diesem Zwecke sind sie vom Jugendhilfeausschuss, soweit sie überörtlich tätig sind, im Rahmen der Jugendhilfeplanung des überörtlichen Trägers vom Landesjugendhilfeausschuss zu hören. Das Nähere regelt das Landesrecht.

(5) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen darauf hinwirken, dass die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden und die Planungen insgesamt den Bedürfnissen und Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien Rechnung tragen.

niger Großstädte ein dauerhaftes Integrationsmonitoring selten eingeführt und noch seltener dauerhaft fortgeschrieben wird, wäre bei einer Pflichtigkeit der Aufgabe die Verbindlichkeit gesichert.

Aber – ähnlich wie beim Thema Koordination – bleibt eine große Herausforderung: Während der Jugendbereich vorwiegend das steuern soll, was im eigenen Zuständigkeitsbereich liegt,²⁴ kommt es beim Querschnittsthema Integration eben ganz zentral auf Maßnahmen, Strukturen, Zugänge und Hürden in Bereichen jenseits der Integrationsarbeit im engeren Sinne an. Dabei wurde die mangelnde Mitwirkung anderer Abteilungen und Akteure in unseren Interviews mit Integrationsfachleuten häufig beklagt – weniger bei der Erstellung von Integrationsplänen als vielmehr bei der Umsetzung der dort formulierten Ziele und Maßnahmen.

Durch eine Pflichtaufgabe, für deren Umsetzung letztlich auch die Verwaltungsspitze verantwortlich ist, könnte sich die Verbindlichkeit erhöhen, wobei natürlich der Umfang und die Qualität der Mitwirkung verschiedener integrationsrelevanter Bereiche bei der Erarbeitung und Umsetzung des Integrationsplans weiterhin unterschiedlich ausfielen. Für eine stärkere Verbindlichkeit zur Mitwirkung geförderter freier Träger kommt es, wie oben genannt, auf die jeweiligen Vorschriften in deren Förderrichtlinien – und natürlich auf das Klima der Zusammenarbeit vor Ort – an.

Alles in allem könnten mit einem Planungsauftrag die Verantwortung der Gesamtverwaltung betont und gleichzeitig die koordinierenden Stellen gestärkt werden. Ihr Arbeitsfeld wäre jedenfalls deutlicher als bisher an strategischen Fragen orientiert als (ggf. ausschließlich) an Projektarbeit.

Sichtbar würde, sobald es an die Ausformulierung eines entsprechenden Gesetzestextes zur Planung ginge, auch die Notwendigkeit einer Zielvorstellung von Integration: Worauf sollen die zu planenden Maßnahmen im Großen und Ganzen abzielen? Hier könnten Programmsätze, die schon jetzt in einigen Landesgesetzen definiert sind, herangezogen (oder auch neu verhandelt) werden und wären damit auch stärker mit konkretem kommunalpolitischem Handeln verknüpft als bisher.

Zu diskutieren bleibt außerdem die Frage der Parallelität oder der Verknüpfung verschiedener kommunaler Planungsprozesse, die natürlich auch Ressourcen in allen Verwaltungsbereichen – und oft der gleichen Personen auf Führungsebene – binden. Einige Kommunen reagie-

ren darauf mit einer integrierten Sozialplanung, die die heterogene Bevölkerung als Ganzes adressieren soll. Ein solcher Ansatz ist anschlussfähig an die Logik eines Mainstreamings und an die Debatte um eine „Demigrantisierung“ (Dahinden 2016) bestimmter Problemlagen. Er läuft gleichsam Gefahr, in seinem Umfang schwer koordinierbar zu werden, spezifische Bedarfe von Bevölkerungsgruppen doch nicht angemessen zu berücksichtigen oder eine Einführung anderer Art (im Falle der Integration: rein auf soziale oder gar sozialarbeiterische Themen) zu begünstigen. Ein „Kartographieren“ der komplexen Querschnittsaufgabe Integration würde durch einen Planungsauftrag erleichtert, eine Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Ressorts gefördert und eine verbindlichere Nachverfolgung der tatsächlich in Angriff genommenen Integrationsaufgaben erleichtert.

4.2.3 Individuelle Beratungsangebote: Fallmanagement in kommunaler Hand?

Einige der interviewten Expert:innen sehen in einem kommunal verantworteten individuellen **Fallmanagement** einen, wenn nicht gar *den* zentralen Baustein kommunaler Integrationsarbeit. Argumentiert wird mit einer, auch personellen, Stärkung der Integrationsarbeit der Verwaltung, der im Vergleich zu den Angeboten freier Träger besseren Steuerung und Einbindung in kommunale Planung sowie mit den nicht ausreichenden Kapazitäten der bundesgeförderten Programme MBE und JMD. Schon jetzt fördern einige Bundesländer die Einzelfallberatung Neuzugewandelter, allen voran NRW mit dem „KIM“ und Baden-Württemberg mit dem „Integrationsmanagement“. In beiden Ländern entfällt auf diese Beratungs-Programme der größte Anteil im Budget der Landesintegrationsförderung.

Die vielfach geschilderte Komplexität von Strukturen, rechtlichen Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten im Integrationsbereich legt ein individuelles Fallmanagement für Zugewanderte nahe. Gemäß dem fördernden Ministerium in NRW geht es auch um ein Schnittstellenmanagement, das „rechtskreisübergreifend unter Berücksichtigung der individuellen Lebenslage und Bedarfe die Integration der zugewanderten Menschen befördert“ (MKFFI 2021: 12). Ist eine solche Beratungsstruktur eng mit der strategischen Ebene verknüpft, so erhöht sich die Chance, dass die aus Einzelfällen gewonnenen Erkenntnisse über (nicht) funktionierende Abläufe, Schnittstellen und Hürden zur Optimierung von Prozessen und Strukturen beitragen.

Im Rahmen dieser Studie können weder die komplexen Anforderungen an ein Fallmanagement (z. B. Reis 2020) sowie die Abgrenzung zwischen Fallmanagement und Beratungsformen dargelegt werden, noch die Argumente und (fehlenden) empirischen Belege seiner Wirksamkeit (Bogumil/Hafner 2021: 88) umfassend erörtert werden. Ganz

arbeit mit einer Reihe von Kommunen: <https://difu.de/projekte/kommunales-integrationsmonitoring>

24 | Wobei auch hier der Adressat des Planungsauftrages (Kreisebene) für einen Teil der Aufgaben nicht identisch mit der zuständigen Ebene (kreisangehörige Kommunen) ist und viele Angebote auch von Wohlfahrtsverbänden oder Kirchen gesteuert werden, die es wiederum einzubinden gilt.

grundsätzlich birgt eine starke zielgruppenspezifische Beratungsstruktur die Gefahr,

„dass Regeldienste und andere kommunale Behörden sich auf dieses Angebot verlassen und Aufgaben an dieses auslagern (insbesondere eine regelmäßige und fortdauernde Formularhilfe). Insgesamt sinkt dadurch der Druck zur Anpassung an eine migrationsbedingt veränderte Gesellschaft bzw. die Motivation zur interkulturellen Öffnung, da es ja eine dauerhafte Mittlerstelle für den Kontakt mit Zugewanderten und scheinbar eine zuständige Stelle für ihre Belange gibt.“ (Kühn/Gluns 2022)

Klar ist, dass sich eine solche Aufgabe in besonderer Weise für eine verbindliche, „starke“ Pflichtaufgabe (siehe Kap. 3) eignet. Im Unterschied zu Planungs- und Steuerungsaufträgen könnte hier nämlich ein individueller Rechtsanspruch auf Beratung verankert werden. Zu dessen Erfüllung würden relativ konkret mess- und berechenbare Personalressourcen benötigt.²⁵

Klar ist aber auch, dass hier ein besonders sensibles Feld berührt ist: Länder und Kommunen befürchten, der Bund würde sich auf diesem Wege aus der (Finanzierungs-) Verantwortung ziehen, die er bisher mit der Förderung von MBE und JMD übernimmt.

Die Wohlfahrtsverbände fürchten um die eigene Rolle als Träger der bundesweiten Migrationsberatung und eine Schwächung ihrer Position. Sie pochen einerseits auf den Trägerpluralismus, der in der Sozialgesetzgebung an mehreren Stellen angelegt ist. Inhaltlich argumentieren sie, dass eine ergebnisoffene, unabhängige Beratung, die ausschließlich im Interesse der Klient:innen erfolgt, nur außerhalb staatlicher Strukturen möglich sei. Dass zugewanderte Menschen einer Beratung durch dasselbe Amt, dem z. B. auch die Ausländerbehörde angehört, skeptisch gegenüberstehen können, ist nachvollziehbar – selbst wenn die kommunal beschäftigten Sozialarbeiter:innen in der Sache vielleicht ähnlich beraten wie Mitarbeitende freier Träger. Die letztgenannte Herausforderung könnte dann abgemildert werden, wenn Kommunen die Beratung im Rahmen einer pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe an freie Träger abgeben können oder – wie im Bereich der Jugendarbeit und aufgrund des Prinzips der Subsidiarität – sogar regelmäßig sollen.

Eine kommunale Pflicht zur Durchführung oder Steuerung lokaler Migrationsberatung würde in jedem Fall eine

Neuordnung der gesamten Beratungslandschaft rund um MBE, JMD, Landesförderprogramme, sowie ggf. der Jobcenter, erfordern. Dies wäre einerseits eine Chance, bestehende Abgrenzungsschwierigkeiten verbindlich zu regeln und die Finanzierung auf Dauer zu stellen. Gleichzeitig wäre es eine Mammutaufgabe, in deren Fahrwasser auch gut etablierte Strukturen und andere Bausteine einer möglichen Pflichtaufgabe scheitern könnten.

4.2.4 Stärkung integrationspezifischer Aspekte in bestehenden Pflichtaufgaben

Die bisher genannten Optionen würden unmittelbare Integrationsaufgaben stärken, also jenen Bereich, der das Thema direkt adressiert und der bisher freiwillig ist. Jedoch wurden in unseren Interviews auch immer wieder Bedarfe und Lücken sowie Hemmnisse für gelingende Integration in anderen kommunalen Zuständigkeitsbereichen thematisiert. Das ist wenig überraschend: Die Rahmenbedingungen für Integration werden von verschiedenen Ressorts gestaltet und nicht selten ist das (Nicht-)Funktionieren des Regelbetriebs für gelingende oder scheiternde Teilhabe bedeutsamer als Maßnahmen für spezielle Zielgruppen. Hier nachzusteuern, kann jedoch nicht Inhalt einer neuen Pflichtaufgabe Integration sein, die in andere Bereiche „hineinregiert“. Entsprechende Veränderungen sollten in die bestehenden kommunalen Aufgaben eingefügt werden.

Die Fachressorts der Länder sollten sich dazu mit Integrationsfachleuten und der kommunalen Ebene abstimmen und den Austausch mit anderen Bundesländern suchen. Grundsätzlich sind für ein solches gemeinsames Vorgehen zahlreiche Handlungsfelder relevant. Vor dem Hintergrund eines Überlastungsdiskurses (Schammann et al. 2024) nicht nur der kommunalen Migrationsverwaltung, sondern auch anderer Verwaltungsteile sollten die adressierten Felder aber mit Bedacht gewählt werden. Zwei Beispiele: Von besonderer Bedeutung für den Bildungsweg zugewanderter Kinder und gleichzeitig für Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration von Eltern, vor allem Müttern, sind ausreichende Kapazitäten in Kindertageseinrichtungen sowie Personal, das qualitativ und quantitativ für eine heterogene Zielgruppe und insbesondere für eine stetige Neuzuwanderung ausgebildet ist. Das bedeutet, dass Zuwanderungsprognosen ein fester Bestandteil der Kita-Bedarfsplanung werden müssen. Gleichzeitig sollten Maßnahmen der Sprachförderung sowie zusätzliches und fachlich qualifiziertes Personal Teil der regelhaften Pflichtaufgabe werden – und nicht wie bisher vor allem Sondermaßnahmen im Rahmen spezieller Förderprogramme. Näher im Themenfeld läge eine ebenfalls pflichtige Aufgabe der Kommunen: die Unterbringung Geflüchteter. Hier wäre eine Ergänzung um ein Auszugsmanagement denkbar, also Stellenanteile pro X Untergebrachte, ähnlich wie einige Aufnahmegesetze

25| Sie wären zunächst nicht ganz so „leicht“ zu berechnen wie Kita-Plätze und die (Beratungs-) Strukturen des SGB II, da die Anzahl derer, die die – seitens der Zugewanderten weiterhin freiwillige – Beratung in Anspruch nehmen, sowie die Intensität der Inanspruchnahme weniger klar voraussagbar ist; dies aber ließe sich über die Jahre nachjustieren und damit auch die Zahlungen des Landes im Rahmen der Konnexität.

bereits Sozialarbeit nach einem festen Schlüssel vorsehen.

Zu bedenken ist allerdings auch: Erfordern Erweiterungen bestehender Aufgaben zusätzliches Personal, ist mit Blick auf den Fachkräftemangel nicht immer sofort mit einer Wirkung zu rechnen: Auch eine Pflichtaufgabe bleibt in Teilen unbearbeitet, wenn Stellen nicht besetzt werden können. Dies zeigt sich an einigen aktuellen Vorhaben, die von der Bundesebene vorangebracht werden, auf der lokalen Ebene aber keine entsprechenden Kapazitäten in der Umsetzung vorfinden, beispielsweise zu Einbürgerungen oder Fachkräfteeinwanderung (Schlee et al. 2023). Insgesamt aber entsprächen Ergänzungen in bestehenden Pflichtaufgaben dem Leitbild eines robusten Integrations-Mainstreamings: Migration bzw. migrationsbedingte Heterogenität führen zu Veränderungen und Erweiterungen im jeweiligen Aufgabenportfolio eines Bereichs.

4.3 Einordnung und Desiderate

Die Definition konkreter pflichtiger Aufgaben wird durch den Querschnittscharakter des Themas Integration erschwert, das in der arbeitsteiligen Organisation kommunaler Verwaltungen erst einmal keine Entsprechung findet (Bogumil et al. 2023: 37-40). Dies wird noch verstärkt, wenn der Interpretationsspielraum dessen, was unter (kommunaler) Integrationsarbeit überhaupt verstanden werden kann, derart groß ist. Die Frage nach der Pflichtaufgabe hängt somit auch an der Frage, wie die Aufgabe Integration überhaupt zu verstehen ist und welchen Weg Kommunalverwaltungen gehen (sollten), um sie bestmöglich zu meistern. Dies betrifft besonders die seit Jahrzehnten schwelende Debatte darum, wie wirksam und wie realistisch eine migrationsensible Öffnung aller Regelabteilungen der Verwaltung ist, und wofür Sondermaßnahmen und Fachabteilungen erforderlich sind, die Integration fokussieren. Dabei geht es am Ende nicht um ein Entweder-Oder, sondern eher darum, wieviel Integrationsarbeit im engeren Sinne – und mit welchem Auftrag – es braucht, damit man dem Ideal einer für die Migrationsgesellschaft geöffneten und kompetenten Gesamtverwaltung möglichst nahekommt – ohne diese aus der Verantwortung zu nehmen und ohne sie zu überfordern.

Die hier vorgestellten Kernaufgaben sind vor diesem Hintergrund zu lesen. Sie sind mit Sicherheit nicht das einzig Entscheidende für gelingende Teilhabe und Zusammenhalt. Sie sind auch nicht völlig unumstritten, wenn man Debatten betrachtet, die den Begriff Integration und damit verbundene Maßnahmen grundsätzlich in Frage stellen. Aber sie sind das, was im Kontext Integration

1. hinreichend klar definierbar wäre
2. nicht schon auf anderen Ebenen verortet oder bereits Pflicht ist

3. offen genug in der inhaltlichen Schwerpunktsetzung bleibt, als dass es Kommunen in ihrer Gestaltungsfreiheit nicht über Gebühr einschränkt.

Bei der Suche nach der bestmöglichen Ausgestaltung und Definition dieser Aufgaben wurde auch deutlich, dass im Feld der kommunalen Integrationspolitik zwar viele (normativ) geteilte Überzeugungen existieren, die empirischen Belege ihrer Wirksamkeit jedoch teilweise dünn sind (siehe dazu auch: Bogumil et al. 2023: 37). Teils fehlt es an Evaluationen von Programmen, teils fallen diese so aus, dass sie eine Bewertung der Maßnahmen kaum zulassen.

Gänzlich abwesend sind empirische quantitative Belege für den „Outcome“ von Integrationsmaßnahmen und Strukturen auf kommunaler Ebene, also zur Frage, ob Integrationsbeauftragte, Integrationskonzepte, Fallmanagement oder Beiräte am Ende tatsächlich signifikant zu einer besseren Teilhabe von Zugewanderten in den verschiedenen Lebensbereichen beitragen (siehe für einen ersten, in dieser Hinsicht ergebnislosen Versuch: Tjaden/Spörlein 2023).

Man kann durchaus argumentieren, dass eine bessere Evaluation und Wirkungsmessung der Entscheidung vorangehen sollte, bestimmte Strukturen und Aufgaben flächendeckend zur Pflicht zu machen.²⁶ Zumindest aber sollten Evaluation und Monitoring dessen, was zur Pflicht wird, von Anfang an Teil einer solchen Reform sein, damit mittel- und langfristig nachgesteuert werden kann. Argumentieren ließe sich im Übrigen auch – und einige der interviewten Expert:innen taten dies –, dass die oberste Priorität für gelingende Integration nicht weitere Aufgaben und Strukturen der Integrationsarbeit im engeren Sinne, sondern ein Funktionieren bestehender Strukturen und Pflichtaufgaben sein sollte.

In der Tat werden vielerorts überlastete, nicht erreichbare Ausländerbehörden zum Engpass und zum Hindernis für Teilhabe. Und zweifellos sind ausreichende Kapazitäten und qualifiziertes Personal in Kitas und Schulen eine entscheidende Bedingung, damit zugewanderte Kinder Chancen auf gute Bildungsverläufe haben und Eltern die Teilhabe an Sprachkursen und am Arbeitsmarkt möglich wird. Ohne diese Rahmenbedingungen dürfte auch ein großer Teil von Integrationsplanung im Sande verlaufen. Nichtsdestotrotz stehen eine verpflichtende Integrationsplanung oder eine starke Koordinierungsstelle nicht zu diesen Bedarfen im Widerspruch: Sie können bestenfalls dazu beitragen, dass Herausforderungen sichtbar werden und an Lösungen auf kommunaler Ebene mitwirken.

26 | Insbesondere wenn man bedenkt, wie stark verschiedene Maßnahmen und Förderprogramme im Integrationsbereich durch – wenn auch nicht immer fachlich fundierte – Kritik an ihrer fehlenden Zielgenauigkeit oder Wirksamkeit seitens der Bundes- und Landesrechnungshöfe unter Druck geraten können.

5. Welche Kommunen? Konkretisierung der adressierten kommunalen Ebene

Eine Frage, die in den bisherigen Erörterungen ausgespart wurde – und ohnehin häufig in integrationspolitischen Debatten unterbelichtet bleibt – ist die nach der relevanten Ebene innerhalb des kommunalen Gefüges. Sehr oft werden Kreise und kreisfreie Städte adressiert, wenn es um kommunale Integrationspolitik geht: Das gilt insbesondere für die Förderung von koordinierenden Stellen bzw. Integrationsbeauftragten in fast allen Bundesländern (siehe Kap. 3),²⁷ aber teilweise auch für andere bestehende Förderprogramme.

Auch in unseren Interviews wurde häufig implizit oder explizit die Kreisebene angesprochen, wenn es um die Verankerung von Strukturen oder die Wahrnehmung von (neuen) Aufgaben ging. Dabei ist zu bedenken, dass auch wir, trotz des Problembewusstseins für die Vielfalt der Kommunen, letztlich mit 14 Vertreter:innen von kreisfreien Städten oder Landkreisen und nur viermal mit kreisangehörigen Kommunen gesprochen haben – ein Bias, der sich durch viele Publikationen zieht.

Die Bedeutung von Landratsämtern für gelingende Integration „vor Ort“, in Städten und Gemeinden, die zu ihrem Kreisgebiet gehören, könnte man bei näherem Hinsehen jedoch durchaus zurückhaltend bis skeptisch beurteilen: Verschiedene Behörden, die für zugewanderte Menschen relevant sind, befinden sich auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden:²⁸ grundsätzlich die Meldebehörden und Standesämter,²⁹ in manchen Bundesländern eine Vielzahl

von Ausländerbehörden, fast überall die Kindertagesstätten und Teile der Jugendarbeit. Die enge Vernetzung mit ehrenamtlich Engagierten und Migrantenorganisationen findet ohnehin vorwiegend auf Ebene der Städte und Gemeinden statt und selbst die Unterbringung geflüchteter Menschen ist in vier von 13 Flächenländern (auch) Zuständigkeit der kreisangehörigen Kommunen.

Wenn die für diese Aufgaben zuständigen Ämter koordiniert oder „migrationsgesellschaftlich geöffnet“ werden sollen, können Abteilungen oder Beauftragte für Integration in einem Landratsamt meist wenig bewirken, zumal zwischen Kreisen und Gemeinden im Grundsatz ja kein hierarchisches Verhältnis besteht. Selbst die Vertreterin eines Landesministeriums, das ausschließlich Strukturen auf Kreisebene fördert, erkennt an, „dass Kreis-Beauftragte die Verwaltungen der Gemeinden z. B. beim Thema IKÖ kaum erreichen.“ In diesem Sinne beklagten auch zwei Leiterinnen von Kommunalen Integrationszentren auf Kreisebene in NRW die fehlende „Mitwirkung“ der Städte und Gemeinden bzw. die Schwierigkeit, diese „mitzunehmen“. Einen Grund, wieso die Kreisebene von Bund und Ländern dennoch fokussiert wird, nennt die genannte Landesreferentin im Gespräch eher nebenbei:

„Es ist ganz praktisch“ ... [es ist] eine Struktur, die man bearbeiten kann, ... man deckt mit einer handhabbaren Struktur das Land ab.“

Dieser Wunsch nach Handhabbarkeit und Übersichtlichkeit ist häufig von Bundes- und Landesebene zu hören, auch in anderen unserer Interviews. Tatsächlich stellen 294 Kreise und 106 kreisfreie Städte gegenüber 10.797 Gemeinden deutschlandweit eine greifbare Zahl dar. Sechs Kreise (Saarland und Mecklenburg-Vorpommern) bis maximal 71 Kreise (Bayern) als Zuwendungsempfänger sind auch für

27| Einzig in Baden-Württemberg sind Städte und Gemeinden flächendeckend antragsberechtigt und erhalten eine jährlich verlängerbare gestaffelte Festbetragsförderung für Integrationsbeauftragte. Dies hat zu einem Netz von über 150 Beauftragten geführt, die in einer Arbeitsgemeinschaft des Städtetags vernetzt sind.

28| Teilweise auch bei Gemeindeverbänden und ähnlichen Zusammenschlüssen, die je nach Bundesland unterschiedliche Bezeichnungen haben.

29| Die in integrationspolitischer Hinsicht zwar wenig gestalten aber viel verhindern können, wenn bei Wohnsitznahmen, Ehe-

schließungen, Erhalt von Ausweispapieren zu restriktiv geprüft wird.

Tabelle 4: Durchschnittliche Gemeindegröße in den Bundesländern

Bundesland	Anzahl Gemeinden	Durchschnittliche Gemeindegröße	Gemeinden und Kleinstädte (< 20.000)	Mittel- und Großstädte (> 20.000)
Baden-Württemberg	1.001	10.245	994	107
Bayern	2.056	6.503	1.977	75
Brandenburg	413	6.230	385	28
Hessen	422	15.145	363	59
Mecklenburg-Vorpommern	726	2.243	717	9
Niedersachsen	941	8.140	847	94
Nordrhein-Westfalen	396	45.806	184	212
Rheinland-Pfalz	2.301	1.781	2.279	22
Saarland	52	19.090	43	9
Sachsen	419	9.752	2.279	24
Sachsen-Anhalt	218	10.030	194	24
Schleswig-Holstein	1.106	2.670	1.084	22
Thüringen	631	3.271	609	22

die Abwicklungsstellen von Förderprogrammen der Länder eine überschaubare und praktische Größenordnung.

Selbstverständlich kann den Landkreisen (präziser: den Landratsämtern) eine wichtige koordinierende Rolle zukommen, vor allem, wenn es darum geht, eine Angebotsstruktur für Beratung, Sprachmittlung oder Deutschkurse im Kreisgebiet zu sichern. Auch befinden sich einige relevante Behörden wie die Jugendämter, die Leistungsbehörden und teilweise die Ausländerbehörden regelmäßig in der Zuständigkeit der Kreise. Dennoch spricht einiges dafür, dass die Rolle der Landkreise aus pragmatischen Gründen überschätzt wird. Wenn es darum geht, eine dauerhafte Pflichtaufgabe Integration oder eine langfristige Strukturförderung zu implementieren, sollte daher sehr gründlich geprüft werden, welche Strukturen und Stellen auf welcher Ebene am wirksamsten sein können, und wo

es ggf. komplementärer Stellen auf beiden Ebenen bedarf, um im Idealfall gemeinsam „flächendeckend“ wirken zu können.

Diese Abwägung wird je nach Bundesland unterschiedlich ausfallen, da sich die kommunalen Organisationsformen, Zuständigkeitszuschnitte und Gemeindegrößen erheblich unterscheiden (Tabelle 4). Nicht alle Kommunen haben die Strukturen, bestimmte Aufgaben zu leisten und manches ist erst ab einer bestimmten Größe sinnvoll. So müssen beispielsweise in einem Bundesland mit über 1000 Kleinstgemeinden unter 500 Einwohner:innen wie Rheinland-Pfalz die Landkreise eine stärkere Rolle einnehmen als in Ländern mit vielen Mittel- und Großstädten wie Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen oder NRW.

6. Können kommunale Integrationsstrukturen auch auf anderen Wegen krisenfest werden?

Die bisherigen Ausführungen haben einige Potenziale, aber auch eine Reihe von Hürden und Einschränkungen bei der Einführung neuer Pflichtaufgaben im Integrationsbereich aufgezeigt. Hinzu kommt jenseits fachlicher und rechtlicher Argumente die völlig offene Frage, ob die politische Gemengelage derzeit neue Pflichtaufgaben im Integrationsbereich wahrscheinlich erscheinen lässt. Vor diesem Hintergrund gilt es, alternative, ggf. weniger steinige Wege zu prüfen, die ebenfalls zu einer Verankerung dauerhafter, krisenfester Strukturen kommunaler Integrationsarbeit führen können und die Vor- und Nachteile abzuwägen.

Einige Bundesländer fördern schon seit längerer Zeit Integrationsstrukturen (Koordinator:innen, Beauftragte, Beratung) und haben so dazu beigetragen, dass sich bestimmte Kernaufgaben im jeweiligen Land (nahezu) flächendeckend etabliert haben (s. Kapitel 2.3).

Besonders nah an eine Quasi-Pflichtaufgabe ist NRW mit der gesetzlichen Verankerung der „Kommunalen Integrationszentren“ (KI) und der kommunalen gesteuerten Einzelfallberatung im Rahmen des KIM gerückt. Hier wird im Gesetzestext sogar eine konkrete Summe genannt, die (um einen Inflationsausgleich erhöht) jährlich für Integrationsförderung zur Verfügung steht, wenn auch ohne eine Festlegung darauf, wie die Summe zwischen den verschiedenen dort genannten Programmen verteilt wird. Programme in anderen Bundesländern, beispielsweise in Baden-Württemberg, Hessen oder Niedersachsen, haben teils ähnliche Ziele, sind aber nicht im selben Maße institutionell verankert.

Zuwendungsberechtigt ist auch in NRW die Kreisebene. Dies ist mit Blick auf die in Kapitel 5 ausgeführten Einschränkungen zumindest diskussionswürdig. Gerade in NRW existiert eine Vielzahl großer kreisangehöriger Städte, die durchaus selbstständig Integrationsarbeit leisten und auch für eine Reihe weiterer Aufgaben, die mittelbar Einfluss auf Integration haben, zuständig sind – und von Fachstellen auf Kreisebene nur bedingt erreicht werden

können.³⁰ Die Festlegung der vom Land adressierten Ebene ist allerdings unabhängig von der Abwägung zwischen Förderung und Pflichtigkeit zu diskutieren, beides kann sich prinzipiell an beide Ebenen richten. Derzeit nehmen jedenfalls alle Kreise die Förderung in Anspruch, die Personalkosten nicht vollständig, aber annähernd abdeckt.³¹

Für die Variante einer (dauerhaften) Förderung spricht aus Sicht der Länder, dass diese deutlich einfacher einzuführen sind. Für eine Pflichtaufgabe müssten sie sich zunächst auf eine auskömmliche Finanzierung mit den kommunalen Spitzenverbänden einigen, was – wie in Kap. 7 noch ausgeführt wird – nicht immer konfliktfrei verläuft. Förderprogramme können zudem durch das zuständige Ministerium nach eigenem Ermessen angepasst werden, sowohl, was finanzielle als auch inhaltliche Schwerpunktsetzungen angeht.

Die grundsätzliche Kritik, dass Projektförderungen Ungleichgewichte eher noch verstärken können, weil kleinere, personell schwach aufgestellte Kommunalverwaltungen oft gar nicht die Expertise und Ressourcen haben, diese zu akquirieren (Günther et al. 2021), trifft bei den hier betrachteten Dauerförderungen nur bedingt zu. Sie richten sich entweder ohnehin nur an die Kreisebene oder haben ein sehr vereinfachtes Antragsverfahren.

Dennoch bleibt es bei (jährlichen) Anträgen, was bei genauem Hinsehen selbst in NRW zu einer sehr deutlichen Diskrepanz führt zwischen dem, was *politisch* zugesichert ist – dauerhafte Förderung und Strukturen – und dem, was

30 | Im Rahmen des 2020 eingeführten KIM sind nun zusätzliche koordinierende Stellen auch für kreisangehörige Städte beantragbar, allerdings weiterhin nur durch die Kreise. Eine Evaluation dieses Bausteins und der Zusammenarbeit der beiden Ebenen steht noch aus.

31 | Während das fördernde Ministerium von einer Vollfinanzierung spricht, erklärten interviewte kommunaler Vertreter:innen, etwas 80% der tatsächlichen Kosten mit der Förderung decken zu können.

Kühn/Schammann/Bendel: Pflichtaufgabe Integration - Holzweg oder Königsweg?

formalrechtlich in den Förderbescheiden geschrieben steht. Dort wird explizit auf die Befristung und die Tatsache, dass sich aus der Bewilligung keine Dauerförderung ableiten lässt, hingewiesen.

In dieser Gemengelage haben sich zwar viele Kommunen entschlossen, ihre Stellen im Integrationsbereich zu entfristen – aber bei weitem nicht alle. Dies gilt ähnlich in anderen Bundesländern, die zwar langfristig, formal aber befristet, Koordinations- oder Beratungsstellen fördern.

Einige unserer Interviewpartner:innen aus nordrhein-westfälischen Kommunen äußerten – trotz genereller Zustimmung zu den Landesförderprogrammen –, dass sie „spüren“, dass ihr Bereich noch keine Pflichtaufgabe sei. Auch wird befürchtet, dass bei zunehmenden finanziellen Engpässen die Strukturen von KI und KIM in Frage gestellt werden könnten, sowohl landesseitig, als auch (mit Blick auf den faktischen Eigenanteil) auf kommunaler Ebene.

Eine andere potenzielle Schwäche von Förderprogrammen lässt sich aus dem folgenden Zitat ablesen:

„16,5 Stellen sind tatsächlich landesfinanziert. ... Da frage ich natürlich: Wo ist die Kommune? Reicht das an kommunaler Betätigung aus oder muss man da mehr machen?“ (kommunale Amtsleitung)

Es kann also zu einer Unterscheidung zwischen landesgeförderten und „eigenen“ Aufgaben und Stellen kommen.

Die Umsetzung eines Landesprogramms könnte damit, im Gegensatz zu einer gesetzlichen Pflichtaufgabe, nicht als im engeren Sinne kommunal begriffen werden und nur unvollständig in die lokale Planung einbezogen werden. Dass die Mitwirkung anderer Abteilungen an einer Integrationsplanung und deren Umsetzung im Rahmen einer Pflichtaufgabe verbindlicher wird, ist denkbar, aber nicht zwingend. Empirische Vergleiche zwischen, beispielsweise der Mitwirkung an Prozessen der Jugendhilfeplanung und bei Integrationskonzepten, liegen nicht vor.

Tabelle 5 zeigt die Vor- und Nachteile der verschiedenen Modelle. In Summe bleibt es auch bei einem gesetzlich verankerten und auf Dauer angelegten Förderprogramm wie in NRW bei einer Freiwilligkeit der Kommunen. Dass auf die Fördermittel verzichtet wird, ist schwer vorstellbar – je nach politischer Konstellation aber nicht auszuschließen, da mit den Mitteln auch Förderbedingungen verbunden sind. Die Konstruktion bewegt sich in einer Grauzone, da die politische Garantie einer Dauerhaftigkeit in einem gewissen Widerspruch zur formalen Projektförderung auf Basis jährlicher Anträge steht. Trotz dieser Einschränkungen sind die **Effekte einer dauerhaften Strukturförderung einer Pflichtaufgabe zumindest ähnlich**. Von kommunalen Fachleuten anderer Bundesländer war daher häufig zu hören, dass mit einem ähnlichen Programm wie in NRW schon viele Erwartungen erfüllt wären.

Tabelle 5: Unterschiedliche Wege zur Verankerung von kommunaler Integrationsarbeit

	Kommunale Pflichtaufgabe (Pflichtige Selbstverwaltung)	Gesetzlich verankerte Förderung (NRW-Modell)	Allgemeine Projektförderung
Langfristige Planbarkeit	Hoch	Hoch	Gering
Entfristung von Stellen	Ja (aber Umfang nicht fix)	Zum Teil	Eher nein
Schutz vor Kürzungen bei angespannter Haushaltslage	Mittel (in Konkurrenz zu anderen Pflichtaufgaben und abhängig davon, ob an Aufgabe individuelle Rechtsansprüche geknüpft sind)	Je höher der geförderte Anteil, desto höher; Unabhängigkeit von Haushaltslage bei Vollförderung	
Wahrnehmung und Akzeptanz innerhalb der Kommunalverwaltung	Hoch	Mittel	Gering
Steuerungslegitimation von Integrationsfachstellen ggü anderen Fachbereichen	Gering/nicht vorhanden	Gering/ nicht vorhanden	Gering/ nicht vorhanden
Vorgabe der Ansiedlung innerhalb der Verwaltung	i.d.R. nein	Nein (aber Vorgaben zur organisatorischen Struktur/Zusammenlegung der geförderten Bereiche selbst möglich)	
Kommunale Spielräume bei der Ausführung	Mittel	Mittel (nur allgemeine Schwerpunkte)	Mittel-gering, je nach Förderprogramm
Bürokratischer Aufwand	Gering bis hoch: Abhängig vom Detailgrad der Vorgaben und Aufsichtspflichten übergeordneter Behörden	Mittel-gering: Förderanträge als Folgeanträge	Mittel-hoch: je nach Fördervorgaben und Möglichkeiten zur Folgeförderung

7. Bund oder Länder: Wer könnte Pflichtaufgaben einführen, finanzieren, anregen?

7.1 Land sticht Bund

Einer der gedanklichen Ausgangspunkte für eine Pflichtaufgabe Integration ist der Wunsch nach einheitlicheren Strukturen bundesweit. Dies wird begründet mit einer Annäherung an gleichwertige Lebensverhältnisse auch für Migrant:innen und dem Risiko, dass das Thema in manchen Regionen oder Kommunen ansonsten komplett unbearbeitet bleibt.³² Diese Argumentation lenkt den Blick auf den Bund und dessen Möglichkeiten, auf dauerhafte und flächendeckende Strukturen kommunaler Integrationsarbeit hinzuwirken.

Hierzu ist zunächst festzuhalten: Der **Bund** kann im aktuellen verfassungsrechtlichen Rahmen **keine kommunalen Pflichtaufgaben einführen**. Seit der Föderalismusreform 2006 („Föko I“) ist es der Bundesebene ausdrücklich untersagt, den Kommunen neue Aufgaben zuzuweisen (Art. 85 Abs. 1 GG). Alte Aufgabenübertragungen wirken fort, dürfen jedoch nicht erweitert werden. Dies betrifft insbesondere das Sozialgesetzbuch (u. a. mit den Bereichen Bürgergeld und Jugendhilfe), das weiterhin bundesgesetzlich geregelt und von den Kommunen auszuführen ist. Dieses sogenannte „Durchgriffsverbot“³³ stärkt die Rolle der Länder in ihrer Alleinverantwortung für Angelegenheiten der Kommunen und die getrennte Aufgaben- und Finanzverantwortung von Bund und Ländern. Hintergrund war auch, dass bundesgesetzlichen Aufgabenübertragungen oft keine ausreichende Gegenfinanzierung folgte. Finanzielle Ansprüche der Kommunen gegenüber dem Bund kann es im föderalen Aufbau der BRD nicht geben, da die Kommu-

nen staatsrechtlich gesehen Teil der Länder sind.

„**Aufgabenfindungen**“ für die Kommunen können **so mit nur durch die Länder erfolgen**. Dann greift auch – in unterschiedlichem Maße – die gesetzlich verankerte Konnexität wie oben beschrieben. Entsprechende finanzielle Kompensationen werden zwischen Land und Kommunen ausgehandelt.

Eine bundesweite **Harmonisierung** fände durch die Einführung pflichtiger Integrationsaufgaben durch einzelne Länder jedoch nicht statt. Die Unterschiede zwischen Bundesländern, die solche Aufgaben etablieren und jenen, die dies nicht tun, würden sich im Gegenteil verstärken. Vieles spricht zudem dafür, dass sich neue Pflichtaufgaben der Bundesländer selbst dann voneinander unterscheiden würden, wenn sie von allen eingeführt würden. Die politischen Schwerpunktsetzungen unterschiedlich regierter Länder sowie unterschiedliche Traditionen der Förderung bestimmter Aufgaben und Strukturen dürften divergierende Pfadabhängigkeiten begründen.

Während also rechtliche Fragen auf den ersten Blick eine Zuständigkeit des Bundes auszuschließen scheinen, hat der Bund doch mindestens zwei Gründe, über eine Mitwirkung bei der Stärkung kommunaler Integrationsstrukturen nachzudenken: Erstens verantwortet der Bund seit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 (§§ 43-45 AufenthG) **eigene Integrationsmaßnahmen** auf der lokalen Ebene (insbesondere Integrationskurse und Migrationsberatungsstellen). Aus dieser Tätigkeit ist ein hohes Interesse an einer möglichst gut begleiteten Einpassung der Bundesmaßnahmen in die kommunale Integrationslandschaft gegeben. Die aktuelle Strategie, dies über Regionalkoordinator:innen des BAMF und Förderbedingungen für die Beratungsangebote zu erreichen, ist mindestens ausbaufähig. Zweitens ist der Bund bestrebt, **gleichwertige Startchancen für Neuzugewanderte** im Bundesgebiet zu befördern. Dies darf nicht als die Schaffung einheitlicher Lebensbedingungen missverstanden werden, die es so kaum geben kann. Gleichzeitig

32| Eine Argumentation, die auch in unseren Interviews mehrfach und von Vertreter:innen verschiedener Ebenen vorgetragen wurde, siehe Kap. 4.

33| Siehe zu dessen Begründung, Ausgestaltung und für ein präzisierendes Urteil des Bundesverfassungsgerichts: <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Durchgriffsverbot>.

bekommt eine weitergehende Harmonisierung³⁴ auch aufgrund von Wohnsitzauflagen für zahlreiche Migrant:innen ein größeres Gewicht: Sie können schließlich nicht selbst entscheiden, den Startchancen hinterherziehen.

Der Bund steht somit vor der Herausforderung, trotz des bestehenden Durchgriffsverbots starke Impulse zur Vereinheitlichung der kommunalen Integrationsaufgaben und -strukturen zu setzen. Da diese Impulse nicht nur rechtlicher Natur sein müssen, sind auch Aspekte der gezielten Finanzierung kommunaler Integrationsstrukturen gründlich zu prüfen. Der Wunsch nach einer **finanziellen Beteiligung des Bundes** wurde auch in Gesprächen mit Vertreter:innen einzelner Landesministerien geäußert, die die Einführung von verpflichtigen Integrationsaufgaben zwar fachlich unter-

stützten, es aber als unrealistisch ansahen, dass „ihr Land“ ohne Bundesunterstützung diesen Weg einschlagen würde.

Grundsätzlich sind auch die Möglichkeiten einer finanziellen Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und Kommunen seit der Föderalismusreform I deutlich eingeschränkt. Gleichwohl existieren verschiedene Formen der Mischfinanzierung, der Bundesbeteiligung an bestimmten Ausgaben der Länder und Kommunen oder der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung. Der folgende Beitrag von René Geißler erörtert diese Optionen mit Blick auf das Ziel einer dauerhaften Verankerung des Themas Integration auf kommunaler Ebene. Die Frage der finanziellen Bundesbeteiligung kann dabei weitgehend entkoppelt von der tatsächlichen Ausgestaltung der Aufgabe betrachtet werden.

34|Über die bundesweit bestehenden Integrationskurse und (prinzipiell) bundesweit vorhandenen Angebote von MBE und JMD hinaus, die ja durchaus bereits eine Grundstruktur legen.

7.2 Möglichkeiten der Bundesbeteiligung

Autor: René Geißler, Professor für Öffentliche Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

Rechtlich erzwingen kann der Bund die Pflichtaufgabe Integration nicht. Es sind jedoch *finanzielle Anreizprogramme* denkbar. So fördert der Bund den Ausbau der Kita und aktuell den Ausbau der Ganztagschulen seit vielen Jahren über jeweils befristete Investitionsprogramme zur Finanzierung der Infrastruktur (Finanzhilfen). Dies baut politischen Druck in den Ländern auf, diese Programme auch in Anspruch zu nehmen und Gelder entsprechend zu verwenden. Grundlage hierfür sind Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern über die Verwendung und deren Voraussetzungen. Die bundesdeutsche Finanzverfassung eröffnet eine Reihe unterschiedlicher Wege, Gelder des Bundes an die Kommunen zu leiten. Diese Finanzierungswege sind durch Bundesgesetze geregelt. Da die Länder durch etwaige Änderungen finanziell betroffen sind, haben diese über den Bundesrat ein Veto-Recht, müssen somit zustimmen (Art. 105 Abs. 3 GG).

Zu den befristeten Finanzhilfen und Gemeinschaftsaufgaben erlassen die Länder jeweils eigene Richtlinien und stellen darin auch inhaltliche Bedingungen auf. Lediglich bei Förderprogrammen des Bundes steuert der Bund direkt.

Option 1: Umverteilung von Steueranteilen an die Gemeinden

Nach Art. 106 Abs. 5 und 5a GG erhalten die Gemeinden einen prozentualen Anteil am Aufkommen der Umsatz- und Einkommenssteuer (2,5 bzw. 15 %). Bezugsgröße der Einkommenssteuer ist dabei das Aufkommen der Bürger:innen im Gemeindegebiet. Bei der Umsatzsteuer liegt ein fester, historisch abgeleiteter Verteilungsschlüssel vor.³⁵ Durch die Anhebung der Prozentwerte (bei gleichzeitiger Absenkung der Bundesanteile) flösse ein höheres Steueraufkommen an die Gemeinden.

Dieser Weg ist unbürokratisch, belastet die Länder nicht und führt zu frei verwendbaren Einnahmen. Nachteile liegen darin, dass das Aufkommen regional nicht steuerbar ist und in keiner Beziehung zu den mit Integration verbundenen Kosten steht. Darüber hinaus wären die Aufkommenseffekte in wirtschaftsstarken Gemeinden stärker, da dort die Steuerbasis größer ist. Die Kreise als Träger der Integration gingen leer aus, bzw. profitierten indirekt über höhere Aufkommen aus der Kreisumlage. Allgemein führt ein höheres Steueraufkommen der Gemeinden zu Folgeeffekten im kommunalen Finanzausgleich, sodass der effektive Mehrertrag schwer kalkulierbar ist.

Die Steuerverteilung ist generell bedingungslos. Teils hat sie zwar eine politische Begründung (z. B. vertikale Umsatzsteuerverteilung). Es handelt sich aber stets um allgemeine Deckungsmittel, die in der Sache frei verwendet werden

35|Vgl. zur Geschichte und Abwicklung Bundesministerium der Finanzen.

dürfen. Die Steuerung einer Aufgabe ist hierdurch nicht möglich. Das nicht exakt kalkulierbare Mehraufkommen kann nicht mit einer bestimmten Verwendung rechtlich verbunden werden. Auch eine politisch bindende Aushandlung direkt mit den Kommunen ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen und praktisch bei der Vielzahl der Kommunen nicht möglich. Als Gegenüber des Bundes kämen allenfalls die kommunalen Spitzenverbände in Frage, an deren Beschlüsse einzelne Kommunen jedoch nicht gebunden wären. Äquivalent verhält es sich auf Länderebene mit dem kommunalen Finanzausgleich: Auch hier kann das Land die Verbundmasse erhöhen, indem es höhere Anteile eigener Steuereinnahmen zur Verfügung stellt, wodurch die Schlüsselzuweisungen für alle Kommunen ansteigen. Aber auch dies sind allgemeine Deckungsmittel ohne Verwendungsvorgabe.

Option 2: Umverteilung der Umsatzsteuer an die Länder

Die Anpassung der prozentualen Verteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen Bund und Ländern ist der übliche Mechanismus und föderale Routine (Art. 106 Abs. 4 GG; Woisin 2008: 446-450). In § 1 FAG spiegelt sich eine Vielzahl befristeter oder dauerhafter Vorwegabzüge und prozentualer Änderungen wider. Die Länder müssen zustimmen und solchen Änderungen gehen stets intensive politische Verhandlungen voraus.

Vorteil dieser Finanzierung ist, dass sie der Systematik des Grundgesetzes entspricht und den Föderalismus schützt. Nachteilig ist wiederum der „Gießkanneneffekt“, es besteht kein direkter Zusammenhang zwischen den Kosten in einem Land und dem auf diese Weise generierten Mehraufkommen. Darüber hinaus fließt das Geld nicht an die Kommunen, sondern an die Länder, denen die weitere Verteilung ohne rechtliche Einflussmöglichkeit des Bundes obliegt. Lediglich über den kommunalen Finanzausgleich fließt automatisch ein Anteil an die Kommunen.

Im Kontext „Asyl“ wurde von 2016 bis 2021 ein System der „Kopfpauschalen“ praktiziert, welches in besonderer Weise die Umsatzsteuerverteilung betraf. Kerngedanke war, dass der Bund den Ländern pro aufgenommenem und versorgtem Flüchtling einen kalkulierten monatlichen Betrag zur Kofinanzierung ihrer Finanzlasten zur Verfügung stellt. Diese Transfers wurden über eine mehrfache Anpassung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung verwirklicht, bei der der Bund befristet auf einen bestimmten Betrag seines Aufkommensanteils zugunsten der Länder verzichtete. Diese Pauschale wurde grob kalkuliert und politisch ausverhandelt, entspricht somit nicht einer Erstattung. Den Ländern flossen die Mittel über die Steuerverteilung als allgemeine, frei verwendbare Deckungsmittel zu. Eine rechtliche Zweckbindung bestand nicht, obgleich der sachliche Hintergrund im FAG genannt wurde. Es war ebenso jedem Land überlassen, welcher Anteil der Mittel auf welchem Wege an die Kommunen weitergeleitet wurde. Ganz bewusst wurde diese Finanzierung als befristete Ausnahme konzipiert. Nachteil ist, dass die Gelder in Teilen unsystematisch und losgelöst von den Kosten anfallen und durch den Bund in der Verwendung nicht steuerbar sind, zumindest nicht rechtsverbindlich. Mit dem Beschluss vom 6. November 2023 haben Bund und Länder diesen Mechanismus grundsätzlich wieder aufgenommen.³⁶ Der Bund sagt zu, einen jährlichen Betrag von 7.500 Euro pro Asylbewerber:in an die Länder zu transferieren.

Ein Paradigmenwechsel besteht darin, dass diese Transfers im Gegensatz zu den zwei /dreijährigen Lösungen der Jahre 2016 bis 2021 nun grundsätzlich unbefristet sind. Dem steht verfassungsrechtlich nichts entgegen, zumal sich die Transfers im Zuge der Flüchtlingszahlen von Jahr zu Jahr unterscheiden werden.³⁷ Der Bund bekennt sich jedoch zur dauerhaften gemeinsamen Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen in der Versorgung von Flüchtlingen.

Diese Regelung stößt jedoch weiterhin an die Grenzen der Finanzverfassung. So ist die Umverteilung der Umsatzsteuer an die Länder im Grundsatz „bedingungslos“ und kann vom Bund nicht mit einer Verwendungsverpflichtung verbunden werden. Selbst eine Berichterstattung über die Verwendung erfolgt durch die Länder nur freiwillig.³⁸

Die „Kopfpauschale“ von 7.500 Euro ist ein politischer Kompromiss. In welchem Maße er die tatsächlichen Unterbringungskosten deckt und eventuell gar Spielräume für weitere Kosten lässt, bleibt offen und wird sich in jeder Kommune anders darstellen. Prinzipiell ist ein ähnlicher Mechanismus auch für weitergehende Integrationsaufgaben denk- und aushandelbar.

Ein Handicap dieser vertikalen Umsatzsteuerverteilung ist, dass auch die Weiterleitung der Gelder an die Kommunen den Ländern jeweils eigenständig obliegt und durch den Bund nicht vorgegeben werden kann. Dies ist durchaus sachgerecht, da sich die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen und damit auch der Finanzierungsan-

36 | Beschluss Bundeskanzler und MPK vom 6. November 2023, TOP 6, Nr. 10.

37 | Ein Mindestbetrag von 1 Mrd. Euro ist garantiert, um Infrastrukturen dauerhaft vorzuhalten.

38 | Deutscher Bundestag, DRS 19/19780: Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen des Bundes zur Unterstützung von Ländern und Kommunen im Bereich der Flüchtlings- und Integrationskosten und die Mittelverwendung durch die Länder im Jahr 2019.

spruch der Kommunen unterscheiden kann.³⁹ Gleichwohl führen ungleiche Quoten und Verfahren zu Unstimmigkeiten. Letztlich ist es von außen auch angesichts unterschiedlicher Transferregelungen der Länder (z. B. Schlüsselzuweisungen, Konnexität) und paralleler Transfers für bestimmte Aufgaben schwer zu beurteilen, welche Kosten und welchen Anteil der Gesamtkosten die Kommunen tragen. Dies muss landespolitisch debattiert werden.

Option 3: Finanzhilfen

Bei diesem seit 1969 bestehenden Instrument handelt es sich um zeitlich befristete Transfers des Bundes an Länder oder Kommunen für investive Zwecke (Art. 104b GG). Administrativ fließen sie auch bei kommunaler Zielgruppe über die Länder und werden durch diese verteilt. Die inhaltlichen Voraussetzungen dieser Finanzhilfen bestanden in Bedarfen der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik. Die Länder wirken über ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz oder Verwaltungsvereinbarungen mit. An diese schließen sich länderindividuelle Förderrichtlinien an, die Verteilungsprinzipien und Verfahren jeweils eigenständig regeln (Geißler 2018).

Im Rahmen der „Föko I“ 2006 wurde die Kompetenz für Investitionshilfen auf Politikfelder begrenzt, in denen der Bund auch die Gesetzgebungskompetenz besitzt. Das Instrument der Finanzhilfen wurde in der Vergangenheit verschiedentlich sehr weit gedehnt (z. B. U3-Kita-Ausbau ab 2008). In den Jahren 2017 und 2019 wurde es um die Politikfelder Bildung und Wohnungsbau ergänzt (Art. 104c und d GG).

Der Bund besitzt gewisse Steuerungsansätze über ein entsprechendes Bundesgesetz bzw. die Bund-Länder-Vereinbarung. Die Mittel sind für den bestimmten Zweck gebunden und müssen abgerechnet werden. Im Detail besitzen die Länder jedoch großen Einfluss auf die Umsetzung.⁴⁰ Neben der Fokussierung auf Investitionen spricht gegen den Weg über Finanzhilfen des Bundes vor allem die Prämisse der Befristung, da es ja insbesondere um das Ziel *dauerhafter* Integrationsstrukturen geht.

Option 4: Gemeinschaftsaufgaben

Gemeinschaftsaufgaben sind ein grundgesetzlich festgelegter Kanon von Länderaufgaben, an denen der Bund ausnahmsweise mitwirkt, sofern dies zur Verbesserung der Lebensverhältnisse notwendig ist. Dies bedeutet einen Bruch der grundsätzlichen Norm der Aufgabentrennung. Sinn dieses Aufgabentyps ist es, eine föderale Koordination und finanzielle Unterstützung sonst ggf. überforderter Länder zu erreichen. Seit jeher betrifft dies die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur, des Küstenschutzes und der außerhochschulischen Forschungseinrichtungen.⁴¹ Zwischenzeitlich wurden einige Gemeinschaftsaufgaben abgeschafft (Hochschulbau, Bildungsplanung) und andere neu eingeführt (Leistungsvergleiche, IT, Jobcenter). Die Mitwirkung des Bundes betrifft sowohl die Planung als auch die Finanzierung und wird für jede Gemeinschaftsaufgabe separat geregelt (Bundesanteil bei Agrarstruktur 60 %, bei Küstenschutz 70 %). Gemeinschaftsaufgaben sind geprägt von periodisch notwendigen politischen Aushandlungen.

Es handelt sich nicht allein um ein Finanzierungs-, sondern um ein Kooperationsystem. Die administrative Umsetzung der Gemeinschaftsaufgaben erfolgt über Behörden der Länder, die auch die Verwaltungskosten tragen. Die finanzielle Beteiligung des Bundes bezieht sich somit auf die reinen Programmkosten. Es steht dem Bund in seiner Haushaltspolitik frei, in welchem Umfang er eigene Gelder bereitstellt.⁴² Die Länder leisten einen komplementären eigenen Anteil.

Praktisch bilden Bund und Länder für jede Gemeinschaftsaufgabe ein Gremium (Planungsausschuss), welches eine mittelfristige inhaltliche Planung aufstellt (Rahmenplan). Die Kommunen sind in diesem Planungsausschuss nicht vertreten. Förderfähig sind grundsätzlich Personalkosten, Sachkosten und Investitionen. Die Länder entwickeln aus dem Rahmenplan jeweils eigene Förderrichtlinien. Die Gemeinschaftsaufgaben selbst sind reguläre Daueraufgaben. Sie werden jedoch über jeweils eng fokussierte, antragsgebundene und befristete Projekte verwirklicht. Bei den Gemeinschaftsaufgaben handelt es sich im Grunde um eine spezielle Art der Fördermittel, welche der Sache nach langfristig

39| So haben einige Bundesländer argumentiert, dass sie einen Teil der Unterbringung, für die in anderen Ländern die Kommunen allein zuständig sind, selbst übernehmen, ihnen daher auch ein Teil der Bundesmittel zustehe.

40| So weicht z. B. der Mittelabruf aus solchen Programmen zwischen den Ländern oft deutlich ab. Das Beschleunigungsprogramm Ganztagsausbau wurde in Bayern nur zu 20 % ausgeschöpft, in Baden-Württemberg zu 99 %, im Bundesdurchschnitt waren es 72 %.

41| Im Jahr 2022 waren im Bundshaushalt für die Gemeinschaftsaufgabe Wirtschaftsstruktur 0,7 Mrd. Euro, für Küstenschutz und Agrarstruktur 1,2 Mrd. Euro und für die Forschungsförderung 11,5 Mrd. Euro eingeplant. Das Gesamtbudget der Programme erweitert sich durch Finanzierungsanteile der Länder und ggf. der Zuwendungsempfänger.

42| Im Zuge der Planung für den Bundshaushalt 2024 wurde der Bundesbetrag für die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung gekürzt, vgl. Focus vom 08.06.2023.

existieren, über Gremien institutionalisiert sind und dem Bund höheren Einfluss gewähren.

Die verschiedentlich geforderte Aufnahme einer Gemeinschaftsaufgabe Integration in Art. 91a GG⁴³ würde dem Bund eine stärkere Mitverantwortung einräumen und eine stärkere föderale Koordination erfordern: Bund und Länder müssten ein neues föderales Gremium für die inhaltliche Steuerung bilden und sich Kosten teilen.

Auch wenn beides durchaus einen Mehrwert darstellen kann,⁴⁴ widerspricht der (bisherige) Charakter der Gemeinschaftsaufgaben grundsätzlich der Intention, die mit einer Pflichtaufgabe Integration verbunden ist. Es bliebe bei Anträgen, befristeten Transfers und Eigenanteilen der Kommunen – die sich nur teilweise beteiligen würden. Eine dauerhafte Grundfinanzierung bestimmter Aufgaben erfolgt nicht.⁴⁵ Eine Hürde ist zudem, dass es eine verbindliche Länderaufgabe Integration, an der der Bund mitwirken könnte, bisher nicht gibt und der Bund diese auch nicht einführen kann.

Option 5: Bundesförderprogramme

Intention von Förderprogrammen ist es, Innovationen anzustoßen, Problembewusstsein zu verbreitern, Maßnahmen zu pilotieren oder schlicht aktive Kommunen finanziell zu unterstützen. Solche Programme kann die Bundesregierung ohne formale Abstimmung mit den Ländern nach politischer Opportunität auflegen und finanziell ausstatten. Die Kommunen entscheiden selbstständig, ob sie diese Fördermittel beantragen und dementsprechend die gewünschten Maßnahmen umsetzen.

Für eine dauerhafte Finanzierung sind Förderprogramme nicht gedacht, die Aufgabe behielte ihren befristeten, außergewöhnlichen Projektcharakter. Außerdem bedarf es regelmäßiger Anträge und eines finanziellen Eigenanteils, der einige Kommunen abhalten dürfte. Eine stetige, langfristige – insbesondere auch eine verpflichtende – Aufgabenerfüllung ist daher auf diesem Wege kaum möglich.

43 | Vgl. Vorschlag des DStGB .

44 | Wenn auch auf Kosten erhöhter Bürokratie infolge neuer Gremien und Abstimmungsprozesse.

45 | Ausnahme sind die außerhochschulischen Forschungseinrichtungen, die jedoch institutionell als Organisation gefördert werden und nicht mit Fokus auf eine bestimmte Aufgabe.

7.3 Weiterführende Ideen zur Mitwirkung des Bundes

Zusammengefasst ist keines der Finanzierungsmodelle darauf ausgelegt, dauerhaft Integrationsstrukturen auf kommunaler Ebene zu etablieren. In keinem Fall gibt es eine verbindliche, rechtliche Zweckbindung für die Verwendung der Mittel durch Länder oder Kommunen. Nichtsdestotrotz könnte es zwischen Bund und Ländern zu politischen Vereinbarungen kommen. Die im November 2023 ausgehandelte „Kopfpauschale“ für Geflüchtete (umgesetzt durch eine Umverteilung von Umsatzsteuermitteln, also die oben erwähnte „Option 2“) bietet hier einen aktuellen Anknüpfungspunkt, zumal diese Regelung unbefristet gilt.

Fast schon naheliegend erscheint dies, da der MPK-Beschluss schon jetzt einen Sockelbetrag in Höhe von 1 Mrd. Euro vorsieht, um im Kontext der Aufnahme Geflüchteter „die notwendige Infrastruktur zu erhalten“ (Kanzler-MPK, S. 15). Eine Erhöhung dieses Sockelbetrags – und ggf. ergänzend der Pauschale – könnte zumindest politisch an die Vereinbarung gebunden werden, nicht nur die Kosten der Unterbringung Geflüchteter zu refinanzieren, sondern zusätzlich auch nachhaltige Strukturen kommunaler Integrationsarbeit aufzubauen bzw. abzusichern. Diese könnten und sollten dann nicht allein geflüchtete Menschen adressieren, sondern alle (Neu-)Zugewanderten einschließen.

Bund und Länder würden sich damit zu einer gemeinsamen finanziellen Verantwortung nicht allein für die Unterbringung Geflüchteter, sondern für Integration in einem breiteren Sinne bekennen.

In der konkreten Nutzung der Mittel blieben die Länder frei: Sie können entweder bestimmte Aspekte kommunaler Integrationsarbeit zur Pflichtaufgabe machen, womit neue, landesrechtlich hervorgerufene Konnexitätslasten zu finanzieren wären, oder über eine institutionelle oder quasi-institutionelle Förderung (siehe Kapitel 7.1) verstetigen. Im Idealfall entstehen im „lebendigen Laboratorium“ des Föderalismus (vgl. Bendel/Borkowski 2016) unterschiedliche Umsetzungsmodelle und auf Dauer kommt es zwischen den Ländern zu wechselseitigen Lernprozessen⁴⁶ – wobei es dafür die entsprechenden Räume und Netzwerke braucht,

46 | Letzteres gilt in geringerem Maße natürlich auch bei der Einführung neuer, pflichtiger Integrationsaufgaben durch einzelne Bundesländer ohne finanzielle Beteiligung des Bundes. Dies würde immerhin dazu führen, dass sich die Integrationsstrukturen innerhalb eines Bundeslandes etablieren und tendenziell angleichen. Zwischen den Ländern kann es auch dann zu einem policy learning kommen: Nach erfolgreicher Implementierung in einem oder mehreren Bundesländern könnten andere Länder mittelfristig mit ähnlichen Aufgaben nachziehen – wobei sie diese dann eben komplett aus eigenen Mitteln stemmen müssten.

Kühn/Schammann/Bendel: Pflichtaufgabe Integration - Holzweg oder Königsweg?

in denen die landespolitischen Ansätze, ihre Stärken, aber auch ihre Schwächen transparent werden.⁴⁷

Finanziell könnte es dabei um im Vergleich zum Gesamtvolumen überschaubare Beträge gehen: Wollte man in allen Bundesländern kommunale Integrationsstrukturen ermöglichen, wie sie in NRW existieren – wo solche Strukturen am umfangreichsten und nachhaltigsten landesgefördert und etabliert sind (s.o.) – müsste der vereinbarte Sockelbetrag nur um rund die Hälfte erhöht werden.⁴⁸

Eine höhere Verbindlichkeit könnte theoretisch im Rahmen von Staatsverträgen zwischen Bund und Ländern

erreicht werden. Auch hierfür gäbe es ein vergleichbares Projekt in der jüngeren Geschichte des deutschen Föderalismus: Im Zuge des Kita-Qualitätsgesetzes handelte der Bund mit jedem Bundesland einen je eigenen Staatsvertrag aus, an dessen Abschluss die Bundeszuschüsse gekoppelt waren. Auf diesem Weg soll einerseits die grundsätzliche Zweckbindung gewährleistet sein, gleichzeitig sind eigene Schwerpunktsetzungen möglich. Ein solches Vorgehen auch im Feld der Integration ist komplex und wäre in Details zu prüfen, ist jedoch grundsätzlich denkbar.

47|Die bestehenden Formate der IntMK werden von verschiedenen Interviewpartner:innen als hierfür nicht geeignet bezeichnet.

48|Für einen groben Überschlag: NRW gibt rund 100 Millionen für Koordinierung und Beratung im Rahmen der „KI“ und des „KIM“ aus und stellt gut 20 % der Bevölkerung Deutschlands.

8. Zentrale Befunde und Handlungsoptionen

Diese Studie füllt das Schlagwort von der „Pflichtaufgabe Integration“ inhaltlich mit Leben. Sie übersetzt vage Zielvorstellungen in abgrenzbare Aufgaben und ordnet die Machbarkeit rechtlich ein. Damit liefern wir zunächst einen etwas ernüchternden Realitätscheck, denn die Einführung einer neuen, weit gefassten Pflichtaufgabe Integration verbinden vor allem Integrationsfachleute in Kommunalverwaltungen mit (zu) großen Hoffnungen. Ihnen führt die Studie einerseits vor Augen, was Pflichtaufgaben nicht leisten und welche Aufgaben nicht pflichtig werden können. Andererseits macht die Analyse aber auch den Skeptiker:innen deutlich, dass man die Debatte nicht vorschnell zu den Akten legen sollte: Es gibt durchaus Potenzial für die Einführung bestimmter Pflichtaufgaben im Integrationsbereich. Konkrete Optionen der Ausgestaltung liegen, wie ausgeführt, auf dem Tisch und Wege zu deren Implementierung sind zumindest denkbar. Gleichzeitig werden in der Diskussion um eine mögliche Pflichtaufgabe andere Stellschrauben sichtbar, an denen gedreht werden kann, um Integrationsstrukturen in Kommunen nachhaltig zu verankern und auch zwischen den föderalen Ebenen krisenfest zu gestalten.

8.1 Was eine Pflichtaufgabe Integration nicht leisten kann

Die Studie arbeitet einige generelle Bedenken und Einschränkungen hinsichtlich neuer, pflichtiger Aufgaben im Integrationsbereich heraus:

Erstens darf nicht vergessen werden, dass auch im Kontext von Migration und Integration Pflichtaufgaben bereits existieren, beispielsweise bei der Aufnahme Geflüchteter oder bei der Implementation des Aufenthaltsrechts in Ausländerbehörden. Dabei zeigt sich, dass eine Pflichtaufgabe **keine Garantie für eine auskömmliche Finanz- und Personalausstattung** ist. Zwar sind die Länder im Rahmen der

Konnexität in der finanziellen Verantwortung. Die Konnektivitätsgesetze der Bundesländer fallen jedoch unterschiedlich strikt aus und die Aushandlung der Finanzausstattung der Kommunen bleibt teils umstritten.

Auch deswegen ist, zweitens, eine Pflichtaufgabe **keine Garantie für eine funktionierende oder „gute“ Integrationsarbeit**. Neben der Finanzierungsfrage hängt die Umsetzung pflichtiger Aufgaben, gerade bei einem Querschnittsthema, an dem lokalpolitischen Willen und ganz konkret an den Haltungen einzelner (Führungs-)Personen und deren Engagement.

Drittens entscheiden auch bei pflichtigen Aufgaben die Kommunen im Rahmen ihrer Personal- und Organisationshoheit über die organisationale Umsetzung und hierarchische Ansiedlung entsprechender Stellen. Auch wenn fachlich einiges für Stabsstellen oder integrierte Ämter (in denen diverse Integrationsaufgaben und ausländerrechtliche Fragestellungen zusammengefasst sind) spricht, **können organisationale Fragen den Kommunen nur in sehr eingeschränkter Form vorgeschrieben werden** (abweichend zu integrierten Verwaltungsstellen: Burgi in Bogumil et al 2018).

Viertens bedeuten Pflichtaufgaben immer auch, dass sie die **Gestaltungsfreiheit der gewählten Entscheidungsträger:innen** vor Ort einschränken. Diese ist durch verschiedene Vorgaben, Pflichten und enger werdende finanzielle Spielräume in den vergangenen Jahrzehnten ohnehin zurückgegangen. Zu eng definierte Pflichtaufgaben begünstigen zudem den im Politikfeld ohnehin existierenden Eindruck, die Kommune könne in migrationsbezogenen Fragen nur eingeschränkt handeln, was die Bereitschaft, aktiv Verantwortung zu übernehmen, senken kann.

Fünftens müssen Pflichtaufgaben zwar nicht zu eng, aber doch **hinreichend klar definiert und operationalisierbar sein** – nicht zuletzt, um einen adäquaten Personalbedarf berechnen zu können und ihre Umsetzung kontrollierbar zu machen. Sie eignen sich also kaum dazu, programma-

tische Leitsätze, wie die Ausrichtung an einem Mainstreaming-Ansatz, einer migrationsgesellschaftlichen Öffnung aller Verwaltungseinheiten, zu verankern.

Sechstens schließlich stehen einer Pflichtaufgabe Integration zumindest im bundesweiten Kontext auch **enorme rechtliche Hürden** entgegen. Der Bund kann den Kommunen schlicht keine neue Pflichtaufgabe auftragen („Durchgriffsverbot“ nach Art. 84 und 85 GG), selbst wenn das Argument einer größeren Einheitlichkeit von Strukturen bzw. von gleichwertigen Lebensverhältnissen für Zugewanderte herangezogen wird. Auch für finanzielle Beteiligungen des Bundes gibt es im Grundgesetz einige Einschränkungen. Eine Pflichtaufgabe Integration könnte es daher im Grunde nur in 16-facher Ausführung in den Ländern geben, was der angestrebten Einheitlichkeit eher im Wege stehen dürfte.

8.2 Potenziale pflichtiger Aufgaben im Integrationsbereich

Trotz dieser Gegenargumente und Einschränkungen sind durchaus auch Chancen mit der Einführung pflichtiger Aufgaben im Integrationsbereich verbunden.

Erstens ermöglichen die Spielregeln des bundesdeutschen Föderalismus trotz rechtlicher Beschränkungen durchaus eine **gemeinsame Verantwortung und ein finanzielles Zusammenwirken von Bund und Ländern** auch in Themenfeldern ohne klare Bundeszuständigkeit. Als ein Vorbild kann hier die (allerdings zeitlich befristete) Bundesunterstützung beim Ausbau der Kindertagesstätten gelten. Auf diese Weise könnte ein – wenn auch nicht zwingend einheitlicher – bundesweiter Strukturaufbau möglich werden.

Zweitens könnte eine landesgesetzlich verankerte und/oder durch den Bund (mit)finanzierte Pflichtaufgabe bei allen Implementationslücken eine gewisse Stabilität schaffen, die eine **verlässliche Integrationsarbeit unabhängig von den konkreten politischen Verhältnissen** oder individuellem Engagement sicherstellt. Auch wenn natürlich weiterhin unterschiedliche Prioritäten gesetzt werden, wäre es kaum möglich, das Thema komplett zu ignorieren.

Um, drittens, kommunale Gestaltungsspielräume nicht einzuschränken, könnten sich Pflichtaufgaben auf **Kernbereiche kommunaler Integrationspolitik** konzentrieren. Dies ginge mit der Einrichtung von Planstellen einher, die es weiterhin nicht flächendeckend gibt. Durch den Fokus auf Kernaufgaben blieben die Gestaltungsspielräume der Kommunen weitestgehend intakt. Entsprechende Vorgaben würden vor allem für diejenigen Kommunen Bedeutung erlangen, die sich bislang ausschließlich über befristete Projekte mit dem Thema beschäftigen. Bereits erfolgreich etablierte und finanzierte Integrationsabteilungen würden durch pflichtige **Kernaufgaben** im Integrationsbereich

nicht oder nur unwesentlich inhaltlich angetastet. Darüber hinausgehende Aktivitäten, auch die zusätzliche Akquise von Projektförderungen, blieben weiterhin möglich.

Viertens würden pflichtige Aufgaben Integrationsfachstellen ein **stärkeres Mandat** geben. Stellen würden entfristet und Integration wäre ein fester Teil des kommunalen Gefüges und stünde nicht mehr in regelmäßigen Abständen zur Disposition. Eine Pflichtaufgabe wäre auch ein Zeichen an die Gesellschaft, dass Integration in einem Einwanderungsland eine Daueraufgabe ist.

8.3 Bausteine einer Pflicht? Kernaufgaben im Integrationsbereich

Die Definition konkreter pflichtiger Aufgaben wird durch den Querschnittscharakter und die Komplexität des Integrationsbegriffs erschwert. In der arbeitsteiligen Organisation kommunaler Verwaltungen finden Querschnittsthemen erst einmal keine Entsprechung. Dies wird noch verstärkt, wenn der Interpretationsspielraum dessen, was unter (kommunaler) Integrationsarbeit überhaupt verstanden werden kann, derart groß ist. Die Frage nach der Pflichtaufgabe hängt somit auch an der Frage, wie die Aufgabe Integration überhaupt zu verstehen ist und welchen Weg Kommunalverwaltungen gehen (sollten), um sie bestmöglich zu meistern. Dies betrifft besonders die seit Jahrzehnten schwelende Debatte darum, wie wirksam und wie realistisch eine migrationssensible Öffnung aller Regelabteilungen der Verwaltung ist, und wofür Sondermaßnahmen und Fachabteilungen erforderlich sind, die Integration fokussieren. Dabei geht es am Ende nicht um ein Entweder-oder, sondern eher darum, wieviel Integrationsarbeit im unmittelbaren Sinne – und mit welchem Auftrag – es braucht, damit man dem Ideal einer für die Migrationsgesellschaft geöffneten und kompetenten Gesamtverwaltung möglichst nahekommt – ohne diese aus der Verantwortung zu nehmen und ohne sie zu überfordern.

In diesem Sinne sollten diejenigen unmittelbaren Integrationsaufgaben und Stellen den (krisenfesten) Kern kommunaler Integrationsarbeit bilden, die auf das erfolgreiche Zusammenspiel von Mainstreaming und Sondermaßnahmen zielen. Auf Basis der Literatur und zahlreicher Expert:inneninterviews arbeitet die Studie dafür die folgenden Bausteine heraus:

1. **Koordination:** Unverzichtbar für eine strategische Steuerung von Integrationsmaßnahmen sind dauerhaft eingerichtete Stellen oder Abteilungen, die migrationsspezifisches Wissen bündeln, Fachabteilungen beraten, Sondermaßnahmen initiieren und konzeptionelle Grundlagen für die Entwicklung der kommunalen Integrationsarbeit leisten.
2. **Planung:** Die Verantwortung der Gesamtverwaltung betonen und gleichzeitig die koordinierenden Stellen

stärken könnte ein verbindlicher Planungsauftrag, der eine Bestandsaufnahme, Maßnahmenentwicklung und eine Auseinandersetzung mit ihrer Wirkung beinhaltet, ähnlich wie dies im Bereich der Jugendhilfeplanung der Fall ist.

3. **Fallberatung:** Verknüpft werden könnten die notwendigen strategischen Aufgaben mit einer Fallberatung für Neuzugewanderte, wie sie beispielsweise im Förderprogramm KIM in NRW existiert. Eine Fallberatung ließe sich an einen individuellen Rechtsanspruch koppeln, wodurch eine Pflichtaufgabe mit hoher Verbindlichkeit entstünde, die konkrete Stellenanteile und deren (landesseitige) Finanzierung begründet. Mit Blick auf die Befunde der Studie ist allerdings auch hervorzuheben, dass die Fallberatung im Gegensatz zu Koordination und Planung von weniger Expert:innen als Kernaufgabe kommunaler Integrationspolitik genannt wurde.

Unabhängig von der gewählten Ausgestaltung sollte ergebnisoffen abgewogen werden, **auf welcher kommunalen Ebene** Aufgaben und Stellen angesiedelt werden. Die Rolle der kreisangehörigen Ebene, insbesondere größerer kreisangehöriger Städte, sollte nicht aufgrund rein pragmatischer Erwägungen der Übersichtlichkeit unterschätzt werden.

Neben einer Pflichtigkeit der oben genannten Kernaufgaben der Integrationsarbeit könnten **Ergänzungen in bestehenden Pflichtaufgaben ein vierter Baustein** sein: Es gibt eine Reihe von kommunalen Aufgaben, deren Beschreibung die Realität einer durch Migration geprägten Gesellschaft noch nicht ausreichend reflektiert. Hier nachzusteuern, kann aber nicht Inhalt einer neuen Pflichtaufgabe Integration sein, die in andere Bereiche „hineinregiert“. Entsprechende Veränderungen sollten in den bestehenden Gesetzen und Verordnungen eingefügt werden. Dies betrifft beispielsweise eine Stärkung des Auftrags zur Sprachförderung in Kindertagesstätten inklusive der entsprechenden dauerhaften Ressourcenausstattung.

8.4 Rechtlicher Rahmen und finanzielle Optionen

Der Bund kann keine kommunale Pflichtaufgabe Integration einführen. Überlegungen hinsichtlich der Einfügung einer „**Gemeinschaftsaufgabe Integration**“ in Art. 91a GG sind rechtlich denkbar, würden aber wohl eher am Ziel der Debatte um eine Pflichtaufgabe vorbeiführen. Es wären beispielsweise komplexe Abstimmungsprozesse nötig und die meisten Finanzierungsfragen blieben weiterhin offen. Weder eine aktivere Rolle der Kommunen noch eine verlässliche Grundfinanzierung wären erreicht. Im Gegenteil könnten neue Schnittstellenproblematiken in einem Poli-

tikfeld geschaffen werden, das ohnehin durch ein Übermaß an Verwaltungsverflechtung gekennzeichnet ist.

Sofern eine rechtliche Verpflichtung erwogen wird, ist diese daher ausschließlich über **gesetzliche Regelungen in den Bundesländern** möglich – mit allen Schwierigkeiten einer auch nur annähernd bundeseinheitlichen Umsetzung. Im Themenfeld Integration bieten sich am ehesten **pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben** an, also eine Vorgabe des „Ob“ und ggf. der Ziele, aber mit kommunalen Spielräumen bei der konkreten Ausgestaltung – inklusive der Freiheit, bestimmte Teilaufgaben an freie Träger auszulagern oder diese einzubeziehen. Diese Form der Pflichtigkeit schränkt die kommunale Selbstverwaltung in geringerem Maße als weisungsgebundene Pflichtaufgaben ein. Sie eröffnet auch eher die Möglichkeit unterschiedlicher inhaltlicher Schwerpunktsetzungen je nach lokalen Bedarfen – innerhalb bestimmter Ziele, Rahmenbedingungen und Strukturen.

Die Studie hat auch gezeigt, dass die Frage einer auskömmlichen und verlässlichen Finanzierung für viele Kommunen im Zentrum der Erwartungen an eine Pflichtaufgabe steht, weswegen prinzipiell auch auf Dauer angelegte Landesförderprogramme einen Lösungsweg darstellen können. Die Frage einer Bundesbeteiligung stellt sich unabhängig von dem landesseitig gewählten Weg mit Blick auf eine Angleichung von Strukturen und Standards bundesweit.

8.4.1 Förderprogramme der Länder als Alternative zur Pflichtaufgabe?

Einige Bundesländer fördern schon seit längerer Zeit Integrationsstrukturen (Koordinator:innen, Beauftragte, Beratung) und haben so dazu beigetragen, dass sich bestimmte Kernaufgaben im jeweiligen Land (nahezu) flächendeckend etabliert haben.

Besonders nah an eine Quasi-Pflichtaufgabe ist NRW mit der gesetzlichen Verankerung der „Kommunalen Integrationszentren“ (KI) und der kommunal gesteuerten Einzelfallberatung im Rahmen des KIM gerückt, inklusive konkreter Fördersummen im Gesetzestext. Adressiert ist die Kreisebene und derzeit nehmen auch alle Kreise die Förderung in Anspruch, die beinahe die gesamten Kosten deckt. Das müssten sie nicht; es bleibt formell bei einer Freiwilligkeit der Kommunen. Dass auf die Fördermittel verzichtet wird, ist schwer vorstellbar – je nach politischer Konstellation aber nicht auszuschließen, da mit den Mitteln auch Förderbedingungen verbunden sind. Die Konstruktion bewegt sich allerdings in einer Grauzone, da die politische Garantie einer Dauerhaftigkeit in einem gewissen Widerspruch zur formalen Projektförderung auf Basis jährlicher Anträge steht. Zudem kann die Umsetzung eines Landesförderprogramms dazu beitragen, dass die Aufgaben im Gegensatz zu einer gesetzlichen Pflichtaufgabe nicht als

im engeren Sinne kommunal begriffen werden und nur unvollständig in die lokale Planung einbezogen werden.

Trotz dieser Einschränkungen sind die **Effekte einer dauerhaften Strukturförderung einer Pflichtaufgabe zumindest ähnlich**. Die in Nordrhein-Westfalen adressierten Felder bedienen zudem mit dem Fokus auf Koordination und Fallberatung zumindest zwei der drei oben genannten Kernaufgaben lokaler Integrationspolitik. Programme in anderen Bundesländern, beispielsweise in Baden-Württemberg, Hessen oder Niedersachsen, haben teils ähnliche Ziele, sind aber nicht im selben Maße institutionell verankert. Von kommunalen Fachleuten anderer Bundesländer war daher häufig zu hören, dass mit einem ähnlichen Programm wie in NRW schon viele Erwartungen erfüllt wären.

8.4.2 Beteiligung des Bundes

Der finanziellen Beteiligung des Bundes an kommunalen Aktivitäten sind einerseits enge Grenzen gesetzt, vor allem wenn die Finanzierung dauerhaft erfolgen soll. Andererseits sind Bundesbeteiligungen über veränderte Umsatzsteueranteile dennoch Teil der föderalen Praxis: Auf diesem Wege erhalten die Länder (temporär) mehr Mittel als ihnen eigentlich zustünden. Diese Mittel sind allerdings rein rechtlich nicht zweckgebunden. Eine politische Zweckbindung kann jedoch durch eine gemeinsame Absichtserklärung von Bund und Ländern vereinbart werden. Dies ist im Jahr 2023 im Kompromiss der Ministerpräsidentenkonferenz mit dem Bund über die Kosten der Flüchtlingsaufnahme (Einführung einer „Kopfpauschale“) geschehen. Die dort vereinbarte Regelung gilt unbefristet und kommt daher einer Dauerfinanzierung innerhalb eines „atmenden Systems“ am nächsten. An diesen Beschluss ließe sich anknüpfen, da dort ohnehin ein Sockelbetrag zum Erhalt nötiger Infrastruktur vereinbart wurde. Es wäre nun vorstellbar, den Gegenstand der Vereinbarung zum Sockelbetrag auf die gesamte Neuzuwanderung zu erweitern und den Sockelbetrag aufzustocken, um zumindest die Kernaufgaben von Koordination und Planung weitgehend abzudecken. Hierzu müssten sich die Länder einerseits verpflichten, behielten aber andererseits Entscheidungsspielräume bei der Implementierung (Pflichtaufgaben oder Dauerförderung) und Schwerpunktsetzung.

Im Bereich der Fallberatung ist eine Unterstützung des Bundes auch auf anderem Wege denkbar. Die MBE und der JMD sind bundesfinanzierte Angebote der freien Wohlfahrtspflege. Ihre Einbindung in kommunale Integrationsplanung ist lokal sehr unterschiedlich ausgestaltet. Eine Verpflichtung dazu in den Förderbedingungen könnte eine solche Einbindung verbessern und damit auch kommunale Integrationsplanung stärken. In diesem Zuge wäre aber auch sicherzustellen, dass MBE und JMD aus der dauerhaften **Projektfinanzierung in eine institutionelle Förde-**

rung überführt werden. Nur dann können die Kommunen verlässlich mit der bundesfinanzierten Fallberatung planen und den Aufbau von Doppelstrukturen vermeiden.

Fachlich gestärkt werden könnten die Integrationsstrukturen zudem durch bundesseitig initiierte Austauschplattformen, die das **wechselseitige Lernen und Wege zur Wirkungsmessung** in der Umsetzung der Kernaufgaben Koordination, Planung und Beratung stärken. Eine Bundeszuständigkeit ließe sich dabei aus § 45 AufenthG ableiten (Integrationsprogramm); eine entsprechende Weiterentwicklung der Foren des Nationalen Aktionsplans Integration zu kommunal orientierten Regionalkonferenzen und (virtuellen) Austauschforen wäre denkbar. Ein solches Tätigwerden des Bundes hätte keine Mittelflüsse an die Kommunen zur Folge, wäre aber angesichts der Vielfalt der Bundesländer für eine Harmonisierung der unterschiedlich pflichtigen Integrationspraxis sinnvoll.

8.5 Ausblick: Jenseits der Pflichtaufgabe

Unabhängig davon, wie gut eine nachhaltige Verankerung von Integrationsaufgaben im engeren Sinne gelingt: Weitere Baustellen und Desiderate von Integrationspolitik im Föderalismus werden bleiben. So forderte eine interviewte Expertin, dass mit der Einführung einer kommunalen Pflichtaufgabe eigentlich zunächst „alles mal auf den Tisch“ müsse: Sinnvolle und weniger sinnvolle föderale Zuständigkeiten, auf Ressortegoismen beruhende Parallelstrukturen, Förderprogramme, die wenig effektiv sind oder andere, die es wären, aber auslaufen. Dazu gehört auch die Frage, was innerhalb und jenseits des institutionell angelegten Rahmens tatsächlich funktioniert. Die nachhaltige Verankerung von Integrationsstrukturen bleibt zwar auch relevant, wenn es nicht gelingt, wirklich alles auf den Tisch zu bringen. Sie kann auch hilfreich sein, solange andere Kernbereiche wie die längst pflichtigen Ausländerbehörden dysfunktional bleiben. Ihre volle Wirkung dürften neue Pflichtaufgaben zur Planung, Koordination oder Beratung jedoch tatsächlich erst dann entfalten, wenn andere Aufgabenfelder effizienter funktionieren und vor allem: wenn insgesamt größere Klarheit über Verantwortlichkeiten herrscht.

Denn eine weitere Erzählung zog sich ebenfalls durch viele unserer Interviews: Die empfundene oder jedenfalls postulierte Zuständigkeit einer jeweils anderen Ebene für bestimmte Facetten des Themas – oder gleich für Integration als Ganzes. Der Bund sieht vor allem die Länder in der Pflicht, die Länder blicken auf den Bund und dessen (vermeintliche) Versäumnisse. Beide wünschen sich engagierte Kommunen, die wiederum klagen, schon jetzt als Quasi-Pflichtaufgabe Dinge übernehmen zu müssen, für die eigentlich Bund und Länder verantwortlich seien. Dieser föderale Verschiebepfaden der Verantwortlichkeiten kann

zu Leerstellen, Blockaden und Inkohärenzen führen. Der permanent geäußerte Zweifel an der eigenen Zuständigkeit legt auch nahe, Strukturen nicht dauerhaft aufzubauen – da man ja nur vertretungsweise einspringt, um Versäumnisse der „eigentlich“ zuständigen Ebene zu kompensieren.

Seit Jahren wird daher darauf hingewiesen, Kompetenzen klarer zu regeln und die Verflechtung abzubauen (Schammann/Kühn 2016; Bogumil/Kuhlmann 2022). Eine neue Gemeinschaftsaufgabe in der Logik des Art. 91a GG würde hier eher in eine gegensätzliche Richtung wirken.

Eine neue Pflichtaufgabe Integration wäre somit nicht der Königsweg zur Lösung aller Herausforderungen kommunaler Integrationsarbeit. Sie wäre aber auch kein Holzweg, sondern könnte bei allen Herausforderungen durchaus in Richtung einer Verstärkung und Stärkung flächendeckender kommunaler Integrationsstrukturen führen. Insbesondere könnte die Verantwortlichkeit für Koordination

und Planung ein Mehr an kommunaler Verantwortungsübernahme bedingen. Klar sollte jedoch sein, dass auch rechts und links des Weges einige Aufgaben liegen, deren erfolgreiche Bearbeitung Voraussetzung für eine nachhaltige Wirkung der geschaffenen Strukturen ist.

Neben einer strukturellen Absicherung kommunaler Integrationsarbeit und der Bearbeitung föderaler Dauerbaustellen braucht es schließlich auch eine Art Kulturwandel, eine Umkehr des Selbstverständnisses aller föderalen Ebenen. Bund, Länder und Kommunen sind grundsätzlich dem Ziel der Integration im Sinne einer sozialen Teilhabe (nicht nur) von Zugewanderten und der Herstellung des gesellschaftlichen Zusammenhalts verpflichtet. Es geht also nicht so sehr darum, festzuhalten, wo die eigene Zuständigkeit endet. Stattdessen brauchen alle Beteiligten eine klare Vorstellung davon, was der Beitrag der eigenen Verwaltungseinheit sein kann, um die gesamtgesellschaftlichen Aufgaben von Teilhabe und Zusammenhalt zu meistern.

Literaturverzeichnis

- Bendel, Petra/Borkowski, Andrea (2016): Entwicklung der Integrationspolitik. In: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hg.), Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 99-116.
- Blätte, Andreas (2017): Regelungen der Bundesländer in Bezug auf Integration. Expertise für den Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration.
- 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. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2021): Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen. Bochum.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2023): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bonn: bpb.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Oehlert, Franziska/Reusch, Marie Catherine (Hg.) (2023): Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich. Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hg.) (2016): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Büchner, Hermann (2020): Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung. München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- Bundesrechnungshof (2022): Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Integrationsmaßnahmen des Bundes. Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.
- Deutscher Bundestag (11.03.2003): Drucksache 15/538. Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetz - ZuwStIG), 11.03.2003.
- Esser, Hartmut (2001): Integration und ethnische Schichtung (Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung Nr. 40). Mannheim.
- Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (2020): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Bericht der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit. Berlin.
- Geißler, René (2018): Investitionsförderung im Finanzföderalismus. In: Wirtschaftsdienst, 98 (6), 439-447.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2014): Integration ist (auch) Ländersache. Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Berlin.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.
- Günther, Johanna/Heimann, Christiane/Schammann, Hannes/Younso, Christin (2021): Alles gold, was glänzt? Fördermittel für die Integrationsarbeit in ländlichen Kreisen und Gemeinden. Berlin: Robert Bosch Stiftung.
- Kleist, J. Olaf/Dermizaki, Dimitra/Oghalai, Bahar/Zajak, Sabrina (2022): Gewaltschutz in Geflüchtetenunterkünften. Theorie, Empirie und Praxis. Bielefeld: transcript Verlag.
- Kluth, Winfried (2009): Das kommunale Konnexitätsprinzip - Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung. In: Landes- und Kommunalverwaltung, 19 (8).
- Kommunalpolitisches Forum Sachsen (2018): Freiwillige, Pflicht- und Weisungsaufgaben der Kommunen in Sachsen.
- Kühn, Boris (2018): Kommunale Integrationspolitik. Eine Handreichung für die kommunale Praxis (Texte der KommunalAkademie). Bonn.
- Kühn, Boris/Gluns, Danielle (2022): Vernetzte Daten, vernetzte Behörden? Datenmanagement, Datenschutz und Kooperation in der lokalen Integrationsarbeit. Stuttgart.

- Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mehl, Peter/Fick, Johanna/Glorius, Birgit/Kordel, Stefan/Schammann, Hannes (Hg.) (2023): *Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands*. Wiesbaden: Springer VS.
- MKFFI (15.04.2021): *Handlungskonzept Kommunales Integrationsmanagement Nordrhein-Westfalen (KIM)*. Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Reinhold, Sonja/Bendel, Petra (2022): *Brennglas Corona. Lokale Integrationsarbeit in Zeiten einer globalen Pandemie*. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Reis, Claus (2020): *Kommunales Integrationsmanagement. Leitfaden für die Praxis*. 1. Auflage. Nomos.
- Schammann, Hannes (2015): Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 9 (3), 161-182.
- Schammann, Hannes/Bendel, Petra/Müller, Sandra/Ziegler, Franziska/Wittchen, Tobias (2020): *Zwei Welten? Integrationspolitik in Stadt und Land*. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Schammann, Hannes/Gluns, Danielle (2021): *Migrationspolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Schammann, Hannes/Gluns, Danielle/Heimann, Christiane/Müller, Sandra/Wittchen, Tobias/Youonso, Christin/Ziegler, Franziska (2021): Defining and transforming local migration policies: a conceptual approach backed by evidence from Germany. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47 (13), 2897-2915.
- Schammann, Hannes/Kühn, Boris (2016): *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille (2023): *An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Schultz, Caroline (2020): Ambiguous goals, uneven implementation – how immigration offices shape internal immigration control in Germany. In: *Comparative Migration Studies*, 8 (1).
- Schupp, Pia/Wohlfarth, Charlotte (2022): *Integrationsgesetze auf Länderebene: Eine aktualisierte Bestandsaufnahme – und was der Bund daraus lernen kann (SVR-Studie 2022-3)*. Berlin.
- Tjaden, Jasper/Spörlein, Christoph (2023): How Much Do “Local Policies” Matter for Refugee Integration? An Analytical Model and Evidence from a Highly Decentralized Country. In: *International Migration Review* (0).
- Verheyen, Roda/Hölzen, Katharina (2022): *Kommunaler Klimaschutz im Spannungsfeld zwischen Aufgabe und Finanzierung am Beispiel der kommunalen Wärmeplanung und des kommunalen Klimaschutzmanagements*. Hamburg.
- Woisin, Matthias (2008): Das eingerostete Scharnier: Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern. In: *Wirtschaftsdienst*, 88 (7), 446-450.
- Youonso, Christin/Schammann, Hannes (2023): Wo ein Wille, da ein Weg? Migrationspolitik in ländlichen Räumen. In: Mehl, Peter/Fick, Johanna/Glorius, Birgit/Kordel, Stefan/Schammann, Hannes (Hg.), *Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands*. Wiesbaden: Springer VS, 75-99.

www.uni-hildesheim.de/migrationspolitik

www.pol.phil.fau.de/institut/migration-flucht-integration/